



EXTRAIT DU REGISTRE des Délibérations du Conseil Municipal

Séance du 8 mars 2018

Le Conseil Municipal, convoqué le 1^{er} mars 2018, s'est réuni dans le lieu habituel de ses séances.

Conseillers Municipaux en exercice : 55

Présidence de M. Jean-Louis FOUSSERET, Maire.

Étaient présents :

M. Jean-Louis FOUSSERET, M. Eric ALAUZET, M. Frédéric ALLEMANN, Mme Sorour BARATI-AYMONIER (jusqu'à la question 3 incluse), M. Thibaut BIZE, M. Nicolas BODIN, M. Patrick BONTEMPS (jusqu'à la question 18 incluse), M. Gueric CHALNOT (à compter de la question 4), M. Pascal CURIE, Mme Danielle DARD, M. Clément DELBENDE (à compter de la question 4), M. Cyril DEVESA (à compter de la question 11) M. Emmanuel DUMONT (à compter de la question 4), Mme Myriam EL-YASSA, Mme Béatrice FALCINELLA, M. Abdel GHEZALI, Mme Myriam LEMERCIER, M. Jean-Sébastien LEUBA, M. Christophe LIME, M. Michel LOYAT, Mme Elsa MAILLOT, Mme Carine MICHEL, M. Thierry MORTON, Mme Danielle POISSENOT, M. Yannick POUJET (à compter de la question 4), M. Anthony POULIN, Mme Françoise PRESSE, Mme Rosa REBRAB (jusqu'à la question 3 incluse), Mme Karima ROCHDI, M. Dominique SCHAUSS, M. Rémi STHAL, Mme Ilva SUGNY, Mme Catherine THIEBAUT (à compter de la question 4), M. Gérard VAN HELLE, Mme Anne VIGNOT, Mme Sylvie WANLIN, Mme Marie ZEHAF, M. Pascal BONNET, Mme Catherine COMTE-DELEUZE, M. Laurent CROIZIER, Mme Marie-Laure DALPHIN, M. Ludovic FAGAUT, Mme Odile FAIVRE-PETITJEAN, M. Philippe GONON, M. Jacques GROSPERRIN, M. Michel OMOURI, Mme Sophie PESEUX, Mme Mina SEBBAH, Mme Christine WERTHE, M. Julien ACARD, M. Philippe MOUGIN.

Secrétaire :

Mme Françoise PRESSE.

Absents :

Mme Anne-Sophie ANDRIANTAVY, Mme Sorour BARATI-AYMONIER (à compter de la question 4), M. Patrick BONTEMPS (à compter de la question 19), M. Emile BRIOT, Mme Claudine CAULET, M. Gueric CHALNOT (jusqu'à la question 3 incluse), M. Yves-Michel DAHOUI, M. Clément DELBENDE (jusqu'à la question 3 incluse), M. Cyril DEVESA (jusqu'à la question 10 incluse), M. Emmanuel DUMONT (jusqu'à la question 3 incluse), M. Yannick POUJET (jusqu'à la question 3 incluse), Mme Rosa REBRAB (à compter de la question 4), Mme Catherine THIEBAUT (jusqu'à la question 3 incluse).

Procurations de vote :

Mme Anne-Sophie ANDRIANTAVY à M. Jean-Sébastien LEUBA, Mme Sorour BARATI-AYMONIER à M. Nicolas BODIN (à compter de la question 4), M. Patrick BONTEMPS à Mme Sylvie WANLIN (à compter de la question 19), Mme Claudine CAULET à Mme Françoise PRESSE, M. Gueric CHALNOT à Mme Myriam LEMERCIER (jusqu'à la question 3 incluse), M. Yves-Michel DAHOUI à M. Abdel GHEZALI, M. Clément DELBENDE à Mme Elsa MAILLOT (jusqu'à la question 3 incluse), M. Cyril DEVESA à M. Anthony POULIN (jusqu'à la question 10 incluse) M. Yannick POUJET à Mme Marie ZEHAF (jusqu'à la question 3 incluse), Mme Rosa REBRAB à Mme Carine MICHEL (à compter de la question 4), Mme Catherine THIEBAUT à M. Pascal CURIE (jusqu'à la question 3 incluse).

OBJET : 4 - Orientations budgétaires 2018 - Actualisation du Plan Pluriannuel d'Investissement (PPI)

Orientations budgétaires 2018

Actualisation du Plan Pluriannuel d'Investissement (PPI)

Rapporteurs : M. FOUSSERET, Maire
M. LOYAT, Conseiller Municipal Délégué

Conformément aux dispositions du Code Général des Collectivités Territoriales, le Débat d'Orientations Budgétaires qui se tient en cette séance du 8 mars est organisé dans les deux mois qui précèdent le vote du Budget primitif. Pour rappel, ce dernier aura lieu le 9 avril prochain. Dans l'attente, le fonctionnement de la collectivité est assuré par l'autorisation donnée par le Conseil Municipal en décembre 2017 d'engager, liquider et mandater, dans le respect des limites réglementaires en vigueur.

Cette étape obligatoire que constitue le Débat d'Orientations Budgétaires prend en compte les dispositions de la Loi du 7 août 2015 portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République. Celle-ci impose aux collectivités locales une délibération spécifique relative au rapport présentant les orientations budgétaires intégrant les engagements pluriannuels envisagés ainsi que la structure et la gestion de la dette, et pour les communes de plus de 10 000 habitants, la présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs.

Mais, au-delà de ces aspects législatifs et réglementaires, notons que **les orientations budgétaires constituent avant tout un rendez-vous privilégié du débat démocratique municipal.**

Celles-ci nous donnent en effet l'occasion de réaffirmer les engagements qui sont les nôtres, pris à l'égard de nos concitoyens pour la durée du mandat. Elles en apportent une traduction concrète, à travers les projets d'investissements et de services prévus dans le cadre annuel du budget primitif que nous serons amenés à examiner en avril prochain.

Le bilan de mi-mandat intervenu à la rentrée 2017 a permis à cet égard de rappeler où nous en étions de la tenue des 404 engagements pris auprès des Bisontines et des Bisontins : 65 % d'entre eux sont déjà réalisés et de nombreux autres sont d'ores et déjà engagés.

Le partage de ce bilan avec les habitants, à l'occasion notamment de visites et réunions de quartiers très riches, a permis également de mesurer, au plus près, les besoins de nos concitoyens et leurs attentes, et d'impulser la dynamique pour la poursuite de notre action, en 2018 et jusqu'à la fin du mandat.

Ces orientations budgétaires mettent ainsi en lumière l'ambition forte que nous portons collectivement pour Besançon. Une ambition qui vise à contribuer activement au développement, au rayonnement et à l'attractivité de notre Ville, et à améliorer concrètement le quotidien de nos habitants par une action de proximité assise sur **des valeurs fortes de cohésion, de solidarité, et de bien vivre-ensemble.**

L'année 2018, comme les années précédentes, en apportera de belles illustrations avec par exemple, pour ce qui concerne les équipements facteurs d'attractivité, la **réouverture du Musée des Beaux-Arts, les 10 ans de l'inscription au patrimoine mondial de l'UNESCO, ainsi que le lancement des travaux d'installation du siège régional du CROUS**, et pour ce qui concerne les services à la population, **l'ouverture de la maison des services au public à Planoise, l'achèvement de la deuxième phase de la vaste restructuration du pôle des Tilleuls ou encore la réorganisation du service périscolaire** à l'horizon de la rentrée 2018-2019 compte tenu du retour à la semaine de 4 jours conformément aux résultats de la consultation citoyenne organisée en décembre dernier.

Il nous faut bien sûr parallèlement veiller au maintien dans la durée d'une situation financière saine, condition nécessaire et indispensable à la pérennité de notre action et notamment au maintien d'un niveau d'investissement dynamique.

Le bilan des réalisations, tout comme les indicateurs de gestion financière de la Collectivité, dont vous trouverez le détail plus loin, dans le présent rapport, témoignent de cette réalité.

Cela constitue un point d'appui pour notre action future alors même que les contraintes pesant sur les collectivités se poursuivent, voire s'accroissent.

Qui, d'ailleurs, aurait pu en douter, compte tenu d'une situation très détériorée des finances publiques nationales, s'agissant notamment de la dette publique, qui fragilise, non seulement la signature de l'Etat français, mais également, en conséquence, l'ensemble des administrations publiques ?

Comme nous l'avions annoncé il y a déjà plusieurs années, la nouvelle ère dans laquelle les collectivités sont entrées est profonde et durable. Nous nous y sommes adaptés et nous continuerons de le faire, avec **la capacité d'innovation, la réactivité, l'attachement au service public qui caractérisent la Ville de Besançon**. Que nous le voulions ou non, la responsabilité est collective et le redressement ne peut que l'être aussi.

La participation des collectivités au redressement des finances publiques, nécessité que nous avons toujours partagée sans pour autant cautionner la méthode brutale des baisses des dotations de l'Etat, s'ouvre à compter de 2018 dans **un cadre contractuel annoncé sans ponction de dotations, mais sur la base d'un objectif pluriannuel maintenu, calculé par rapport à une évolution projetée de dépenses**.

Reposant sur un objectif de plafonnement des dépenses réelles de fonctionnement (fixé à 1,1 % pour le bloc communal), ce nouveau dispositif sera expérimenté en 2018, avec une date de contractualisation entre la Ville de Besançon et l'Etat qui se situera courant du premier semestre 2018.

Autre élément clef pour 2018 : l'intégration de la Ville dans un paysage institutionnel en profonde mutation, avec une montée en puissance de l'intercommunalité dans le cadre d'un territoire élargi et devenu plus concurrentiel. Elle s'organise **autour d'un projet de territoire renforcé et cohérent au sein de l'Agglomération et d'une réflexion pour un passage éventuel en Communauté Urbaine d'ici début 2019**.

C'est bien comme **pôle d'équilibre, d'attractivité et de développement** que la Ville et son Agglomération se positionnent au sein de la Région Bourgogne-Franche-Comté, et avec ses partenaires suisses et allemands, dans le cadre d'une coopération transfrontalière renforcée. Besançon conforte ainsi son rôle de ville capitale, économique, environnementale, universitaire, culturelle et politique.

C'est un défi qu'elle relève avec volontarisme, en se basant sur une **intégration communautaire renforcée** caractérisée par la poursuite des mutualisations (à l'exemple de la mutualisation récente des moyens techniques de la communication) et des transferts de compétences, avec l'eau, l'assainissement et la GEMAPI au 1^{er} janvier dernier.

Ce mouvement permet une appréhension plus globale, et plus cohérente, des enjeux de territoire et optimise la mise en œuvre d'une **stratégie encore plus partagée et participative** avec l'ensemble des communes du territoire grand bisontin.

Face à l'ensemble de ces évolutions, il est proposé dans le cadre de ce débat d'orientations budgétaires de maintenir le cap, celui fixé par le plan de mandat et de sa mise en œuvre. Dans un contexte contraint, et de concurrence territoriale renforcée, l'ambition portée par notre projet demeure en effet la seule voie possible, pour continuer à avancer, préparer l'avenir, et agir en proximité au service du bien-vivre ensemble.

Cette stratégie s'appuie sur plusieurs leviers, qui constituent autant d'engagements tenus :

- ✓ **La réaffirmation de nos priorités politiques** : elles sont inchangées depuis 2015 car au-delà des moyens financiers que nous entendons leur allouer, et qui sont préservés (voire développés depuis 4 ans), elles s'appuient sur des valeurs profondément ancrées à Besançon, de tolérance, d'égalité de tous devant le service public, de cohésion et de justice sociale, qui guident l'intégralité de nos actions. Ces priorités sont au nombre de 4 : **l'éducation, la sécurité et la tranquillité publique, la solidarité et la politique sociale, la nouvelle politique de la ville**. Elles sont complétées par des priorités transversales, intrinsèques à l'ensemble de nos interventions : **le développement durable, la préservation de l'environnement, et la proximité**.

- ✓ **La mise en œuvre du Plan Pluriannuel d'Investissement avec le maintien d'un niveau d'investissement dynamique.** Au regard des recettes attendues en 2018, le volume d'investissement pourrait même ponctuellement être augmenté, passant de 32 M€ en 2017 à près de 35 M€ en 2018. Le maintien d'une politique d'investissement forte, alors que nombre de Collectivités ont procédé à des baisses importantes, constitue le meilleur **moyen de préparer l'avenir, de conforter notre positionnement et de soutenir l'emploi**. Il est également la garantie du maintien d'un équilibre dans l'action municipale entre proximité et grands équipements.
- ✓ **La poursuite en 2018 de la non-augmentation des taux de fiscalité, pour la septième année consécutive et la neuvième s'agissant de la taxe d'habitation :** cette dernière connaîtra dès 2018 une réforme importante aboutissant en 2020 à un dégrèvement total d'environ 80 % des contribuables en fonction du revenu, selon la volonté du Président de la République.
- ✓ **La continuation des efforts de maîtrise des dépenses de fonctionnement.** Cela ne sera pas aisé, bien sûr, car ces efforts sont soutenus depuis de nombreuses années déjà. Il conviendra qu'ils soient reconnus dans le cadre de la contractualisation à venir avec l'Etat. Nous avons en cela un atout important et de longue date : une culture de gestion fermement implantée dans les services municipaux et un souci de toujours pour la sobriété de l'action publique.
- ✓ **Le maintien d'une situation financière saine, avec notamment un recours raisonné à l'emprunt** et une inscription d'emprunts nouveaux en légère diminution par rapport à 2017.

Par la poursuite de cette stratégie alliant **ambition et préservation des grands équilibres financiers de la Collectivité**, notre volonté vise ainsi à renforcer les atouts et la capacité de développement de Besançon pour **plus d'attractivité et de dynamisme, une meilleure qualité de vie, le maintien de la richesse associative, l'esprit de solidarité de ses habitants, un service public de qualité, une politique sportive et culturelle de qualité, dense et populaire...** Tel est le sens de notre action que je vous propose, dans le cadre de ce débat d'orientations budgétaires, de poursuivre avec volontarisme en 2018 et les années à venir.

Plan du rapport

I - Le contexte national et ses conséquences sur les finances locales

1. La poursuite du redressement des finances publiques
2. Le cadre des relations entre l'Etat et les collectivités

II - La déclinaison d'un projet collectif au service de Besançon et ses habitants

1. Une stratégie budgétaire confirmée
2. Besançon, une ville qui se construit

III - La stratégie de construction du BP 2018

1. Les grands équilibres en recettes et en dépenses
2. La stratégie d'emprunt et d'endettement

I - LE CONTEXTE NATIONAL ET SES CONSEQUENCES SUR LES FINANCES LOCALES

1. La poursuite du redressement des finances publiques

1.1. Le contexte économique et des finances publiques

En termes de croissance, les signaux favorables perçus depuis le début de l'année 2017 semblent se confirmer en 2018 et la note de conjoncture de l'INSEE de décembre 2017 souligne que «la France garde la cadence».

Depuis la fin de l'année 2016 en effet, l'activité française évolue de + 0,5 à 0,6 % par trimestre, avec un niveau de croissance annuelle de 2,2 % atteint cet été. Cela représente un rythme inédit depuis 2011, dans un contexte européen et mondial plutôt favorable, mais qui jusqu'à présent avait peu d'influence sur la France. **La croissance annuelle atteindrait ainsi + 1,9 % en 2017 et l'acquis pour 2018 serait déjà de + 1,7 % à mi-année.**

L'INSEE souligne que l'économie française pourrait poursuivre sur sa lancée au cours des prochains trimestres (+ 0,6 % fin 2017, + 0,5 % début 2018 puis + 0,4 % au printemps). La croissance serait ainsi tirée par la vigueur de la demande globale, notamment du fait **du commerce extérieur** qui pourrait cesser mi-2018 de peser sur la croissance (grâce notamment aux produits agricoles et au tourisme), mais surtout du fait de la **demande intérieure**.

On constate en effet, d'une part une **progression du climat des affaires** qui a atteint en novembre 2017 son plus haut niveau depuis début 2008, mais également de **la confiance des ménages**. Ceux-ci en effet bénéficieraient de revenus d'activités dynamiques, qui leur permettraient, malgré la hausse prévue de l'inflation et les effets de calendrier des mesures fiscales (réforme de la taxe d'habitation à venir), de diminuer le taux d'épargne et d'accélérer les dépenses d'investissement.

S'agissant du chômage, celui-ci devrait diminuer légèrement, à 9,4 %, sous l'impact des créations d'emplois marchands et malgré la diminution prévue des emplois non marchands.

Parallèlement, depuis fin 2016, l'inflation se redresse nettement. **Elle atteint + 1,2 % sur un an en novembre 2017** (contre 0,5 % en novembre 2016), en lien avec la remontée du cours du pétrole. D'ici à mi-2018, elle continuerait de s'élever pour atteindre + 1,6 % en juin.

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

Cette trajectoire, tant de la croissance que de l'inflation, est déterminante dans les orientations données en matière de redressement des finances publiques, et dans l'atteinte des critères de Maastricht.

