



RECU EN PREFECTURE

Le 11 mars 2022

VIA DOTELEC - S2LOW

025-212500565-20220302-D00671610-DE

EXTRAIT DU REGISTRE des Délibérations du Conseil Municipal

Séance du 2 mars 2022

Le Conseil Municipal, convoqué le 23 février 2022, s'est réuni à la salle du Conseil Municipal à l'Hôtel de Ville pour partie en présentiel et pour partie en visio-conférence

Conseillers Municipaux en exercice : 55

Présidence de Mme Anne VIGNOT, Maire

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

Étaient présents à l'hôtel de Ville : Mme Elise AEBISCHER, M. Hasni ALEM, M. Kévin BERTAGNOLI, Mme Pascale BILLEREY, M. Nicolas BODIN, Mme Claudine CAULET, Mme Aline CHASSAGNE, Mme Annaïck CHAUVET, M. Sébastien COUDRY, M. Laurent CROIZIER, M. Benoît CYPRIANI, M. Ludovic FAGAUT, M. Abdel GHEZALI, Mme Valérie HALLER, M. Damien HUGUET, M. Jean-Emmanuel LAFARGE, Mme Myriam LEMERCIER, M. Christophe LIME (jusqu'à la question n° 4 incluse), M. Jamal-Eddine LOUHKIAR, Mme Agnès MARTIN, Mme Carine MICHEL, M. Maxime PIGNARD, M. Yannick POUJET, M. Anthony POULIN, M. Nathan SOURISSEAU, M. Gilles SPICHER, Mme Claude VARET, Mme Anne VIGNOT, Mme Sylvie WANLIN, Mme Christine WERTHE

Étaient présents en visio-conférence : Mme Frédérique BAEHR, M. Guillaume BAILLY, Mme Anne BENEDETTO, M. François BOUSSO, Mme Nathalie BOUVET, Mme Fabienne BRAUCHLI, Mme Julie CHETTOUH, M. Philippe CREMER, Mme Karine DENIS-LAMIT, M. Cyril DEVESA, Mme Sadia GHARET, Mme Marie ETEVENARD, Mme Lorine GAGLILOLO, M. Olivier GRIMAITRE, M. Pierre-Charles HENRY, Mme Marie LAMBERT, M. Aurélien LAROPPE, Mme Marie-Thérèse MICHEL, Mme Laurence MULOT, Mme Françoise PRESSE, Mme Karima ROCHDI, Mme Juliette SORLIN, M. André TERZO, Mme Marie ZEHAF

Secrétaire : M. Laurent CROIZIER

Était absent : M. Jean-Hugues ROUX

Procurations de vote : Mme Frédérique BAEHR à M. Nicolas BODIN, M. Guillaume BAILLY à Mme Claude VARET, Mme Anne BENEDETTO à M. Hasni ALEM, M. François BOUSSO à M. Anthony POULIN, Mme Nathalie BOUVET à M. Laurent CROIZIER, Mme Fabienne BRAUCHLI à M. Benoît CYPRIANI, Mme Julie CHETTOUH à M. Sébastien COUDRY, M. Philippe CREMER à M. Kévin BERTAGNOLI, Mme Karine DENIS-LAMIT à M. Maxime PIGNARD, M. Cyril DEVESA à M. Jean-Emmanuel LAFARGE, Mme Sadia GHARET à Mme Aline CHASSAGNE, Mme Marie ETEVENARD à Mme Annaïck CHAUVET, Mme Lorine GAGLILOLO à M. Benoît CYPRIANI, M. Olivier GRIMAITRE à Mme Pascale BILLEREY, M. Pierre-Charles HENRY à Mme Christine WERTHE, Mme Marie LAMBERT à M. Ludovic FAGAUT, M. Aurélien LAROPPE à Mme Annaïck CHAUVET, M. Christophe LIME à M. Hasni ALEM (à compter de la question n° 3), Mme Marie-Thérèse MICHEL à Mme Valérie HALLER, Mme Laurence MULOT à Mme Myriam LEMERCIER, Mme Françoise PRESSE à M. Nathan SOURISSEAU, Mme Karima ROCHDI à Mme