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

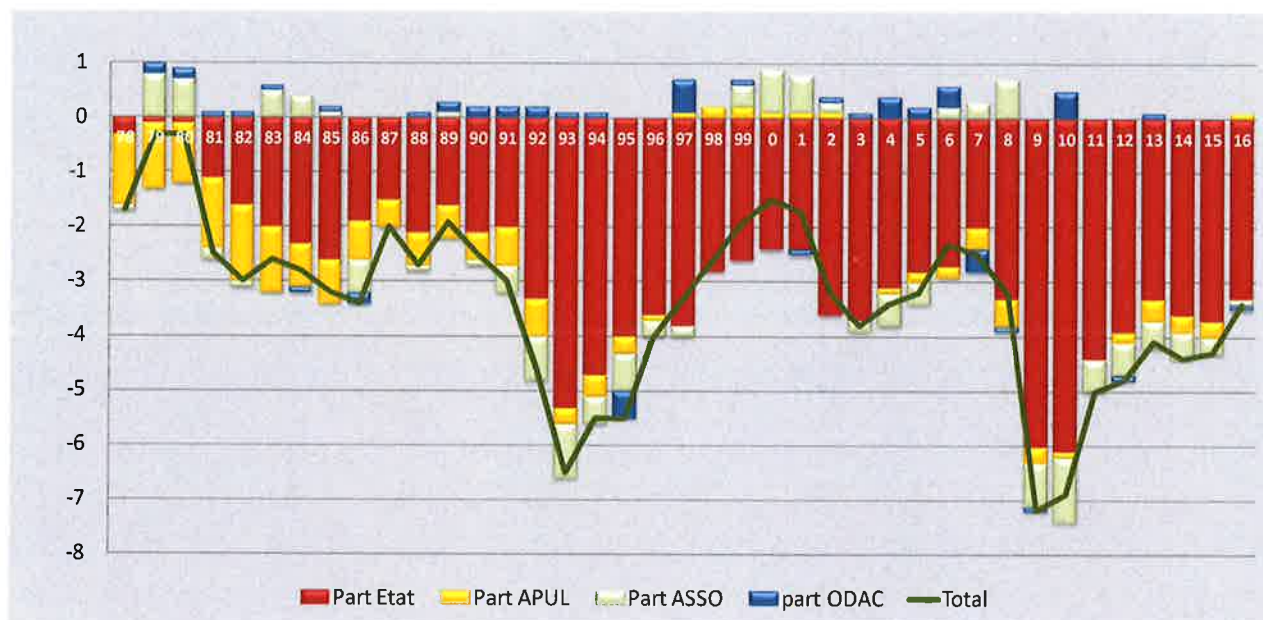
La situation des finances publiques apparaît ainsi comme un **élément de fragilisation tant pour la crédibilité de la France auprès de ses partenaires européens que pour l'avenir du pays.**

Cette situation est en effet préoccupante même si elle n'est pas nouvelle. Elle est devenue au fil des décennies, profondément structurelle, et elle appelle à une **vigilance et une responsabilité collective**. Alors même que la France voudrait se voir reconnaître une position de leadership au niveau européen, elle doit montrer l'exemple et se donner les moyens du respect de ses partenaires.

Ce n'est pas encore le cas aujourd'hui, la France se situant toujours en queue de peloton au niveau européen avec l'Espagne, la moyenne des déficits publics dans la zone euro étant de 0,9 % du PIB.

Le redressement des finances publiques n'est donc à ce stade pas un choix de politique publique, mais bien une obligation.

C'est à ce titre que la problématique du déficit public est logiquement au cœur de l'ensemble des débats et des objectifs donnés en Lois de Finances depuis plusieurs années. En effet, même si son aggravation tend à fléchir depuis 2010, le déficit public de la France reste très conséquent : pour 2016, il était encore de **3,4 % du PIB et représentait 75,9 Md€ pour des dépenses de l'ensemble des administrations publiques de 1 257,1 Md€ et des dépenses brutes de l'Etat de 410 Md€**. Le PIB a représenté 2 229 Md€.



Pour 2017, le déficit public est estimé à 2,9 % du PIB et devrait donc passer en dessous de l'objectif de Maastricht, sous l'impact conjugué de la reprise de la croissance et de la réduction des besoins de financement des administrations publiques, dans laquelle les collectivités, il convient de le souligner, ont joué un grand rôle.

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

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

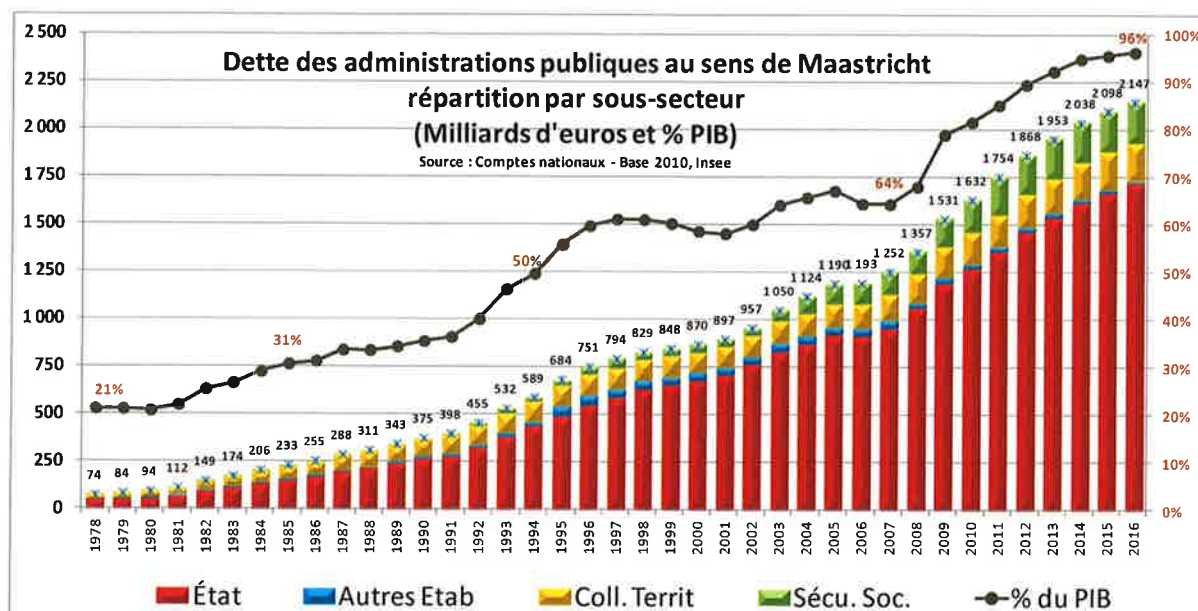
Ainsi, l'Etat qui représentait 81 % du déficit public en 2012, a contribué à 30 % à la réduction de celui-ci entre 2012 et 2016, soit à hauteur de - 7,5 Md€. **Les collectivités qui ne représentaient, elles, que 3,5 % du déficit public en 2012, ont contribué à hauteur de 26,5 % à la diminution de celui-ci, soit - 6,5 Md€.**

La structuration du déficit public en 2016 est ainsi répartie comme suit entre structures d'administrations publiques, **les collectivités étant excédentaires au sens de Maastricht** :

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

Pour autant, malgré les efforts faits, et rappelons combien ils ont été lourds et rapides les 3 dernières années pour les collectivités sous l'impact de la baisse brutale des dotations, il convient de souligner que le niveau du déficit public reste encore largement insuffisant pour faire baisser la dette publique.

En effet, l'élément majeur de fragilité des finances publiques, et donc d'incertitudes pour l'avenir, est **l'ampleur de la dette publique**, qui n'a cessé de s'accroître depuis 30 ans et ne montre pas de signe d'infléchissement.



A la fin du troisième trimestre 2017, la **dette publique s'établit à 98,1 % du PIB, soit 2 226,1 Md€** : elle est marquée, par rapport au deuxième trimestre, par la baisse des dettes des administrations de Sécurité Sociale (- 8,8 Md€) et des administrations publiques locales (- 1,5 Md€) tandis que la dette de l'Etat augmente (+ 4,8 Md€). **L'objectif est fixé à 96,7 % fin 2017.**

Les intérêts de la dette représentent plus de 40 Md€ dans le budget de l'Etat (41,2 Md€ dans le projet de Loi de Finances 2018) : ils correspondent au quatrième poste de dépenses nationales.

Cette charge fait courir un risque énorme pour la pérennité de l'action de l'Etat et des administrations publiques dans leur ensemble, risque d'autant plus considérable dans un contexte de hausse probable des taux d'intérêts.

Le redressement des finances publiques est donc logiquement un des objectifs majeurs de la Loi de Finances et de Programmation des finances publiques, comme c'était le cas sous le quinquennat précédent.

1.2. Les perspectives de la Loi de Finances en matière de redressement des finances publiques

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

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

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

La baisse de la dépense publique apparaît comme l'axe mis en avant par la Loi de Finances 2018 :

Dans la présentation par le Gouvernement de la Loi de Finances pour 2018, était ainsi souligné : *«Pour réduire la dette, nous devons réduire notre dépense publique qui est aujourd'hui la plus élevée en Europe. Si la dépense publique était la réponse à tout, nous devrions avoir le chômage le plus bas et le taux de croissance le plus élevé en Europe. Nous en sommes loin (...). Plus de dépense publique, c'est mécaniquement plus de prélèvements sur les entreprises et les ménages».*

L'objectif donné par la Loi de Programmation des finances publiques pour 2018-2022 est le suivant : une baisse de plus de trois points du poids de la dépense publique dans la richesse nationale à l'horizon 2022, qui doit permettre tout à la fois une diminution d'un point du taux de prélèvements obligatoires, un retour durable du déficit public en deçà du seuil de 3 % du PIB et une maîtrise de la dette à compter de 2019.

Ainsi, l'évolution de la dépense publique est déterminée comme suit :

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

En volume, toutes administrations publiques confondues, et sur la base des prévisions actuelles de croissance du PIB et d'inflation, **cela signifierait un accroissement de la dépense publique globale de 118 Md€ entre 2018 et 2022 et une économie de 96 Md€ par rapport à l'évolution tendancielle des dépenses (source Stratorial).**

Cela passerait donc par un effort, non de diminution des dépenses de fonctionnement, mais par une maîtrise de leur évolution en volume.

Taux de croissance annuel des dépenses publiques (hors crédits d'impôts)

	2018	2019	2020	2021	2022
En valeur	1,6 %	1,8 %	1,7 %	2,0 %	1,9 %
Inflation	1,0 %	1,1 %	1,4 %	1,75 %	1,75 %
En volume	0,6 %	0,7 %	0,3 %	0,2 %	0,1 %

Dans ce cadre, et compte tenu de l'enjeu global et de la responsabilité collective, il a été considéré comme incontournable que l'ensemble des administrations publiques soit associé à cet effort.

Pour les collectivités, cela se matérialise par la poursuite de la contribution qui leur est demandée, mais dans un cadre modifié.

2. Le nouveau cadre des relations entre l'Etat et les collectivités

2.1. La contractualisation avec l'Etat

Pour bien mesurer le changement dans l'approche des relations entre les collectivités et l'Etat, il convient de rappeler la mise en œuvre du précédent programme d'économies. Si la contrainte se poursuit sur les finances des collectivités (ce n'est pas une surprise, compte tenu de la situation des finances et de la dette publiques), c'est par le biais d'une approche différente, sans baisse de dotations et sous la forme d'une contractualisation des grandes collectivités avec l'Etat.

• Ainsi, le programme d'économies de 50 Md€ annoncé en avril 2014 prévoyait, pour les collectivités, une **baisse des dotations de l'Etat à hauteur de 11 Md€, ramenée à 10 Mds en 2017 sur 3 ans**. Pour autant dans ce cadre, seules les collectivités territoriales avaient dû faire face à des baisses nettes de ressources, les autres structures publiques ayant connu essentiellement une limitation de l'évolution de leurs dépenses.

Répartition des efforts 2015 -2017 (source AMF)

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

Les baisses de dotations avaient été ainsi appliquées **sur 3 ans (et même sur 4 ans, 2014 ayant marqué une baisse de 1,5 Md€ puis 3,7 Md€ en 2015 et 2016, et 2,7 Md€ en 2017)**, par une ponction annuelle et cumulative, de manière proportionnelle aux recettes de fonctionnement de chaque structure locale.

La Ville de Besançon s'est ainsi vue ponctionnée, au titre du «redressement des finances publiques», 27 M€ de recettes cumulées en 2017 par rapport à 2013.

Au niveau national, ce sont très clairement les collectivités, mais aussi la Sécurité Sociale, qui ont contribué à la baisse du déficit public et à la progression vers l'atteinte des objectifs de Maastricht, comme le montre l'évolution du déficit par structure d'administrations publiques entre 2013 et 2016.

En Md€	2013	2014	2015	2016	pour mémoire : Part dans le programme d'économies de 50 Md€
Etat et agences (Odac)	- 68,2	- 72,0	- 73,8	- 76,0	
Administrations Publiques Locales	- 8,3	- 4,6	- 0,1	3,0	
Sécurité Sociale	- 8,8	- 7,8	- 4,7	- 2,9	
Total des administrations publiques	- 85,4	- 84,4	- 78,7	- 75,9	
Déficit public en % du PIB	- 4,0	- 3,9	- 3,6	- 3,4	
					38 %
					22 %
					40 %

Bien évidemment, cela n'a pas été neutre pour les collectivités locales. La **note de conjoncture des finances locales de la Banque Postale** de septembre 2017 en fait clairement état.

Ainsi, en 2016, les dépenses de fonctionnement des administrations publiques locales ont baissé (de - 0,3 % après + 0,9 % en 2015) avec notamment des efforts réalisés sur les dépenses de personnel (+ 0,9 % après + 2 % en 2015).

Les efforts des collectivités locales ont également porté de manière très conséquente sur l'investissement avec une diminution de - 3,3 % en 2016 après - 8,9 % en 2015 et - 7,1 % en 2014.

Pour 2017, la Banque Postale souligne en revanche une remontée de l'épargne brute des APUL (+ 2,2 % prévus), du fait d'un rythme des dépenses de fonctionnement (+ 1,5 %) un peu inférieur à celui des recettes de fonctionnement, à + 1,6 % (portées par les droits de mutation, mais aussi par des hausses de fiscalité directe) : en bref, les collectivités ont su faire preuve de leur réactivité et se donner les moyens de préserver, voire développer l'investissement, qui pourrait augmenter de + 3,7 %.

● **La Loi de programmation des finances publiques 2018-2022 introduit un nouveau mécanisme d'implication des collectivités à la réduction des déficits publics : dans le cadre d'un pacte entre l'Etat et les collectivités, et sur la base d'un dispositif contractuel, qui «impose» un objectif de limitation des dépenses par rapport à une évolution tendancielle.**

L'arrêt de la baisse des dotations correspondait à une demande des collectivités : il s'agissait pour les APUL d'être traitées comme l'avaient été l'Etat et en partie les organismes de Sécurité Sociale dans le cadre du précédent programme (sur des objectifs d'ailleurs non tenus par l'Etat), **sans ponction de recettes brutale et unilatérale, sur la base d'un objectif pluriannuel. En revanche l'objectif a été fixé unilatéralement par l'Etat.**

L'effort demandé aux collectivités territoriales pour la période 2018 à 2022 représente ainsi une économie de 13 Md€ de dépenses de fonctionnement au regard de l'évolution dite «naturelle» de ces dernières : cet effort est calculé par rapport à une trajectoire des dépenses de fonctionnement des collectivités locales de 2,5 % par an (sur la base du constaté depuis 2012 extrapolé pour les années à venir).

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

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

(En milliards d'euros)

Collectivités territoriales et groupements à fiscalité propre	2018	2019	2020	2021	2022
Réduction annuelle du besoin de financement	- 2,6	- 2,6	- 2,6	- 2,6	- 2,6
Réduction cumulée du besoin de financement	- 2,6	- 5,2	- 7,8	- 10,4	- 13

Pour autant, cet objectif de baisse de l'endettement n'a pas été retenu comme prescriptif dans les dernières discussions parlementaires, pour éviter de soumettre les collectivités à une «double peine», de pénaliser directement l'investissement local ou encore d'inciter à des hausses de la fiscalité locale uniquement destinées à un désendettement.

Cette contribution au déficit public se fera, **contrairement au précédent programme, sans baisse des dotations de l'Etat**, avec une stabilisation de l'enveloppe des concours financiers de l'Etat pour la première fois depuis 2013, stabilisation affichée de manière pluriannuelle dans la loi de programmation des finances publiques.

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

Pour autant, cette stabilisation globale ne signifie pas une stabilisation pour chaque collectivité, compte tenu des besoins annuels de financements de priorités (à titre d'exemple, 200 M€ sont prévus en 2018 pour le renforcement des dotations de péréquation, notamment la Dotation de Solidarité Urbaine dont bénéficie la Ville).

La maîtrise des dépenses de fonctionnement devra s'inscrire dans le cadre **d'une contractualisation avec l'Etat**.

Cette contractualisation, qui sera formalisée au premier semestre 2018, avant le 30 juin 2018, a fait l'objet de nombreux débats parlementaires et avec les associations d'élus locaux, parfois aux termes d'échanges assez vifs.

Cette contractualisation est prévue avec **les 322 plus grandes collectivités de France (dont la Ville de Besançon et le Grand Besançon, à l'instar de 145 communes et 62 EPCI)**.

Les objectifs d'évolution des dépenses de fonctionnement diffèrent par strate de collectivité (1,1 % pour le bloc communal, 1,4 % pour les départements et 1,2 % pour les régions) : cette différenciation, si elle est justifiée techniquement, le bloc communal représentant 56 % des dépenses publiques en 2016 (contre 31 % pour les départements et 13 % pour les régions), est discutable, car le bloc communal est aussi le plus proche des citoyens. Même si cela n'exonère pas d'efforts, cela ne devra pas contribuer à remettre en cause la proximité indispensable du secteur public local dans son fonctionnement même. Nous y serons, avec France Urbaine notamment, très vigilants.

Le dispositif mis en place prévoit par ailleurs **l'introduction de critères pouvant permettre de mieux tenir compte de la spécificité de chaque collectivité** : ainsi, l'évolution plafonnée peut être **assouplie ou renforcée** selon 3 critères : évolution de la population et du nombre de logements, revenu moyen par habitant et existence de quartiers prioritaires au titre de la politique de la ville, efforts de gestion déjà réalisés. Calculé par l'Etat et apprécié par rapport aux moyennes des autres collectivités, chacun de ces critères peut déboucher sur **un bonus ou un malus de 0,15 point venant ainsi selon les situations s'ajouter ou se retrancher du taux de plafonnement de 1,1 % pour le bloc communal**.

L'objectif de 1,1 % sur la période, qui sera apprécié sur **la base des comptes de gestion, s'entend annuellement, dont inflation, à périmètre constant (à définir) et hors budgets annexes (les subventions d'équilibre sont néanmoins prises en compte)**.

Le respect de cet objectif est lui-même garanti par un système de **bonus/ malus**, apprécié de manière individuelle. Le malus correspond à **75 % du dépassement dans la limite de 2 % des recettes réelles de fonctionnement pour les collectivités ayant contractualisé** (et 100 % en cas de refus), appliqué l'année suivante sur la base du compte de gestion précédent, par prélèvement sur les douzièmes de fiscalité.

Le système de bonus, qui doit encore être précisé, pourrait correspondre à une subvention d'équipement. Cela est à mettre en parallèle avec la volonté de l'Etat de soutenir l'investissement des collectivités, qui se matérialise par ailleurs dans la Loi de Finances avec le **renforcement et la pérennisation des dotations d'investissement à hauteur de 1,8 Md€**, pour le financement de la DETR et de la dotation au titre de la politique de la Ville, mais également pour accompagner le financement des grandes priorités d'investissement définies par l'Etat (615 M€). Notons toutefois que les pénalités annoncées sont plus fortes que les incitations.

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

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

Le déficit de l'Etat continuerait ainsi à s'accroître jusqu'en 2019. Au final, il contribuerait à hauteur de 54 % à la réduction du déficit public, tandis que les collectivités, déjà excédentaires en 2017, porteraient en une part de 23 % (tout comme la Sécurité Sociale). Cela reste conséquent, même si l'on comprend l'inertie relative aux dépenses de l'Etat (notamment avec un renforcement en 2018 des dépenses liées à la défense, la protection et la justice). Cela devra faire l'objet de la poursuite de discussions ouvertes avec l'Etat dans les années à venir. La part demandée aux collectivités reste en effet particulièrement élevée, avec les effets négatifs que cela peut induire sur l'activité locale.

La contractualisation qui démarre fera bien évidemment l'objet d'une grande vigilance, pour **la défense de l'intérêt de nos collectivités et de notre autonomie**, notamment s'agissant de **l'analyse du périmètre constant et du respect des choix de gestion des collectivités**, mais aussi l'égalité de traitement entre les collectivités et les administrations nationales, dans le cadre d'un travail partenarial, entre l'Etat et les collectivités et dans le respect des engagements de chaque partie. Un retour en sera fait auprès du Conseil Municipal.

2.2. Les autres dispositions 2018 et à venir

Une des dispositions principales de la Loi de Finances pour 2018 est bien la **réforme de la taxe d'habitation** : cela s'inscrit dans l'objectif du Gouvernement de **revalorisation du pouvoir d'achat des Français. Cette réforme est annoncée sans impact pour les budgets des collectivités, qui conservent tant leur produit fiscal que leur pouvoir de taux.**

Le nouveau dispositif prévoit le dégrèvement de taxe d'habitation d'environ 80 % des contribuables en fonction du revenu, conformément aux engagements du Président de la République.

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

Le bénéfice du dégrèvement est également accordé aux résidents des EHPAD publics.

S'agissant d'un dégrèvement (et contrairement aux exonérations qui ne sont compensées que très partiellement par l'Etat), ce dispositif est **neutre et transparent pour les collectivités** qui percevront normalement et intégralement le produit de leur fiscalité, l'Etat se substituant au contribuable dans le versement des impositions. Il est essentiel que cette neutralité perdure dans le temps et que cette réforme ne connaisse pas le sort de nombreuses autres réformes menées précédemment, qui ont progressivement contribué à diminuer et figer le produit fiscal des collectivités par des systèmes de compensations annuellement en baisse, au détriment de leur autonomie.

Cette nouvelle mesure a fait l'objet de simulations par la Direction Départementale des Finances Publiques pour Besançon : ainsi, une fois le dispositif prévu par la Loi de Finances totalement mis en place en 2020, toutes choses égales par ailleurs, **la proportion de foyers n'acquittant plus aucune taxe d'habitation monterait à 82,2 % contre 19,3 % actuellement (+ 62,89 %) et le nombre de foyers bénéficiaires serait de 43 306 (soit 33 148 de plus qu'actuellement) sur les 52 706 foyers fiscaux que compte Besançon.**

Le Président de la République a par ailleurs annoncé que ce dispositif s'intégrait dans une réflexion à plus long terme de **réforme de la fiscalité locale**. Force est de constater en effet que la taxe d'habitation est une taxe obsolète, assise sur des bases de 1970, actualisées sans jamais pouvoir être réformées, et par là-même en grande partie inéquitable.

La réforme des valeurs locatives des locaux professionnels mise en œuvre en 2017 (notamment pour la Ville s'agissant de bases de taxes foncières des entreprises) montre tout à la fois la nécessité et la difficulté d'un tel exercice. Après un travail mené pendant plus de 6 ans sur 3,3 millions de locaux, un nouveau système déclaratif, basé sur des tarifs devant refléter au mieux le marché locatif au lieu de la comparaison à un local type a été instauré pour les impositions 2017 et ses effets en matière d'équité sont au final complexes à appréhender, compte tenu des différents dispositifs de neutralisation, de lissage et de «planchonnements» progressivement introduits pour éviter des évolutions trop brutales.

En tout état de cause, il conviendra que la réforme de la fiscalité locale puisse garantir, **à la fois une vraie justice fiscale et une équité des contribuables** s'agissant des impôts locaux, dans le **respect de l'autonomie financière des collectivités**.

Les autres dispositions principales de la Loi de Finances pour 2018 en lien avec les budgets des collectivités sont les suivantes :

- Rétablissement du jour de carence pour la fonction publique ;
- Abondement de la Dotation de Solidarité Urbaine de 110 M€ ;
- Maintien du FPIC à 1 Md€ : la Ville devrait rester contributeur et poursuivre sa sortie d'éligibilité, avec un nouvel aménagement du dispositif de sortie du bénéfice du FPIC qui serait égale en 2018 à 85 % du niveau perçu en 2017 (au lieu de 75 %) et de 70 % en 2019 (au lieu de 50 %) ;
- Revalorisation de 22 M€ de la dotation pour les titres sécurisés, qui passe de 5 030 € à 8 580 € par station de recueil, avec une majoration de 3 550 € pour les stations ayant enregistré plus de 1 875 demandes ;
- Suppression de la Dotation de Compensation Unique de Taxe Professionnelle et baisse du Fonds départemental de Taxe Professionnelle (FDPTP) de 14 % (au lieu de 17 % prévus initialement) ;
- Actualisation forfaitaire des bases fiscales à 1,2 % conformément aux règles fixées en 2017 ;
- Automatisation et dématérialisation de la gestion du FCTVA en 2019 ;
- Réduction de 635 M€ des ressources affectées à divers organismes publics : fonds national des aides à la pierre, ADEME, CNDS...
- Hausse des moyens affectés à l'ANRU de 6 à 10 Md€ ;
- Mise en place d'une contribution annuelle des agences de l'eau pour financer l'Agence française de la biodiversité (entre 240 et 260 M€) et l'Office National de la chasse et de la faune sauvage (30 à 37 M€).

II - LA DECLINAISON D'UN PROJET COLLECTIF AU SERVICE DE BESANÇON ET DE SES HABITANTS

Les orientations budgétaires sont **avant tout la traduction d'un projet, qui doit répondre aux besoins de notre ville et de ses habitants**, tout en restant dans un cadrage pluriannuel. Ce projet collectif est celui de la défense, encore et toujours, de notre ville, de ses intérêts et ceux de ses habitants, la promotion de ses atouts, pour que **Besançon reste une ville dynamique, sécurisée, solidaire, mais aussi pour qu'elle joue pleinement, dans un territoire élargi, son rôle de pôle d'attractivité économique, universitaire, environnementale, culturelle...**

Ces orientations budgétaires réaffirment la même ambition, la même combativité, la même ardeur à défendre notre ville, que les années précédentes. Cela pourrait être lassant, si ce n'était la preuve d'un projet volontariste, d'engagements tenus et d'une vraie vision pour Besançon.

C'est le combat quotidien d'une équipe autour d'un projet de mandat qui s'inscrit dans le projet de territoire qui s'élabore autour du Grand Besançon. Ensemble, nous restons tournés vers l'avenir.

La force de Besançon, sa spécificité aussi, c'est cette capacité à construire et à se construire, à innover, à créer, malgré les obstacles et les contraintes.

1. Une stratégie budgétaire confirmée

1.1. Une prospective adaptée en 2014 dans le cadre d'une stratégie constante

Cette stratégie s'inscrit et se décline, d'une part, dans le plan de mandat et, d'autre part, pour ses aspects financiers, dans une prospective financière réalisée depuis 2001. Vérifiée et actualisée régulièrement selon des indicateurs de bonne gestion constants, celle-ci sert de cadre à notre action en fixant les orientations de manière pluriannuelle.

C'est un outil au service de notre projet, permettant de vérifier sa faisabilité financière, de garantir sa réalisation effective, sa déclinaison dans le temps, le respect des engagements, notamment s'agissant des priorités, tout en autorisant une réactivité et une adaptabilité dans un contexte mouvant.

Cette stratégie a évolué dans le temps en fonction des enjeux et des changements de contexte.

Le premier mandat 2001-2008 a ainsi été un mandat de consolidation : consolidation des équilibres financiers de la Ville, renforcement des marges de manœuvre budgétaires, modernisation de l'administration municipale, développement d'outils de gouvernance et de pilotage, dont le Plan Pluriannuel d'Investissement, rapprochements progressifs avec l'Agglomération...

Cela a permis la mise en œuvre, **sur le mandat 2008-2014, d'un effort de développement concerté, au service de l'investissement, dans un contexte économique dégradé.** Cela s'est traduit par un effort exceptionnel d'équipement, qui a atteint un niveau jusque-là inédit (53 M€ en 2012 et 2013).

Cet effort s'est accompagné d'une **modération fiscale** (évolution des taux en-deçà de l'inflation) et **d'un recours à l'emprunt renforcé mais maîtrisé** ainsi que d'une mobilisation de l'ensemble des leviers disponibles : poursuite des efforts de maîtrise des charges de fonctionnement, mobilisation de l'autofinancement et des recettes externes (subventions, programme de cessions...).

Le mandat 2014-2020 **confirme la trajectoire de dynamisme**, en s'appuyant sur les réalisations du mandat précédent et en intégrant les contraintes nouvelles et fortes, par la priorisation des projets et une rationalisation renforcée du fonctionnement. La baisse des dotations annoncée en avril 2014 a confirmé ce changement de cap, sans toutefois le bouleverser puisqu'elle a au final conforté une préoccupation de longue date : **l'efficacité de nos actions et la sobriété de la gestion publique, ainsi que la nécessité d'une sécurité financière assumée, non pas par affichage ou par souci de thésaurisation, mais bien pour garantir durablement la mise en œuvre de notre projet.**

Depuis 2009 pour la taxe d'habitation et 2011 pour la taxe foncière, la Ville n'a pas augmenté ses taux de fiscalité : l'ensemble de l'effort a ainsi porté sur la maîtrise du fonctionnement, sans sacrifice majeur de politique publique mais par une optimisation globale des actions, et sans faire courir de risque à la sécurité financière de la Ville, en maintenant un niveau dynamique d'investissement.

Ce sera à nouveau le cas en 2018. La prospective de la Ville s'appuie sur 4 axes majeurs :

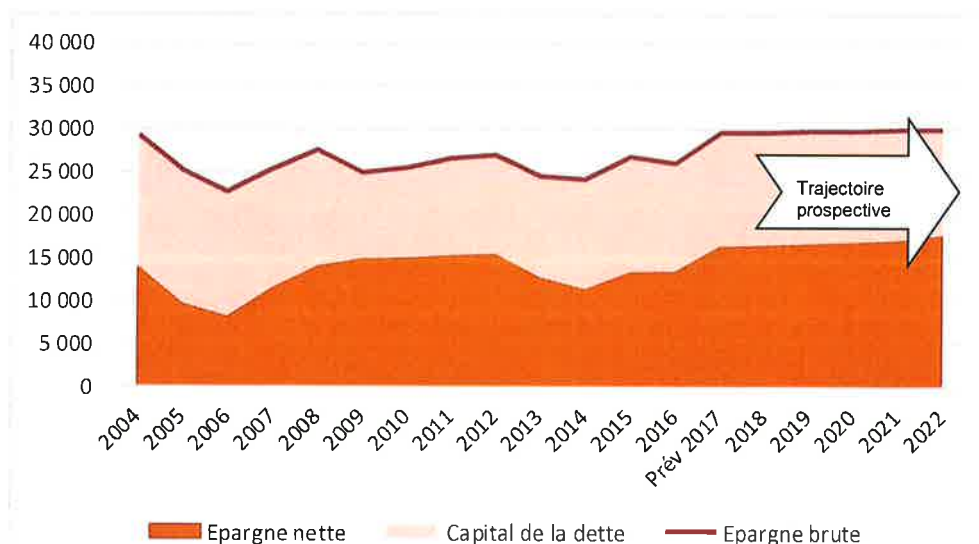
- ✓ **Premier axe, la volonté pour la Ville de ne pas fragiliser sa situation financière malgré les contraintes.** Pour cela, la prospective s'appuie sur des indicateurs de gestion, reflétant les différentes composantes du budget en fonctionnement comme en investissement, et qui constituent des points de repère indicatifs à moyen et long terme. Ils sont au nombre de 3 :
 - **L'épargne brute** : correspondant à la différence entre les recettes et les dépenses de fonctionnement, elle constitue l'**autofinancement de l'investissement**. Celle-ci prend une importance toute particulière dans le contexte actuel de contraintes financières, car elle permet de mesurer la réactivité de la collectivité sur ses dépenses, pour éviter l'effet de ciseau. La limite prudentielle fixée est de l'ordre de 20 M€ en Compte Administratif, mais elle peut descendre en dessous sous la condition de réalisation du deuxième critère.
 - **L'épargne nette** : correspondant à l'épargne brute déduite du remboursement du capital de la dette, l'épargne nette permet de mesurer ce que la Ville peut dégager pour investir sans avoir recours à de nouveaux emprunts. Celle-ci a donc vocation à couvrir a minima les travaux récurrents d'investissement, soit environ 11 M€. Ce niveau est adaptable en fonction des besoins des tranches annuelles.
 - **La capacité de désendettement** : correspondant à l'encours de dette rapporté à l'épargne brute dégagée par la collectivité, celle-ci ne doit pas dépasser 8 à 10 ans dans les prospectives financières, selon les indicateurs de pilotage recommandés généralement pour les communes.

La prospective de la Ville fixe ainsi une trajectoire en termes d'épargne nette (en logique de Compte Administratif, c'est-à-dire sur la base d'un réalisé prévisionnel) de l'ordre de 11 M€ minimum, ce qui reste optimal pour couvrir les besoins de renouvellement du patrimoine.

En résumé, **cette prospective permet à la Ville de continuer à agir, à investir, tout en conservant une situation financière sécurisée préservant les équilibres financiers de long terme.**

Il faut souligner que s'agissant d'une analyse de long terme, les chiffres sont logiquement retraités des travaux en régie (qui figurent en investissement) et des recettes dites exceptionnelles, et notamment les cessions (même si elles font partie d'un programme d'optimisation du patrimoine). Les montants peuvent en ce sens différer des montants fournis chaque année.

De manière synthétique et sous forme graphique, cette trajectoire se lit comme suit :



- ✓ **Deuxième axe : la tenue de ces objectifs en matière de sécurité financière passe inévitablement par la poursuite des efforts de maîtrise des dépenses de fonctionnement, dans un objectif de limitation de la pression fiscale pour la part communale, celle-ci restant la dernière variable d'ajustement envisageable.**

Cette maîtrise intervient logiquement sur l'ensemble des leviers en fonctionnement, **à l'exception des crédits dédiés aux 4 priorités politiques qui sont préservées à périmètre constant, voire renforcées, dans le cas notamment des crédits consacrés ces dernières années aux effectifs de la Police Municipale et au périscolaire.** Elle passe par :

- une gestion resserrée de la masse salariale qui doit tendre à moyen terme vers une évolution annuelle de 0 % hors priorités et opérations nouvelles (renforcement de la Police municipale, Projet Educatif de Territoire, ouverture d'un nouvel équipement...). Cette maîtrise porte sur l'ensemble des composantes de la masse salariale : permanents et vacataires, heures supplémentaires, etc.
- une limitation stricte de l'évolution des autres charges de fonctionnement : les crédits d'exploitation, les subventions hors secteurs prioritaires, et même les dépenses dites à évolution contrainte. Cela se concrétise d'une part par la **mise en œuvre de chantiers structurels transversaux** permettant de réaliser des économies pérennes, mais également par des **efforts sur le fonctionnement des services et de nos partenaires** par la recherche d'une **efficience toujours renforcée**. Pour cela, la Ville s'est dotée d'**outils de pilotage** affinés : le dialogue de gestion, la comptabilité analytique, la réflexion en **coût global, l'évaluation des politiques publiques...**

Cette maîtrise du fonctionnement permet de conserver un niveau d'investissement dynamique, qui constitue un des axes forts des orientations pluriannuelles.

- ✓ **Troisième axe, le maintien d'un niveau d'investissement dynamique par la mise en œuvre du Plan Pluriannuel d'Investissement, tout en maîtrisant l'endettement.**

Le niveau d'investissement fixé de manière indicative à 32 M€ par an en BP permet de **conserver une dynamique d'investissement communal répondant aux impératifs d'attractivité du territoire, de rayonnement, mais aussi de proximité**, tout en tenant compte de besoins moins importants après l'effort sans précédent du mandat 2008-2014.

La bonne tenue de nos objectifs sur le fonctionnement permet même d'envisager en 2018 un renforcement ponctuel de la capacité d'investissement, qui sera portée à environ 35 M€, au lieu de 32 M€, sans remettre en cause la trajectoire de l'endettement : la Ville se désendette progressivement depuis 2015, ce qui lui permet par ailleurs des économies sur le fonctionnement.

L'endettement n'est pas négatif en soi. Rappelons d'ailleurs que les collectivités sont tenues à la règle d'or qui réserve l'emprunt à l'investissement, productif de croissance et d'emplois ; l'emprunt permet dès lors de répartir la charge des gros investissements sur les générations qui les utiliseront.

Toutefois, il doit être **réservé aux investissements non récurrents** (c'est le sens de notre objectif sur l'épargne nette fixé à 11 M€) pour éviter un effet de spirale négative et d'autre part, il a **un impact immédiat pour la partie intérêts sur la section de fonctionnement, qui est contrainte dans le cadre de la contractualisation à venir avec l'Etat** : en effet, l'endettement des collectivités locales, en plus de celui de l'Etat et de la Sécurité Sociale, correspond au «déficit» au sens de Maastricht.

Alors que lors de l'annonce de la baisse des dotations de l'Etat, la prospective avait été modifiée quant au niveau d'investissement (qui avait été réduit de 3 M€ par an par rapport aux prévisions initiales), **la contractualisation ne remet pas en cause les orientations fondamentales de la prospective.**

- D'une part, parce que **la poursuite de la contrainte avait été anticipée**, sur la base initialement d'une hypothèse de poursuite de la baisse des dotations de l'Etat à son niveau de 2017, à défaut de disposer d'autres informations, ce qui impliquait en tout état de cause, selon la stratégie retenue, un effort de maîtrise du fonctionnement de l'ordre de 1 à 1,2 % par an (même si la contractualisation implique un lissage accru).
- D'autre part, parce que **la stratégie financière de la Ville** repose de toute façon sur une maîtrise du fonctionnement, sans hausse fiscale (et avec le souci de préservation du pouvoir d'achat des Bisontins), grâce à la réforme de la structure municipale, permettant le maintien d'un niveau dynamique de l'investissement, en favorisant l'autofinancement.

Le nouveau dispositif, qui cadre l'évolution des seules dépenses de fonctionnement, aura pour autant **un impact en termes de pilotage, de lisibilité et de communication budgétaires** : en effet, il implique de fait, et sous réserve de la circulaire qui devrait préciser les périmètres retenus, de flécher les éventuelles recettes de fonctionnement supplémentaires, non à l'augmentation des charges, mais au renforcement de l'épargne et donc à la section d'investissement, en baisse de l'endettement et/ou au renforcement de l'investissement.

Des discussions avec l'Etat sur le périmètre retenu de la contractualisation (transferts de compétence, dépenses contraintes, ...) **permettront d'affiner les évolutions des différents postes de la prospective en fonctionnement**. Le calcul des critères de la contractualisation, permettant de moduler les efforts demandés, pourra également déterminer de manière plus précise les évolutions à appliquer. Ces incertitudes qui devraient être levées courant 2018, ne sont néanmoins pas susceptibles de remettre en cause nos orientations.

Par ailleurs, la prospective de la Ville intègre **un scénario intermédiaire en matière de FPIC**, avec une hypothèse de perte définitive du bénéfice du FPIC et une légère contribution, scénario qui semble se confirmer au moins pour 2018.

✓ **Dernier axe enfin : le développement des synergies avec l'Agglomération et le renforcement de la stratégie budgétaire consolidée, au niveau du « bloc communal ».**

Si l'objectif premier de ce rapprochement n'est pas de réaliser uniquement des économies, mais bien de consolider une vision et de partager les enjeux dans un territoire élargi, en revanche, **l'efficacité, le renforcement de la cohérence, le partage des expertises, la recherche du meilleur niveau d'intervention et d'économies d'échelle** président également à ces rapprochements.

La mutualisation de la Direction Générale en 2015 et 2016, celle des services supports (Finances, Performance, Administration générale), celle d'une partie des services techniques en 2017, et d'une partie de la communication en 2018 sont des exemples de ce rapprochement.

La réflexion sur la Communauté Urbaine, mais également l'élaboration d'un projet de territoire communautaire contribuent bien évidemment à cette orientation.

En tout état de cause, et même si des adaptations de notre prospective devaient être envisagées (nous l'avons déjà fait), ces incertitudes **ne remettront pas en cause nos engagements : la volonté d'un investissement dynamique, d'une gestion resserrée et sobre de l'argent public et l'utilisation du levier fiscal en dernier recours.**

Cette stratégie qui préside à la prospective et à la projection pluriannuelle de notre action, a permis à la Ville de s'adapter : ils constituent la base de l'élaboration de nos budgets année par année. **Leur pragmatisme et leur adaptabilité sont confirmés par la rétrospective, ce qui permet de confirmer, à l'occasion de ce débat d'orientations budgétaires, le maintien de cette stratégie pour l'avenir.**

1.2. Des résultats conformes aux objectifs : les premiers résultats de l'exécution 2017

L'année 2017 n'étant pas entièrement clôturée à la date d'écriture du rapport et le Compte Administratif n'étant en tout état de cause pas voté, les graphiques ci-dessous sont basés sur des estimations s'agissant de l'exercice 2017.

Les premières tendances de l'exécution du budget 2017 confirment tant la situation financière sécurisée de la Ville, que la tenue des orientations fixées.

Tout d'abord, avec la poursuite de la stricte stabilité des taux communaux de fiscalité. Cette stabilité, que nous proposerons d'ailleurs de poursuivre en 2018, relève, dans un contexte contraint, d'un choix politique volontariste, que nous poursuivrons aussi longtemps que possible et qui donne la priorité à la préservation du pouvoir d'achat des citoyens.

Dans ce cadre, en 2017, le produit fiscal n'a évolué qu'en raison de l'effet cumulé de l'évolution forfaitaire des bases (fixée par la Loi de Finances à un niveau particulièrement faible de 0,4 % en 2017) et de leur accroissement physique.

En matière de dotations de l'Etat, l'année 2017 s'est caractérisée par sa spécificité, due non seulement à l'assouplissement de la ponction pour le redressement des finances publiques (de 1 Md€ au niveau national), soit une baisse de - 1,6 M€ pour la Ville, mais également par un abondement exceptionnel de la Dotation de Solidarité Urbaine, suite à sa réforme (+ 0,9 M€ par rapport à 2016).

Si cela a profité à la Ville, cela n'a pas réussi, loin s'en faut, à compenser la baisse de la dotation forfaitaire (perte cumulée de 27 M€ par rapport à 2013), et ce, même si **d'autres recettes, et notamment les droits de mutation, ont marqué en 2017, une reprise très dynamique.**

L'année 2017 s'est donc conclue une fois de plus par une baisse de recettes.

Dans ce contexte, les dépenses de fonctionnement ont été à nouveau marquées par un resserrement très net sur l'ensemble des postes.

Le poste des dépenses de personnel, très impacté par les changements de périmètres (mutualisations et transferts de compétences), a représenté près de 74 M€ en 2017, dont près de 5 M€ pour le personnel vacataire. Les autres postes poursuivraient leur baisse engagée depuis plusieurs années maintenant, avec la recherche continue d'une optimisation des moyens de l'action publique et d'une efficience renforcée.

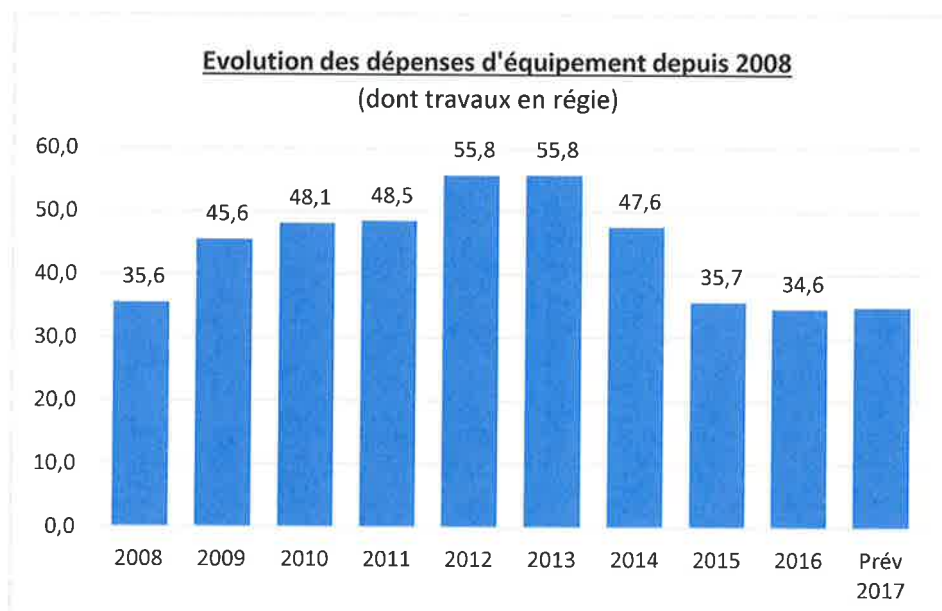
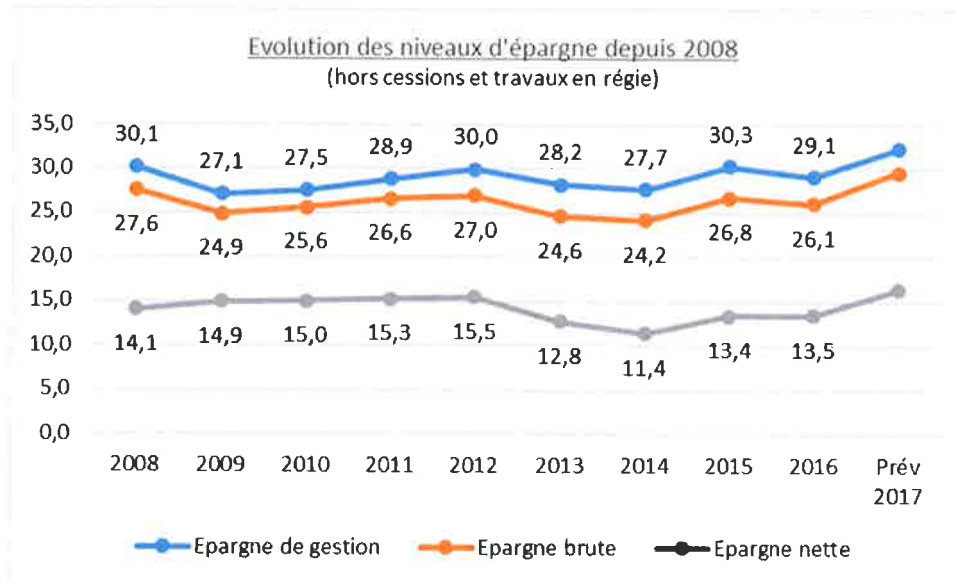
Les intérêts de la dette en baisse d'environ 0,4 M€ permettent également d'accompagner ce mouvement de maîtrise du fonctionnement.

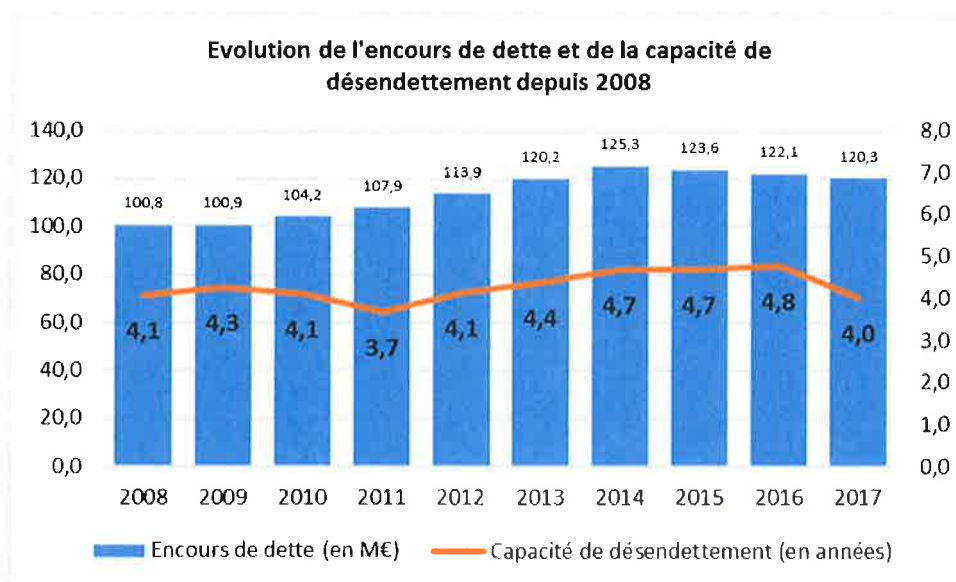
Dès lors, sous l'impact conjugué des efforts de gestion et de la maîtrise de l'endettement, l'épargne se consoliderait en 2017, après plusieurs années de baisse modérée : c'est conforme au mouvement de l'ensemble des collectivités locales, comme l'a souligné, nous l'avons vu, la note de conjoncture de la Banque Postale, qui souligne que les collectivités «ont démontré leur capacité à absorber les contraintes et leur adaptabilité aux modifications institutionnelles».

Grâce à cela, la Ville a pu poursuivre la réalisation de son programme d'investissement avec un **niveau de l'ordre de 33 M€ en 2017 (soit près de 4 % de plus qu'en 2016), hors restes à réaliser et de 35 M€ avec travaux en régie, tout en limitant l'emprunt nouveau à 11,5 M€.** Nous avons poursuivi les réalisations prévues au Plan Pluriannuel d'Investissement, conformément à nos engagements, autour de lignes directrices constantes : **le soutien à l'activité économique et à l'emploi, le rayonnement du territoire et la proximité.**

Le fonds de roulement resterait stable, ce qui constitue également un point d'appui dans la préparation du budget 2018.

Depuis 2008, la trajectoire est la suivante :





Les premières tendances de l'année 2017 se situent **donc dans la droite ligne fixée par la prospective et permettent donc la poursuite de notre projet de mandat.**

1.3. Les orientations pour 2018 : la poursuite de la maîtrise des dépenses de fonctionnement et d'un investissement calibré

Cette double action, fixée par la prospective, permet une répartition équilibrée des efforts à réaliser.

- La maîtrise du fonctionnement

La contractualisation avec l'Etat va engager la Ville sur une évolution de ses dépenses de fonctionnement annuelle plafonnée à 1,1 %, sous réserve de l'application des critères introduits pour la Loi de Finances et des discussions sur la question des périmètres retenus.

Ainsi, **le BP 2018 est-il préparé et construit sur une logique de 1,1 % d'évolution des dépenses de fonctionnement à périmètre constant** (hors mutualisations et transferts notamment), s'agissant des objectifs fixés par la prospective.

Cela implique la poursuite des efforts de gestion, que la Ville pratique depuis plusieurs années déjà. Cela n'a pas été facile jusqu'à maintenant, et **c'est là, dans cet effort prolongé, mais pour autant non surprenant, que réside, il est vrai, la difficulté de l'exercice**, alors même que beaucoup de pistes d'économies ont déjà été mises en œuvre et que des dépenses contraintes s'imposent à nous, d'autant plus dans un contexte de probable remontée de l'inflation.

Pour autant, nous maintenons nos choix : celui d'une stabilité des taux de fiscalité et celui d'une ambition pour l'investissement.

La masse salariale, qui représente après les différents mouvements de transferts et mutualisation (compensés eux-mêmes par des attributions de compensation) un tiers des dépenses de fonctionnement, est soumise à des évolutions incompressibles. C'est moins le cas en 2018 que les années précédentes (davantage marquées par l'incidence de mesures nationales), mais les 2 évolutions précédentes de la grille indiciaire sont désormais acquises, même si la réintroduction du jour de carence pourrait alléger, à la marge, l'évolution de la masse salariale. Par ailleurs, elle évolue naturellement de ce que l'on nomme le Glissement Vieillesse Technicité, qui relève de l'avancement des carrières des fonctionnaires.

S'y ajoutent les décisions locales, et notamment en 2018, la **poursuite du renforcement des effectifs de la Police Municipale ou encore la création du PC sécurité** pour les bâtiments municipaux (dans l'attribution de compensation). Nous travaillons parallèlement à la mesure budgétaire affinée du passage à la semaine des 4 jours, qui impliquera une révision du service périscolaire et extra-scolaire pour le mercredi, tout en engendrant une perte de recettes, notamment s'agissant du fonds de soutien de l'Etat.

La Ville pilote de manière resserrée ses dépenses de personnel, avec une attention particulière sur les effectifs, le recours aux vacataires et aux heures supplémentaires, l'absentéisme et les conditions de travail, ainsi que la formation. Un effort supplémentaire sera fait en 2018.

La mutualisation et la création des services communs font partie des pistes de travail en termes de recherche d'efficience et de cohérence. En 2018, la mutualisation se poursuit avec celle des fonctions techniques de la communication. En termes de transferts de compétences, les dispositifs réglementaires imposent que les transferts soient neutralisés pour la commune et l'EPCI par une attribution de compensation. Celle-ci étant obligatoirement figée, l'EPCI prend à sa charge le dynamisme ultérieur des dépenses et des recettes.

Par ailleurs, comme tout un chacun, la Ville est liée par des **évolutions contraintes** qui pèsent sur ses dépenses : citons juste le prix de l'énergie, qui représente annuellement près de 5 M€, ou de l'alimentation dans les cantines, dont la qualité est une de nos préoccupations majeures (près de 1,4 M€ par an). Les efforts faits, par exemple en matière d'économies d'énergie ou de circuits courts, sont nombreux mais l'évolution de ces postes est au final très fortement impactée par des aléas comme le climat ou le prix du pétrole... Les charges financières sont également un levier, actionnable par la négociation, le désendettement, le réaménagement d'emprunts, l'ensemble de ces pistes ayant été mises en œuvre depuis plusieurs années, mais là encore, elles restent très dépendantes des taux d'intérêts au niveau national.

L'évolution de ces dépenses a été favorable ces dernières années au niveau des tarifs et d'une inflation faible, mais le sera moins à l'avenir.

Autre évolution, qui relève cette fois d'un choix : **l'ouverture en 2018 du nouveau Musée des Beaux-Arts**. Bien évidemment, les coûts de fonctionnement de ce nouvel équipement (car c'est bien d'un nouvel équipement dont il s'agit, même si les murs sont les mêmes) ont été étudiés et intégrés dans notre prospective, dans une logique nécessaire de coût global. Néanmoins, **alors que la contractualisation avec l'Etat impose une évolution cumulative d'année en année**, qui impose soit un lissage soit un rattrapage (potentiellement complexe) sur les années suivantes, **cela constitue une contrainte supplémentaire**, qui devra faire l'objet de discussions partenariales avec l'Etat dans les mois qui viennent.

Les seules réelles marges de manœuvre resteraient donc principalement les crédits des services et des politiques publiques ainsi que les subventions versées : il s'agit là de continuer à optimiser sans toucher au cœur même des interventions communales.

Année par année lors de la construction budgétaire, les différents postes sont donc étudiés de manière fine et en s'appuyant sur la notion d'activité analytique.

Nous poursuivrons ainsi en 2018 le travail **de pilotage et de priorisation des politiques publiques municipales**, en s'appuyant sur la mise en œuvre de **chantiers structurels d'optimisation de l'action**, pour dégager des économies d'échelle et une gestion plus resserrée. Ces efforts portent sur l'ensemble des services, opérationnels ou fonctionnels, mais également avec l'ensemble de nos partenaires, dans une logique de responsabilisation collective.

Les pistes de travail sont bien sûr nombreuses, et elles sont pour la plupart déjà largement en cours : certaines portent d'ores et déjà leurs fruits depuis 2016. Citons par exemple : *la systématisation des groupements de commandes Ville/Agglomération et autres communes membres, la dématérialisation des procédures, le renforcement de la politique d'achats, la réduction du parc de véhicules, la mise en œuvre d'un schéma directeur immobilier, le confortement de la politique de maîtrise énergétique, l'optimisation de certaines subventions, le regroupement des fonctions de nettoyage et de magasins, la renégociation des contrats...*

Pour que le mouvement de réforme de l'administration se poursuive en 2018, la préparation budgétaire s'est faite de manière très volontariste sur une base très basse, hors priorités politiques, pour évaluer ce qui était soutenable ou non. C'est sur cette **logique proche de celle des budgets «base zéro» qu'a pu se dérouler la préparation budgétaire** : elle permet une vision à la fois technique et politique des efforts à réaliser, sans que ceux-ci soient nécessairement proportionnels. Cette approche permet des interventions mieux ciblées, des modifications de périmètre, et la mise en adéquation de nos capacités d'action.

L'approfondissement des stratégies budgétaires avec l'Agglomération dans le cadre du projet de territoire permet également de venir en accompagnement des processus de mutualisations et de transferts de compétences pour une vision consolidée des stratégies budgétaires, autour d'enjeux et de contraintes partagés : la réflexion sur la Communauté Urbaine participe de cet objectif, tant sur la gouvernance que sur l'impact des transferts de compétences.

L'ensemble de ces pistes est mis en œuvre et continuera de l'être, **de manière partenariale, transparente et participative, et en s'attachant à préserver la qualité du service rendu**. C'est un gage de longévité de notre approche.

- Un effort exceptionnel d'investissement en 2018

Comme nous l'avons vu précédemment, la prospective a fixé le niveau d'investissement pour le mandat, ce qui a conforté le PPI comme **outil de pilotage au service d'une ambition**, partagée avec l'Agglomération : répondre aux besoins, tant en termes de **proximité que d'équipements d'avenir et donc de positionnement territorial**. Le rôle de l'investissement local est également essentiel en termes de soutien aux entreprises et à l'emploi, le BTP notamment.

Dans cette optique, la Ville poursuit une politique d'investissement qui reste volontariste, en calibrant dans sa prospective le « bon » niveau d'investissement : celui qui permet sur le long terme la **réalisation de nouveaux équipements attractifs et garantit aux citoyens des équipements entretenus, accessibles, proches de leurs besoins et dans les quartiers**.

En 2018, ce niveau sera ponctuellement renforcé, de l'ordre de 3 M€, soit 35 M€ environ contre 32 M€ en 2015, 2016 et 2017, pour faire face à des besoins supplémentaires sans remettre en cause la trajectoire de la prospective.

C'est le cas notamment pour la réalisation du siège du CROUS, qui constitue un projet structurant en termes d'équilibre des territoires, mais également du soutien à la SAIEMB Logement.

Ce niveau d'investissement supplémentaire est **financé entièrement par des recettes propres** (subventions, cessions d'immobilisations notamment), **sans remise en cause de la trajectoire de dette (avec un désendettement progressif depuis 2015)** que nous nous sommes fixés. Cela constitue une opportunité que la Ville a saisi, consciente de l'importance de l'enjeu.

Dans une région élargie, Besançon se doit de demeurer, en partenariat avec l'Agglomération, un pôle de rayonnement, notamment en matière de développement économique, culturel, touristique et urbain.

Parallèlement, elle **poursuivra son investissement, à travers notamment ses tranches annuelles et une enveloppe dédiée à la proximité**, avec un accent tout particulier qui sera mis en 2018 sur les écoles, et notamment pour leur informatisation.

Ces 2 facettes de l'investissement sont une garantie à la fois de la haute qualité de vie et de l'attractivité, pour l'accueil de nouvelles entreprises, de nouveaux services, et de population supplémentaire. Ce sont d'ailleurs des axes forts du projet de territoire, qui se construit aussi à Besançon.

2. Besançon, une ville qui se construit

L'année 2018 marquera les esprits car de nombreux grands équipements dont les travaux ont été engagés sur les exercices précédents vont s'achever. Année importante également en matière de mutation du territoire, avec notamment la réflexion engagée au sein du Grand Besançon pour un passage éventuel en Communauté Urbaine.

Rappelons également le maintien de nos priorités politiques définies dans le plan de mandat dont certaines actions vont se poursuivre et d'autres seront nouvellement engagées afin d'être au plus près des attentes des Bisontins dans le domaine **de la proximité, l'éducation et la jeunesse, la tranquillité publique et la sécurité, la cohésion sociale, la politique de la ville et le développement durable**.

2.1. Un territoire en mutation

Comme chacun le sait, **un projet de territoire** est en cours de réflexion au sein de la Communauté d'Agglomération du Grand Besançon. Ce futur projet commun devrait se finaliser très prochainement et Besançon y joue, avec l'ensemble des communes de l'Agglomération, un rôle important, autour de marqueurs forts de la singularité de notre territoire : **la dynamisation des alliances, le renforcement de la cohésion, l'anticipation des transitions, et l'élan donné au travers du concept d'effervescence.**

2017 avait d'ores et déjà marqué une étape forte pour l'intercommunalité, tant avec l'extension de son périmètre qu'avec la prise de compétences sur les zones d'activités économiques, le commerce, le tourisme et en cours d'année le Plan Local d'Urbanisme Intercommunal. 2018 constitue un pas supplémentaire dans la construction communautaire, avec le transfert de **l'eau et l'assainissement et de la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations, mais également la poursuite des mutualisations, avec les fonctions techniques de la communication.**

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

Ce travail engagé vient nourrir la réflexion en cours sur **le passage éventuel en Communauté Urbaine.**

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

Au-delà de cette consolidation territoriale indispensable, Besançon joue pleinement son rôle de ville centre et accompagne très étroitement ce mouvement de mutation, pour que Besançon ne soit pas une ville qui meurt, mais bien au contraire une ville dynamique et tournée vers l'avenir.

Preuve en est donnée par une politique urbanistique tournée vers l'avenir et l'accueil de nouveaux habitants et actifs, avec la montée en puissance progressive des **écoquartiers des Vaîtes et Vauban, ainsi que du pôle tertiaire à Viotte.**

Par ailleurs, la commune va poursuivre activement son programme de requalification des friches recensées sur le territoire : **le projet urbain Saint-Jacques/Arsenal** devrait connaître une avancée significative avec l'annonce cette année du candidat retenu pour la confection du projet de Cité des Savoirs et de l'Innovation sur lequel devrait s'implanter à terme la future Grande Bibliothèque. **La reconquête du quartier des Prés de Vaux** se poursuivra en vue de l'aménagement d'un grand parc post-industriel et, suite à sa vente par la Ville, **l'ex-conservatoire place de la Révolution** sera réhabilité par le secteur privé.

Dans le domaine de l'Enseignement supérieur, 2018 marquera bien évidemment le lancement des travaux pour **l'installation du CROUS à Besançon.** Cela constituera un maillon essentiel en termes de positionnement universitaire. Parallèlement, une réflexion partenariale sera engagée pour la **modernisation du Campus La Bouloie**, pour lequel la nouvelle ligne de bus 3+ en Site Propre a d'ores et déjà apporté une vraie valeur ajoutée en termes d'accessibilité et d'ouverture : le programme s'achèvera cette année avec le doublement du pont de la Gibelotte.

2.2. La défense d'un projet pour une ville solidaire et attractive

Un des grands axes de développement de la Ville pour 2018 sera indéniablement la **politique culturelle, élément moteur d'attractivité**. En effet, des événements importants se dérouleront cette année et marqueront durablement les esprits : **la réouverture du Musée des Beaux-Arts et d'Archéologie** prévue en novembre 2018, après 3 ans de travaux, ainsi que **les festivités organisées à l'occasion du 10^{ème} anniversaire de l'inscription des remparts Vauban au patrimoine mondial de l'UNESCO, avec notamment l'exposition Mauro Corda**. Par ailleurs, les manifestations culturelles interviendront à nouveau en 2018 (festival Détonation, Livres dans la Boucle, Festival International de Musique). **La SMAC Rodia** verra sa capacité d'accueil augmenter dans l'une de ses salles de concert et **le Bastion Gaulard** sera rénové.

Le patrimoine historique Vauban va faire l'objet de l'engagement d'une seconde phase importante de travaux de restauration, de même que des monuments emblématiques tels que **l'Hôtel de Ville**. Véritable locomotive bisontine en matière d'attractivité touristique et économique, **la Citadelle poursuivra son développement**, en lien avec le nouveau schéma touristique du Grand Besançon. Un vaste chantier de restauration sur **le Musée de la Résistance et de la Déportation** va débuter, de même que **le remplacement des aquariums**.

Par ailleurs, depuis le début du mandat, les priorités portées par la Municipalité **se matérialisent très concrètement** : elles sont chaque fois accompagnées par un effort financier spécifique et volontariste. Ces priorités s'articulent autour d'un axe fort : celui de la **solidarité et de la proximité**.

Les visites de quartier à l'occasion du bilan de mi-mandat ont d'ailleurs confirmé ces orientations, qui sont avant tout au service de la qualité de vie et du bien-vivre ensemble. Beaucoup de demandes émanant des conseils de quartiers et des habitants pourront d'ailleurs être prises en compte dès 2018, notamment dans le cadre de **l'enveloppe d'investissement de proximité qui se montera à 0,8 M€** : elle complète le programme de petits travaux annuels en matière de voirie, d'espaces verts, d'entretien des écoles, des espaces sportifs dont le montant est stabilisé depuis quelques années à environ 11 M€ pour faire face aux nombreux besoins.

Ainsi, en 2018, la Ville confirme tant son engagement que sa vigilance :

- **Pour le bien-vivre ensemble et pour les citoyens les plus démunis**, par le biais de son soutien au CCAS, maintenu à périmètre constant (hors effets des mutualisations) permettant la poursuite de la déclinaison de son projet social. L'ouverture de la Maison des services au public à Planoise début 2018, dont la gestion est confiée au CCAS, permettra également de renforcer la cohérence des services sociaux et municipaux tout en favorisant un accès simplifié pour les citoyens.
- **Pour l'éducation et l'épanouissement de notre jeunesse** : avec, bien sûr, la refonte du système périscolaire dans les écoles et des activités extrascolaires dans les maisons de quartier permettant d'accompagner le retour à 4 jours mais également une accélération forte du **renouvellement du parc informatique des écoles**, conformément à la demande des Conseils d'école et des habitants, une accentuation de l'effort fait pour la qualité d'accueil dans les cantines, dans la suite de l'extension des capacités engagées dès la rentrée de la Toussaint 2017, mais également avec un effort en matière **d'investissement pour l'entretien des écoles et des aires de jeux scolaires**. **La restructuration complète de l'école Dürer** sur Planoise se poursuivra également, en parallèle avec le lancement des études pour l'école en remplacement de Tristan Bernard.
- **Pour la politique de la ville et les quartiers** : en articulation étroite avec le Contrat de Ville, qui garantit de manière partenariale le développement solidaire et la cohésion dans les quartiers, l'année 2018 apportera des signes forts dans ce domaine, tout d'abord avec la première démolition d'une barre d'immeubles sur le **quartier de la Grette-Brulard-Polygone**, moment fort et hautement symbolique d'un renouveau programmé. La Ville lancera également la rénovation de la Maison de quartier de la Grette malheureusement endommagée par l'incendie volontaire de fin 2017. Par ailleurs, lauréat de l'appel à projets ANRU+ en 2017, la Ville, en lien avec la Communauté d'Agglomération, les bailleurs sociaux et les partenaires, va poursuivre **la mutation du quartier de Planoise**, secteur ciblé en quartier d'excellence numérique, avec le démarrage effectif des premiers aménagements du Nouveau Programme de Renouvellement Urbain, après plusieurs années d'études approfondies.

- **Pour la sécurité et la tranquillité publique de tous** : nous le savons, la sécurité est fragile et nécessite une attention de tous les instants : c'est une condition essentielle de qualité de vie. C'est dès lors une préoccupation constante et si nous entendons assumer la part qui nous revient, il conviendra que l'Etat fasse de même, avec une demande forte, faite au plus haut niveau de l'Etat, pour l'augmentation de la présence de la Police nationale sur notre territoire : le premier renfort de police nationale ainsi que l'ouverture prochaine d'une annexe du commissariat à Planoise vont dans le bon sens. Autre élément d'importance, que nous avons appris très récemment : **Besançon a été retenue pour l'expérimentation de la police de sécurité du quotidien sur le quartier de Planoise**. Cela constitue une vraie opportunité pour le renforcement de la prévention, pour l'amélioration du partenariat et de la complémentarité avec la Police Municipale, pour l'écoute et le contact avec les habitants.

S'agissant du domaine municipal, les actions ont été nombreuses et se poursuivront en 2018 : sont ainsi prévus au budget, conformément au plan adopté en 2015, **3 postes supplémentaires de gardiens de police et un poste de responsable adjoint pour le centre de supervision urbaine** (qui viennent s'ajouter aux 6 postes de policiers, aux 4 ASVP et aux 6 opérateurs de vidéosurveillance créés depuis 2015), qui permettent un renforcement de la présence en matière de tranquillité publique, avec un équipement renforcé grâce aux tasers et aux caméras piétons, mais également la poursuite du **déploiement de la vidéoprotection** tel que prévu au PPI.

Au titre des équipements de proximité, la Ville va maintenir ses efforts en termes de réalisations d'opérations structurantes : **poursuite de la restructuration du pôle des Tilleuls, avec l'ouverture en 2018 de la nouvelle salle polyvalente, réfection des équipements sportifs sur différents sites** : Rosemont, Saint-Claude-Les Torcols, avec pour ce dernier la création d'un **lieu dédié aux sports et cultures urbaines**, et surtout **la réhabilitation et la modernisation de la piscine de Chalezeule**. Les travaux en cours sur la **Maison du Peuple** seront également achevés cette année.

En termes de qualité de vie et de proximité, la préservation de l'environnement constitue également un enjeu majeur, qui se déclinera par des multiples actions, tant pour le développement des **énergies renouvelables** (avec le développement des couvertures solaires sur les bâtiments administratifs d'ici à fin 2018, et, projet désormais porté par l'Agglomération, le développement de la méthanisation à Port Douvot), de l'intermodalité avec de nouvelles pistes cyclables et la protection des espaces urbains végétalisés (jardins familiaux et collines notamment).

Ce sont donc des événements marquants qui se préparent en 2018, et qui préfigurent également une année 2019 riche en événements, notamment sportifs, autour de la thématique outdoor. Nous aurons l'occasion d'en parler.

Concernant le budget principal, l'ensemble des grands projets décrits ci-avant figure dans le Plan Pluriannuel d'Investissement, présenté annuellement lors du Débat d'Orientations Budgétaires, qui permet de visualiser sur les cinq prochaines années les grands projets d'investissement de la Ville.

Il s'agit d'un document révisable et actualisable chaque année. Il est ajusté pour prendre en compte les résultats d'appels d'offre, le planning de réalisation des opérations, les résultats des études, mais aussi les choix de programmation, en adéquation avec les capacités budgétaires de la Ville. Les montants estimatifs ci-dessous concernent l'inscription de crédits en investissement (à titre d'exemple, les études menées en interne n'y figurent pas). Les dépenses prévisionnelles de 2018 à 2022 s'entendent brutes (les recettes correspondantes n'étant pas déduites), TDC (Toutes Dépenses Confondues), hors reports éventuels de crédits à intervenir sur 2018.

Projet	Total	2018	2019	2020	2021	2022
TOTAL SECTEUR DES VAITES	19 653 000					
Etudes et acquisitions	210 000					
Aménagement (subvention d'équipement)	5 393 000					
Programme d'équipements publics	14 050 000					
TOTAL SECTEUR SAINT-JACQUES	10 068 000					
Etudes	168 000					
Aménagements du site Saint-Jacques	4 000 000					
Place Saint-Jacques	1 900 000					
GRANDE BIBLIOTHEQUE (subvention d'équipement)	4 000 000					
TOTAL SECTEUR DES PRES DE VAUX	8 867 403					
Etudes	21 000					
Démolition immeuble RHODIA et aménagement parc	2 950 000					
Installation des archives municipales (Aménagement du bâtiment VNF)	1 426 403					
Portage et acquisition du bâtiment TEREVA	1 470 000					
Autres aménagements espaces publics	3 000 000					
QUARTIERS PRORITAIRES ET AUTRES QUARTIERS DEGRADES	7 338 143					
Etudes	200 000					
Aménagements quartiers (Planoise, Grette...)	6 738 143					
Secteur Vareilles (2 ^{ème} tranche)	400 000					
CONSERVATION ET MISE EN VALEUR DU PATRIMOINE VAUBAN	6 530 000					
MUSEE DE LA RESISTANCE ET DE LA DEPORTATION : travaux de rénovation	5 300 000					
EQUIPEMENT AQUALUDIQUE (participation)	5 000 000					
RENOVATION PISCINE DE CHALEZEULE	3 950 000					
RENOVATION ATELIER MAINTENANCE AUTOMOBILE (CENTRE TECHNIQUE MUNICIPAL)	3 834 000					
RENOVATION ECOLE DURER	3 509 000					
JARDIN DE LA DECOUVERTE ET DES SAVOIRS	2 950 000					
SIEGE DU CROUS	2 950 000					
ZAC PORTES DE VESOUL : travaux d'accompagnement	2 700 000					
MUTUALISATION DIRECTION DES SYSTEMES D'INFORMATION (subvention d'équipement)	2 211 020					
RENOVATION URBAINE PALENTE/ORCHAMPS : POLE DES TILLEULS	2 075 281					
AMENAGEMENT PLACE VICTOR HUGO	2 000 000					
REQUALIFICATION RUE DE LA REPUBLIQUE	1 900 000					
RENOVATION MUSEE BEAUX-ARTS ET D'ARCHEOLOGIE	1 505 808					

Projet	Total	2018	2019	2020	2021	2022
MAISON COLETTE	1 500 000					
RESTAURATION HOTEL DE VILLE	1 324 982					
ZAC HAUTS DU CHAZAL - POLE SANTE : rachat d'ouvrages	1 291 381					
SAIEMB LOGEMENT : apport en capital	1 086 000					
MISE EN PLACE VIDEOPROTECTION	1 069 000					
EXTENSION CIMETIERE DE SAINT-CLAUDE	863 240					
EXTENSION LA RODIA	850 000					
OPERATIONS D'ACCOMPAGNEMENT EN URBANISME : requalification des quartiers et du centre-ville	816 000					
CRECHE DES ORCHAMPS	800 000					
REQUALIFICATION QUARTIER FONTAINE ECU	743 000					
CRECHE DE SAINT-FERJEUX	700 000					
QUARTIER DURABLE VIOTTE (subvention d'équipement)	600 000					
RENOVATION BASTION DE BREGILLE	580 000					
MISE EN SECURITE DES FALAISES	500 000					
OPERA THEATRE : réhabilitation du plateau technique	500 000					
RENOVATION COMPLEXE SPORTIF DE ROSEMONT	450 000					
CREATION D'UN LIEU DEDIE AUX SPORTS ET CULTURES URBAINES (SKATE PARK INDOOR)	445 000					
REHABILITATION DU QUARTIER VAUBAN : études et acquisition	245 000					
EPCC SCENE NATIONALE (subvention d'équipement)	240 000					
ZAC PASTEUR (subvention d'équipement)	225 000					
REFECTION SALLE BATTANT	200 000					
MUTUALISATION PARC AUTO LOGISTIQUE (subvention d'équipement)	186 000					
SPL TERRITOIRE 25 : apport en capital	169 470					
SYNDICAT MIXTE MICROPOLIS (subvention d'équipement)	166 293					
LA RODIA (subvention d'équipement)	160 000					
AIDE FONCIERE AUX OPERATEURS (subvention d'équipement)	150 000					
DEMONTAGE DU PYLONE DE PLANOISE	150 000					
EPCC ISBA (subvention d'équipement)	148 000					
SYNDICAT MIXTE LUMIERE (subvention d'équipement)	87 500					
EQUIPEMENTS SCENIQUES (subvention d'équipement)	80 000					

Projet	Total	2018	2019	2020	2021	2022
AIDE A L'EQUIPEMENT DES STRUCTURES ASSOCIATIVES DE QUARTIER (subvention d'équipement)	75 000					
PARC STATIONNEMENT GARE VIOTTE (subvention d'équipement)	66 000					
DEMOLITION ANCIENS VESTIAIRES L. LAGRANGE	62 100					
SM ORCHESTRE V.HUGO FC (subvention d'équipement)	50 000					
SECTEUR DES PLANCHES (études 2 ^{ème} phase)	30 000					

III - LA STRATEGIE DE CONSTRUCTION DU BP 2018

1. Les grands équilibres en recettes et en dépenses

1.1. Le budget consolidé

Le budget primitif 2018, tous budgets confondus, hors gestion active de la dette et mouvements de reprise, est prévu, à ce stade des orientations budgétaires, à près de 190 M€ dont 140,4 M€ pour le fonctionnement et 49,1 M€ pour l'investissement.

Les dépenses réelles de fonctionnement connaissent une baisse de 1,1 M€ par rapport à 2017. Cette baisse s'explique par le résultat des efforts de gestion entrepris et par les changements de périmètre évoqués ci-après.

Au titre de l'investissement, les dépenses d'équipement hors restes à réaliser représentent 35,4 M€ (quasiment uniquement sur le budget principal) et évoluent de + 2,1 M€ par rapport à 2017.

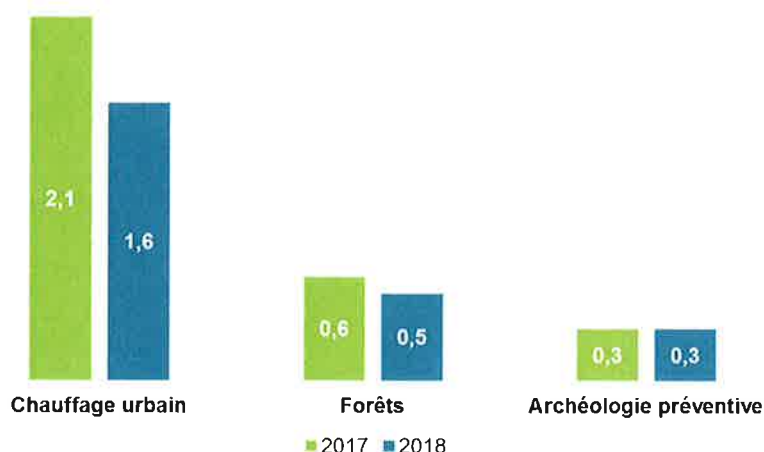
Après le transfert des budgets Eau et Assainissement au 1^{er} janvier 2018 à l'Agglomération, le budget général de la Ville ne compte plus que 6 budgets annexes.

Les budgets primitifs des 3 Zones d'Activités et de lotissement intègrent uniquement des mouvements de reprise de la gestion 2017 (restes à réaliser et reprise des résultats).

Les propositions budgétaires du Budget primitif 2018 des autres budgets annexes (Chauffage Urbain, Forêts et Archéologie Préventive) représentent en mouvements réels un montant de **2,4 M€** (en baisse de 0,6 M€ par rapport au BP 2017).

Si les budgets Forêts et Archéologie sont en stagnation par rapport à 2017, celui du budget Chauffage urbain connaît une baisse des dépenses d'équipement notamment en matière de sécurisation de réseaux.

Ventilation des budgets annexes 2017 et 2018
(opérations réelles hors mouvements de reprise en M€)



1.2. Le budget principal

Comme lors des exercices précédents, le Budget Primitif 2018 sera marqué par des changements de périmètres principalement en fonctionnement qui nécessiteront pour certains d'être retraités afin d'obtenir des données comparables de BP à BP.

La poursuite des mutualisations de services et des transferts de compétence à la CAGB modifie une nouvelle fois la structure des dépenses et des recettes de fonctionnement du budget 2018. En effet, tout transfert d'agents de la Ville à la CAGB conduit à une baisse de la masse salariale qui, accompagnée dans certains cas d'une réduction des crédits de service et d'une éventuelle augmentation des recettes de facturation à la CAGB (locaux notamment) a pour effet d'aboutir à une majoration de l'attribution de compensation négative.

Ainsi, le BP 2018 prendra en compte à compter du 1^{er} janvier 2018 la création de services communs entre les directions Communication de la Ville et de la CAGB (délibération du Conseil Municipal du 7 décembre 2017), les transferts et prises de compétence par la CAGB respectivement de l'Eau/Assainissement et de la gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI).

L'extension de la capacité d'accueil à la restauration scolaire pour environ 150 enfants, la pérennisation de 67 postes d'animateurs référents à temps non complet et le retour attendu de la semaine à 4 jours à la rentrée scolaire 2018-2019 impacteront dans le domaine de l'éducation les prévisions de dépenses et de recettes du budget primitif.

Dans le domaine culturel, la réouverture du Musée des Beaux-Arts et d'Archéologie prévue sur la fin d'année 2018 et les célébrations du 10^{ème} anniversaire du label UNESCO constituent des opérations nouvelles, et pour la deuxième ponctuelle, qui font l'objet d'inscriptions au BP.

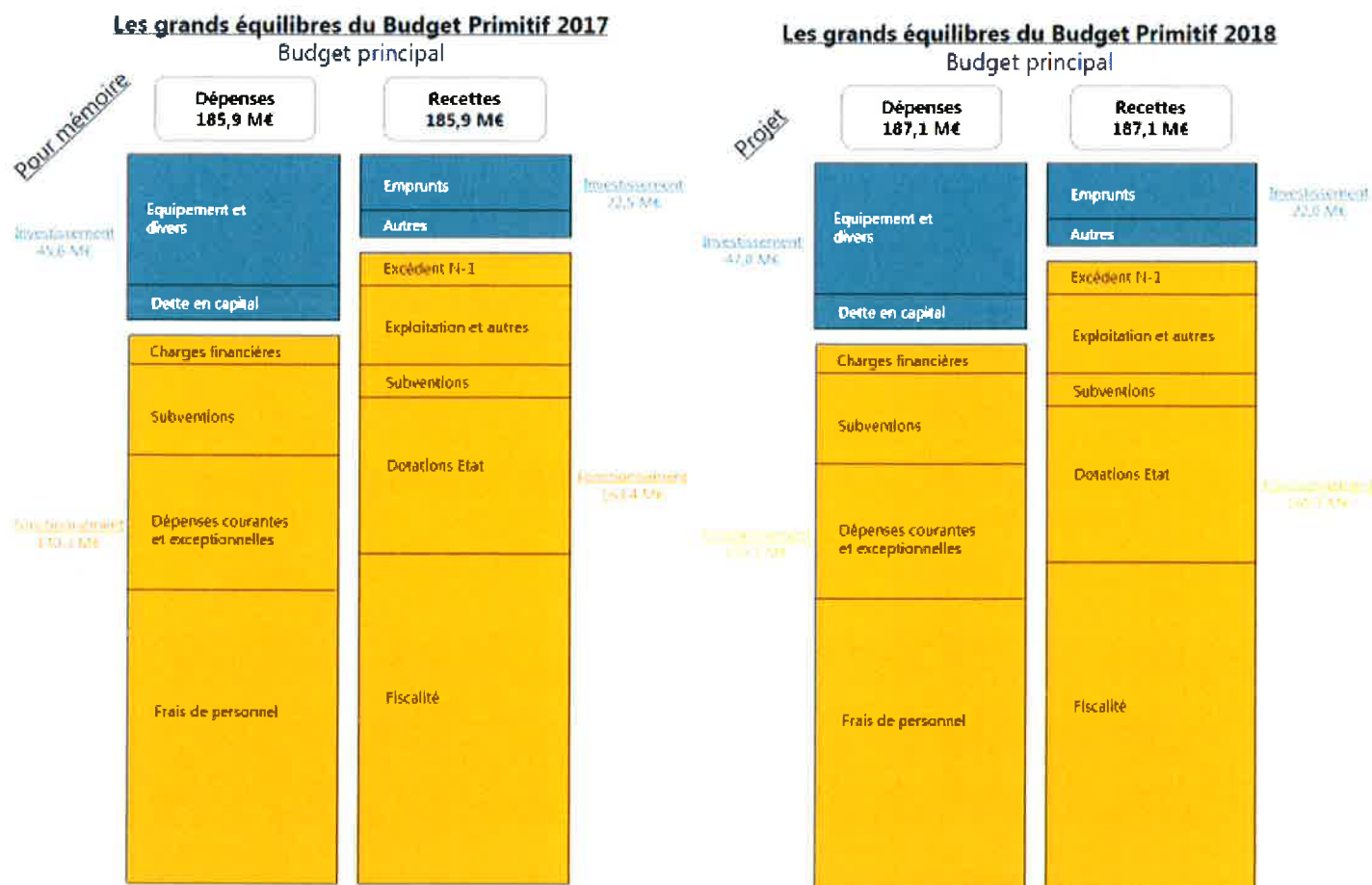
Enfin, le budget 2018 intègre la mise en œuvre de la nouvelle réforme liée au stationnement (loi MAPTAM) avec la transformation des amendes de stationnement en redevances d'occupation du domaine public, et la perception (et les besoins de suivi et de gestion qui en découlent) de forfaits post-stationnement.

Il s'agit là des principaux changements de périmètre qui impacteront le budget 2018 et qui seront détaillés dans le rapport de présentation du Budget Primitif 2018.

Les graphiques ci-après permettent de comparer les grands équilibres du BP 2018 du budget principal, sous réserve des derniers ajustements, qui sera présenté en avril prochain lors du vote par le Conseil Municipal.

Le projet de Budget Primitif 2018 pour le seul budget principal s'établit à ce jour hors gestion active de la dette et reprise des résultats 2017 à environ 187 M€ (+ 1,2 M€ par rapport au BP 2017).

Il se répartit à hauteur de 139,3 M€ pour les dépenses réelles de fonctionnement (- 1 M€ par rapport à 2017) et à 47,8 M€ pour celles d'investissement (+ 2,2 M€ par rapport à 2017). Les dépenses d'équipement représentent près de 35 M€ soit près de 3 M€ de plus qu'en 2017.



2. La stratégie en matière de dette

2.1 Les objectifs poursuivis

La stratégie de gestion active de la dette de la Ville est orientée vers l'optimisation de la performance financière des produits financiers auxquels elle a recours. Elle est rappelée chaque année (pour 2018, lors de la délibération du 7 décembre 2017), lorsque le Conseil Municipal délibère en vue de conférer au Maire la possibilité d'accomplir certains actes de gestion de dette par délégation.

Cette stratégie se décline au travers :

- **d'une volonté permanente d'optimisation de la performance financière de la dette**, compatible avec une gestion responsable des deniers publics, permise par les outils de gestion financière à sa disposition et une veille attentive sur l'évolution des marchés de taux ;
- **de la recherche d'une structure d'encours équilibrée et sécurisée**, composée pour environ les 2/3 par des emprunts à taux fixes performants, assurant la stabilité de la charge financière de la dette, et pour 1/3 par des emprunts à taux variables, souples d'utilisation et permettant de tirer avantage des taux actuellement très bas ;
- **du refus des produits structurés complexes, voire spéculatifs**, l'autorisation donnée par le Conseil Municipal ne valant que pour des produits simples : taux fixes simples, taux variables simples ou assortis d'un plafond de taux.

Cette stratégie, nous le croyons, nous prépare et nous protège face à un contexte financier toujours complexe et changeant, marqué par les incertitudes politiques outre-Atlantique et la fin programmée de la politique facilitante de la Banque Fédérale.

Ceci, combiné avec l'embellissement économique enregistré dans la zone Euro, de nature à inciter la BCE à réduire le niveau de ses interventions, devrait entraîner une légère remontée des taux de long terme d'ici à la fin de l'année.

Cette normalisation des politiques monétaires devrait également être marquée par une volatilité des marchés financiers en hausse.

2.2. Les mobilisations 2017 et 2018

Les emprunts mobilisés en 2017, qui concernent exclusivement le budget principal, se sont élevés à 11,5 M€.

Les mobilisations 2017 sont les suivantes :

- 2 prêts de 1,5 M€ chacun du Crédit Coopératif et du Crédit Mutuel, au taux fixe de 1,15 % trimestriels sur 15 ans.
- 5 M€ auprès de la Caisse d'Epargne de Bourgogne Franche-Comté, au taux fixe de 0,72 % trimestriel sur 15 ans.
- 1 prêt croissance Verte auprès de la Caisse des Dépôts, pour 1,4 M€, au taux Livret A + 0,75 % sur 20 ans.
- 3 prêts au secteur public local auprès de la Caisse des Dépôts, pour un total de 2,04 M€, au taux Livret A + 1 % sur 21 ans.
- Quelques prêts à taux zéro consentis par la Caisse d'Allocations Familiales du Doubs, en compléments de subventions sur certains projets.

Dans le même temps, les remboursements de capital sur le budget principal ont atteint le total de 13,3 M€. **La Ville s'est ainsi désendettée en 2017 de 1,8 M€ sur son budget principal.**

Pour les budgets annexes, le désendettement s'est établi à 858 K€ pour l'Eau, 1 385 K€ pour l'assainissement, 15 K€ pour les Forêts et 802 K€ pour le chauffage urbain.

Pour 2018, le budget est construit sur la base d'un désendettement prévisionnel 2018 de l'ordre de 1,2 M€, les dépenses de remboursement du capital étant prévues aux alentours de 12,6 M€ tandis que la mobilisation d'emprunts nouveaux est prévue à 11,4 M€ (hors reports). Ces données évolueront bien entendu en fonction des réalisations effectives en investissement, qui détermineront le montant qui sera réellement emprunté.

2.3. Un encours sécurisé et maîtrisé

Après le transfert des budgets annexes Eau et Assainissement, 3 budgets ont actuellement un encours de dette :

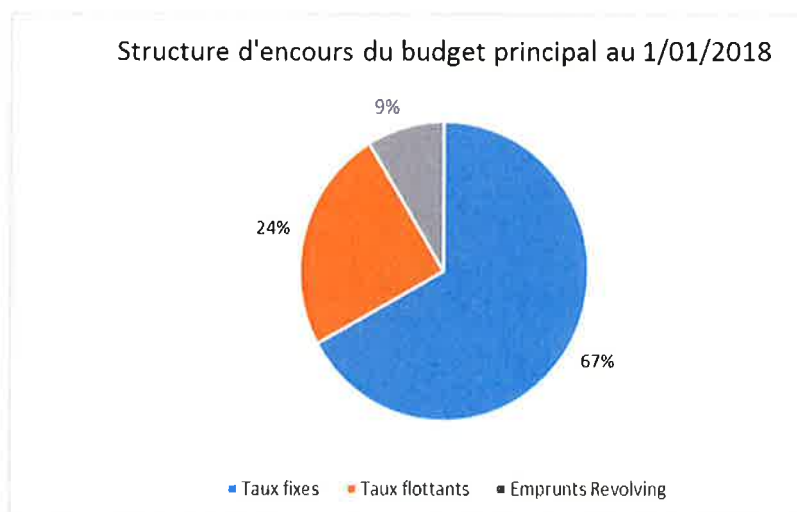
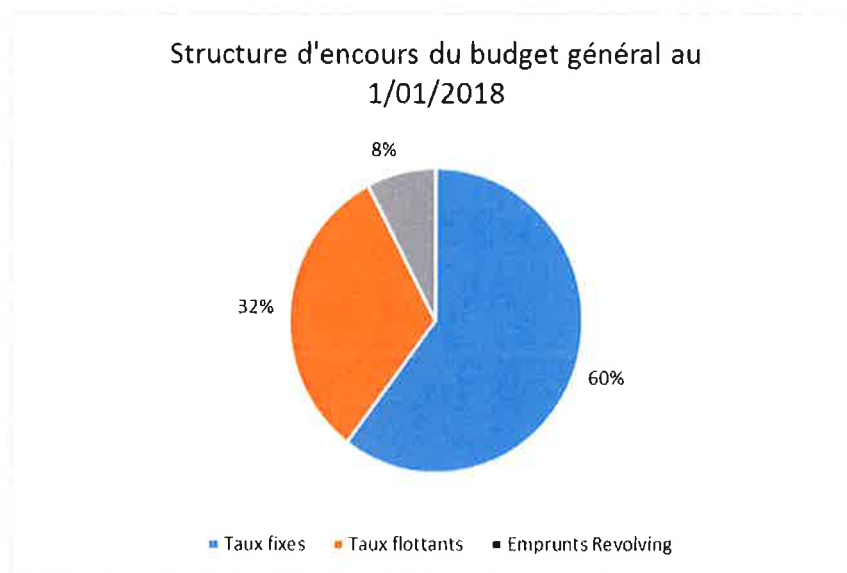
- Budget principal	120,3 M€
- Budget Forêts	0,01 M€
- Budget Chauffage Urbain	<u>16,2 M€</u>
	136,5 M€

La structure d'encours du budget général est répartie de la façon suivante au 01/01/2018 :

- Dette à taux fixe :	82,4 M€	soit	60 %
- Dette à taux flottant :	43,6 M€	soit	32 %
- Emprunt revolving :	<u>10,5 M€</u>	soit	8 %
	136,5 M€		

Cette structure, malgré le transfert des compétences Eau et Assainissement et donc des budgets annexes associés, varie peu par rapport à 2017, puisqu'elle était alors de 63 % d'encours à taux fixes, 29 % de taux variables et 8 % d'emprunts revolving.

Elle se rapproche également de notre objectif d'une structure positionnée aux 2/3 sur des taux fixes.



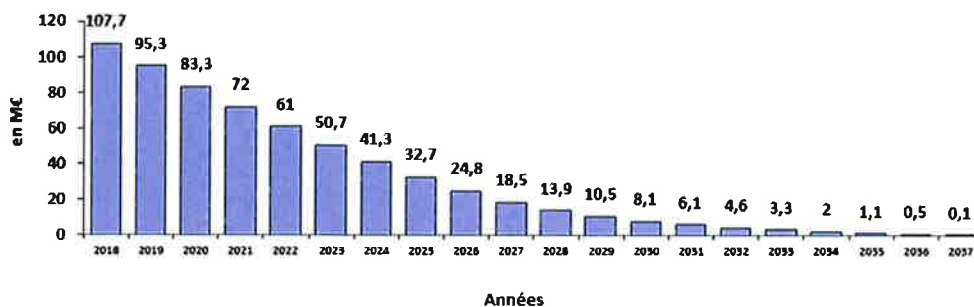
La structure d'encours du budget principal (notamment en raison des mobilisations des dernières années) se répartit entre 67 % de taux fixes, 24 % de taux flottants et 9 % d'emprunts revolving.

Après une augmentation liée à un effort exceptionnel d'investissement lors du mandat précédent, l'encours de dette poursuit la diminution régulière entamée en 2015.

L'encours de dette du budget principal est ainsi passé de 125,3 M€ fin 2014 à 123,6 M€ (2015), puis 122,1 M€ (2016) et 120,3 M€ en 2017.

Hors mobilisation nouvelle, l'extinction de l'encours du budget principal est également très régulière, ce qui est signe d'un endettement contrôlé et mobilisé de façon progressive. Cette progressivité est également une sécurité ; elle permet d'anticiper l'avenir avec sérénité et de poursuivre une politique d'investissement régulière.

Budget Principal : Projection d'encours en fin d'exercice



Enfin, comme l'indique le tableau ci-dessous, **l'encours est classé en intégralité en catégorie 1A** de la charte GISSLER, qui évalue le degré de risque associé à certains produits financiers. La Ville ayant emprunté à taux fixes classiques ou sur des index variables simples, le risque associé avec ces taux est le plus faible de la double échelle de cotation.

	Dette classée 1A		
Budget Principal	120,3 M€	100 %	97 contrats
Budget Forêts	0,01 M€	100 %	4 contrats
Budget Chauffage Urbain	16,2 M€	100 %	11 contrats
Tous budgets	136,51 M€	100 %	112 contrats

Propositions

Le Conseil Municipal est invité à débattre des Orientations Budgétaires 2018, à prendre acte de la tenue de ce débat par une délibération spécifique, ainsi que de l'existence d'un rapport détaillé et des rapports annexes concernant les effectifs et la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes, conformément à l'article L.2312-1 du Code Général des Collectivités Territoriales.

Après en avoir délibéré et sur avis favorable unanime de la Commission n° 1 (1 abstention), le Conseil Municipal, à l'unanimité des suffrages exprimés, a pris acte de la tenue du débat concernant les orientations budgétaires 2018 et de l'existence d'un rapport détaillé.

Préfecture du Doubs

Reçu le 23 MARS 2018



Contrôle de légalité

Pour extrait conforme,
Pour le Maire,
La Première Adjointe


Danielle DARD.



Rapport adopté à l'unanimité

Pour : 54

Contre : 0

Abstention : 0

Annexe aux orientations budgétaires de la Ville de Besançon

Rapport sur l'évolution des dépenses de personnel et des effectifs (article 107 loi NOTRe)

L'article 107 de la loi NOTRe en date du 7 août 2015, a modifié les articles L 3312-1 et L 2312-1 du CGCT concernant le débat d'orientations budgétaires et introduit l'obligation d'un rapport de présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs.

Ce rapport doit préciser notamment l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses du personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail.

I - Effectifs et dépenses de personnel

A - Effectifs au 1^{er} janvier 2018

Les effectifs de la Ville s'élèvent au 1^{er} janvier 2018 à 1 696 agents permanents représentant 1 534,69 ETP. A cela s'ajoutent les agents qui interviennent à titre temporaire dans l'année permettant d'assurer des besoins ponctuels (emplois saisonniers, remplacements d'agents indisponibles, renforts pour des événements exceptionnels...).

	EFFECTIF EN ETP
BUDGET PRINCIPAL	1 525.69
BUDGET FORETS	7
BUDGET ARCHEOLOGIE	2
TOTAL	1 534.69

Au 1^{er} janvier, la Ville perd 114,36 ETP par rapport au 1^{er} janvier 2017. Cette évolution est due essentiellement au transfert au Grand Besançon du Département Eau/Assainissement qui regroupait au 1^{er} janvier 2017 : 110,9 ETP

Effectifs par catégorie et par budget

CATEGORIES	BUDGET PRINCIPAL	BUDGET FORETS	BUDGET ARCHEOLOGIE
A	153.30	0	2
B	244.45	0	0
C	1 127.94	7	0
TOTAL	1 525.69	7	2

B - Exécution des dépenses de personnel sur l'année 2017 (budget principal géré par les Ressources Humaines)

Le budget primitif, complété des décisions modificatives, s'élevait à 70,5 M€ ; le taux de réalisation est de 97,5 %. L'économie réalisée par rapport au budget initial est principalement due à l'effet noté lié aux départs d'agents (écart entre les rémunérations des partants et des entrants), la difficulté de recruter certaines catégories de personnel (gardiens de police notamment), ainsi que les suppressions de postes décidées l'année précédente : -11 postes et dont les effets impactent le budget de l'année écoulée à hauteur de 211 K€.

L'exercice 2017 a été caractérisé par l'impact des mesures suivantes :

MESURES NATIONALES	- Intégration de 3 points du régime indemnitaire dans la rémunération des agents des catégories A et C : 92 K€ - Revalorisation des catégories C : 199 K€ - Revalorisation du point d'indice : + 0,60% à partir du 1er février (+186 K€)
Evolutions propres à la collectivité	GVT (glissement vieillesse technicité) année N et surcoût année N-1 : 712 K€ Revalorisation du régime indemnitaire : 79 K€
EFFECTIFS	- Transfert au Grand Besançon des directions suivantes : - En janvier 2017 : Architecture et Patrimoine, Grands Travaux, Urbanisme (sauf DUPP), Culture (Secrétariat Général, Direction de l'Action Culturelle), chargé de mission tourisme, DGAS Pôle Service à la Population - En juin 2017 : Direction Urbanisme Grands Projets Urbains - Créations, à rentrée de septembre 2017 de 67 postes d'animateurs référents pré-scolaires à 55% - Effet des créations de postes : (recrutement de 2 Gardiens de Police Municipale, 1 chargé de gestion pour l'Education, 1 agent d'espaces public pour la Voirie intercommunautaire (poste financé), 1 chargé de mission à la Voirie, 1 ingénieur énergie pour la DME, 1 adjoint technique pour la Citadelle, deux cadres B pour les Musées du Centre, 1 assistant de collections pour la Maison des écrivains) - Effet des suppressions de postes : (5 assistantes maternelles, 1 bibliothécaire à 50%, 3 jardiniers, 2 chargés de gestion à la DVQ, 1 assistant de collections pour les Musées du Centre, 1 adjoint de gestion pour la DRU)

C - Evolution prévisionnelle des effectifs et de la masse salariale en 2018 (budget principal)

Le projet de budget primitif 2018 s'élève à 75,3 M€ (dont 71 M€ gérés par les RH), soit une diminution près de 0,50 % par rapport au budget 2017. L'élaboration du budget 2018 prend en compte les éléments suivants :

- **l'impact des mesures nationales** : effet sur une année complète de la revalorisation du point d'indice à compter de février 2017 ; des hausses de cotisations sociales et retraite. La mise en place du délai de carence : d'un jour non rémunéré lors de chaque arrêt de maladie ordinaire (arrêt initial).

- **les décisions prises par la collectivité** : Glissement vieillesse technicité (avancements et promotions des agents en application des règles du statut de la fonction publique) ; harmonisation des régimes indemnitaires de la filière technique entre les 3 collectivités (CAGB, Ville de Besançon et CCAS) rendu nécessaire par les mutualisations.

- **les effets des mutualisations de services** :

En 2018, la mutualisation se poursuit par l'intégration à l'Agglomération de nouveaux agents : au 1^{er} janvier, 8 postes du Service Communication de la Ville intègrent les effectifs de la CAGB, le coût de ces agents sera réparti entre la CAGB et la Ville de Besançon par application d'une clé de répartition retenue dans les conventions en matière de services communs. Les transferts de compétences et le développement des services communs s'accompagnent d'une majoration de l'attribution de compensation versée à la Ville.

- **Autres évolutions d'effectifs budgétées en 2018** :

Direction Sécurité et Tranquillité publique :

- 3 postes de gardiens
- 1 responsable adjoint pour le Centre de Supervision urbaine
- Dans le cadre de la réforme du stationnement 2 adjoints de gestion administrative (un permanent et un temporaire).

Direction Relation avec les Usagers :

- L'équivalent d'un agent à temps complet de catégorie C (agent temporaire) dans le cadre de la réouverture de l'accueil de l'Hôtel de Ville Citadelle :
- 3 créations : 1 chef d'équipe pour l'accueil des visiteurs, 1 attaché de conservation, 1 adjoint administratif pour le marketing.
- 2 suppressions actées en 2017 et 2018 : 1 poste de chargé de gestion et 1 poste d'adjoint de gestion auxquelles il convient d'ajouter la perspective pour 2019 de supprimer un poste de conservateur en chef.

Musées du Centre :

- Dans le cadre de la réouverture du Musée fin 2018, réactivation de 16,5 postes supprimés les années précédentes.

D - Masse salariale de la ville (tous budgets confondus)

	BUDGET 2018
BUDGET PRICIPAL	75 309 903
<i>BUDGET PRINCIPAL CREDITS GERES PAR LES RH</i>	71 022 162
<i>BUDGET PRINCIPAL CREDITS GERES PAR LES SERVICES</i>	4 287 741
BUDGET FORETS	298 150
BUDGET ARCHEOLOGIE	227 000
MASSE SALARIALE TOTALE	75 835 053

II - Temps de travail

Les éléments présentés ci-dessous ressortent des statistiques consolidées au 31 décembre 2016 présentées à l'occasion du dernier rapport sur l'état de la collectivité présenté dans le cadre du bilan social de septembre 2017.

A - Temps de travail

	HOMMES	FEMMES	TOTAL
AGENTS SUR POSTES A TEMPS COMPLET	912	823	1735
<i>dont agents à temps partiel de droit ou sur autorisation</i>	28	179	207
<i>dont agents à temps partiel thérapeutique</i>	10	14	24
AGENTS SUR POSTES A TEMPS NON COMPLET	9	90	99
<i>dont agents à temps partiel thérapeutique</i>		1	1
	921	913	1834

B - Compte Epargne Temps (CET)

Nombre de jours accumulés	Nombre de jours accumulés au 31/12/2016		Total	dont Nbre de jours versés au titre de l'année 2016		Total
	Hommes	Femmes		Hommes	Femmes	
Catégorie A	3 367	1 851	5 218	424	298	722
Catégorie B	1 744	1 400	3 144	108	240	348
Catégorie C	6 688	2 118	8 806	1 564	409	1 973
	11 799	5 369	17 168	2 096	947	3 043

Nombre de jours accumulés	Nombre d'agents ayant un compte épargne temps (CET) au 31/12/2016		Total	Dont Nbre d'agents ayant ouvert un CET en 2016		Total
	Hommes	Femmes		Hommes	Femmes	
Catégorie A	102	70	172	9	0	9
Catégorie B	84	86	170	3	4	7
Catégorie C	382	162	544	27	18	45
	568	318	886	39	22	61

C - Absentéisme

- **Nombre de jours d'absence hors congés et formations (situation au 31/12/2016)**

NOMBRE DE JOURS OUVRES D'ABSENCE DES AGENTS PERMANENTS EN 2016		
TYPE ABSENCE	Nbre de jours d'absences	Durée moyenne d'absence par agent
MALADIE ORDINAIRE	20 109	18
LONGUE MALADIE	10 890	176
ACCIDENT DU TRAVAIL	3 945	41
ACCIDENT DE TRAJET	50	3
MALADIE PROFESSIONNELLE	402	80
MATERNITE	2 577	72
PATERNITE	266	16

III - Avantages en nature

Deux types d'avantages nature sont mis en œuvre par la collectivité :

- La fourniture de repas à titre gratuit : 145 agents de la Ville en ont bénéficié en 2017 (cuisiniers, serveurs de restaurants scolaires)
- Le logement à titre gratuit pour nécessité absolue de service : 36 agents exerçant des fonctions de concierge en bénéficient.

Ces avantages en nature font l'objet de cotisations et contributions sociales, ainsi que de déclarations au titre de l'impôt sur le revenu.

Annexe aux orientations budgétaires de la Ville de Besançon

Rapport sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes (Données relatives année 2016)

Introduction

Suite logique de la loi du 4 août 2014 notamment, le décret du 24 juin 2015 oblige les collectivités territoriales et les établissements de coopération intercommunale de plus de 20 000 habitants, à fournir un rapport annuel sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes depuis le 1^{er} janvier 2016.

A travers entre autres, les données du dernier rapport présenté en comité technique, il traduit la politique RH menée par les collectivités.

Ce rapport informe aussi sur les politiques décidées par celles-ci en faveur de l'égalité des femmes et des hommes.

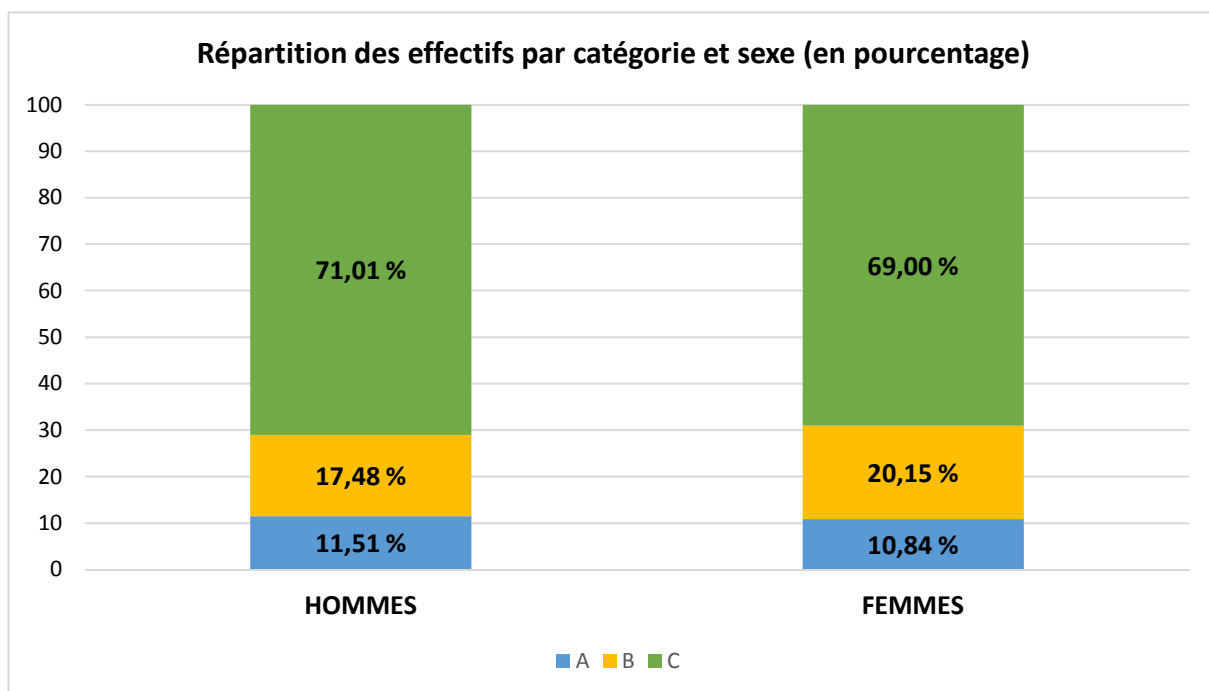
Vous trouverez successivement des éléments statistiques d'information, **issues du dernier bilan social (situation au 31 décembre 2016)** suivis des mesures prises dans le cadre de la politique pour l'égalité des femmes et des hommes.

I) Effectifs

1) Effectifs permanents

Répartition des effectifs permanents par catégories et sexes

CATEGORIES	HOMMES	FEMMES	TOTAL
A	106	99	205
B	161	184	345
C	654	630	1 284
Total	921	913	1 834



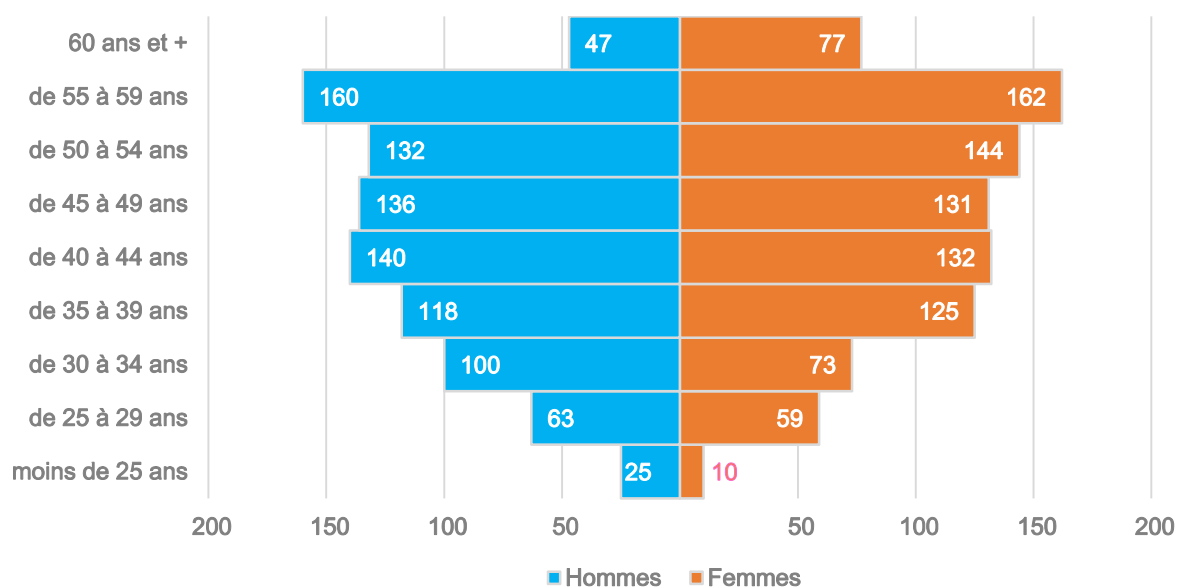
Répartition des effectifs permanents par filières et sexes

FILIERES	HOMMES	FEMMES
Filière administrative	69	207
Filière animation	28	27
Filière culturelle	39	101
Filière médico-sociale	3	267
Filière police municipale	40	13
Filière sportive	20	6
Filière technique	722	292
Total	921	913

Comme en 2015, on observe une répartition quasi identique entre les hommes et les femmes, ce qui est différent au niveau national puisque les agents féminins représentent 60 % des effectifs de la Fonction Publique Territoriale (chiffres INSEE).

En revanche de fortes disparités apparaissent au niveau des filières. Les femmes sont fortement représentées dans les filières administratives et culturelles par exemple alors que, reflet de la société, on retrouve plus d'hommes parmi les agents de la filière technique.

Pyramide des âges des agents permanents Ville



La moyenne d'âge des agents permanents de la Ville est de 45 ans et 3 mois. Elle est de 45 ans et 11 mois pour les femmes et de 44 ans et 7 mois pour les hommes.

Près du quart des agents permanents de la Ville partira en retraite dans les dix prochaines années et 40 % dans les quinze prochaines.

Si les tranches supérieures et inférieures de la pyramide marquent une différence entre les deux sexes, il existe en revanche un certain équilibre pour les autres tranches d'âge. On n'observe pas cela au niveau national (chiffre 2011) où les femmes sont supérieures en nombre dans quasiment toutes les tranches d'âge.

2) Effectifs temporaires : quelques chiffres

Au 31 décembre 2016, la Ville compte 839 agents temporaires dont 65,58 % de femmes ; ces agents représentent 31,4 % de l'effectif global rémunéré.

Parmi ces agents, 783 effectuent des remplacements (maladie, maternité, congés parentaux...) ou permettent de faire face à des accroissements de travail ; les autres agents sont affectés sur des emplois de cabinet, d'attachés de groupes politiques ou sont intégrés dans des dispositifs d'insertion à l'emploi (CAE/APPRENTISSAGE/EMPLOIS CIVIQUES).

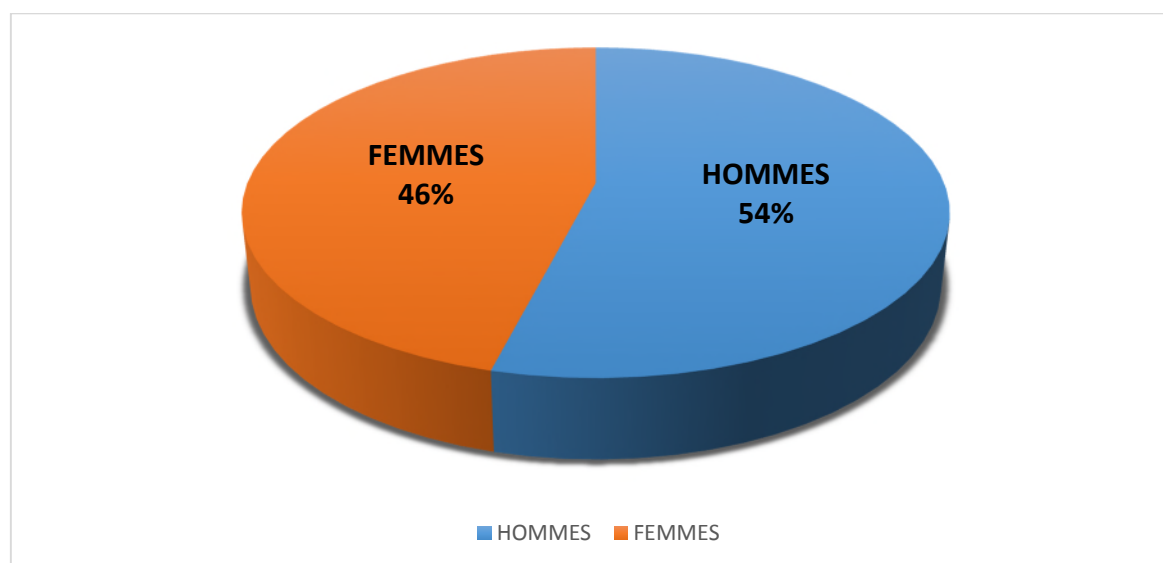
II) Recrutement

Répartition des recrutements permanents intervenus en 2016 par catégories et sexes

CATEGORIES	HOMMES	FEMMES
A	12	10
B	8	9
C	34	27
Total	54	46

On observe un certain équilibre hommes/femmes dans les recrutements avec une nuance pour la catégorie C qui s'explique sans doute par une présence masculine plus forte dans la filière technique.

Part des hommes et des femmes dans le recrutement de la Ville de Besançon



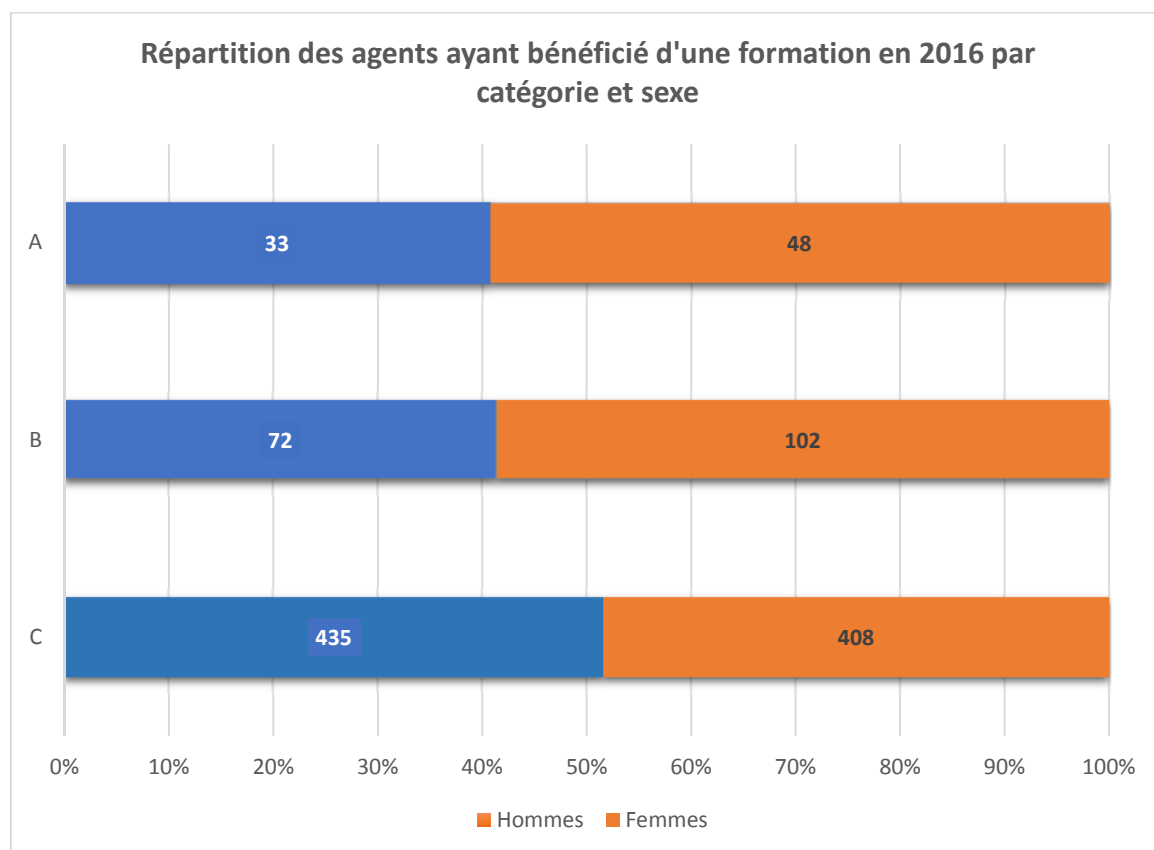
III) Formation

Au cours de l'année 2016, le personnel municipal a participé à près de 26 000 heures de formation réparties comme suit :

CATEGORIES	HOMMES	FEMMES
A	1 561,92	2 447,94
B	702,96	1 038
C	10 016,46	10 144

Comme en 2015, les femmes de catégories A et B utilisent plus leurs droits à formation. Mais nouveauté en 2016, le nombre d'heures de formation utilisées par les femmes de catégorie C est supérieur à celui des hommes.

A noter qu'en 2016 le nombre d'heures de formation suivies toutes catégories et sexes est en forte hausse.

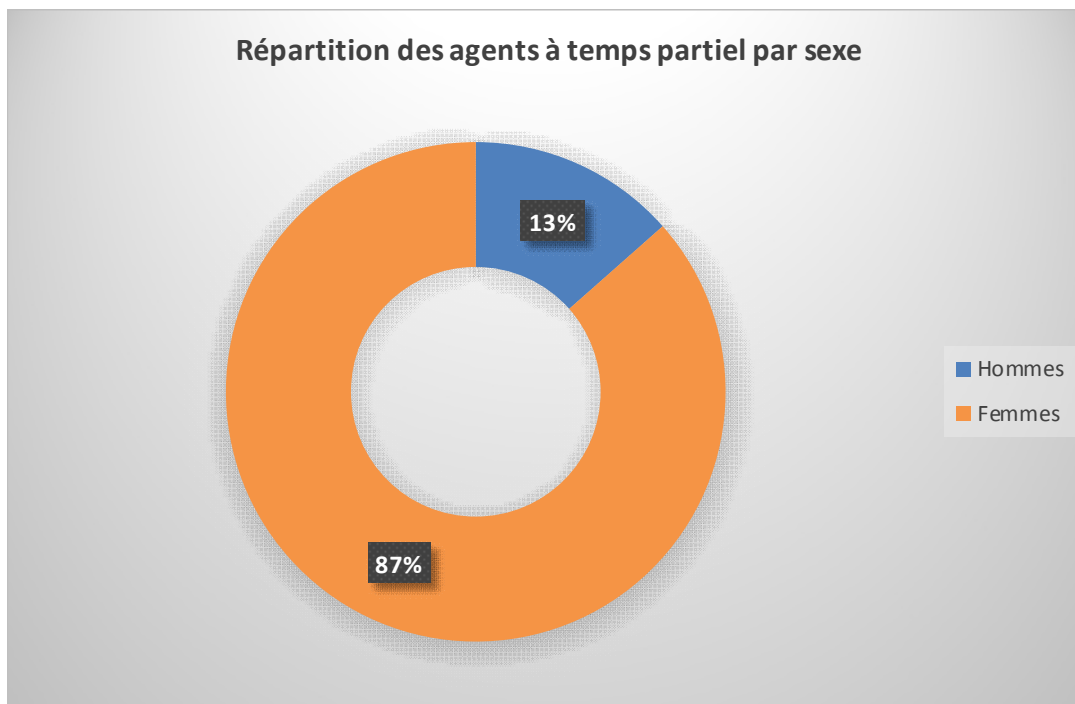


IV) Temps de travail

Dans les trois entités (Ville de Besançon, Centre Communal d'Action Sociale et Grand Besançon) confondues, sur 2 900 agents sur postes permanents, 125 (20 hommes et 105 femmes) occupent un poste à temps non complet (qui ne nécessite pas une durée hebdomadaire égale à 35 h). Pour la ville, sur un effectif sur postes permanents de 1 834 agents, 9 hommes et 90 femmes occupent des postes dont le temps de travail est inférieur à 35 heures.

A la Ville, le temps partiel est exercé par une majorité de femmes : 86 % des agents à temps partiel sont des femmes, et 22,4 % du personnel féminin occupant un poste permanent à temps complet choisit de travailler à temps partiel.

QUOTITE TEMPS PARTIEL	HOMMES	FEMMES
0,5	-	5
0,6	-	14
0,7	1	5
0,8	25	141
0,9	2	15
Total	28	180



V) Promotion

Répartition des avancements de grades et d'échelon en 2016 des agents de la Ville

TYPE D'EVENEMENT	HOMMES	FEMMES
Promotions internes	12	4
Avancements de grades	71	68
Avancements d'échelons	387	361
TOTAL AVANCEMENT	470	433
% D'AVANCEMENTS/EFFECTIF PAR SEXE	51,03 %	47,43 %

VI) Rémunération brute

TRANCHES DE REMUNERATION	HOMMES	FEMMES
De 1 500 à 2 499 €	63,56 %	74,33 %
De 2 500 à 3 499 €	27,99 %	19,77 %
3 500 € et plus	8,45 %	5,89 %

La proportion de femmes plus importante dans les rémunérations comprises entre 1 500 € et 2 499 € peut s'expliquer notamment par le fait qu'elles s'occupent plus souvent des emplois à temps partiel mais également par le fait qu'elles sont majoritairement affectées dans des filières dont le régime indemnitaire est moins attractif.

VII) Mesures prises par notre collectivité

La CAGB, la Ville de Besançon et son CCAS ont développé une politique qui se caractérise par les mesures suivantes :

- Le protocole en matière de temps de travail prévoit, quand cela est possible, la mise en place d'horaires variables, facilitant la conciliation de la vie professionnelle avec la vie personnelle (dans le respect des plages fixes dans lesquelles la présence des agents est obligatoire) ;
- Incitation aux congés paternité, autorisation des temps partiels (peu de refus pour nécessité de service) ;
- Sensibilisation des agents à partir du 3^{ème} mois de grossesse sur la possibilité de bénéficier d'une heure d'aménagement du temps de travail par jour ;
- Autorisations de disponibilités pour convenances personnelles ;
- Les formations sont organisées prioritairement à Besançon ou sur le lieu de travail (évitant ainsi les déplacements) et, dans la mesure du possible, ne se déroulent pas le mercredi (afin de tenir compte des agents à temps partiel) ;
- Possibilité pour les agents en congé parental de suivre les formations (droit effectif pour les agents) ;
- Mise en place du télétravail au titre de la conciliation entre vie professionnelle et familiale.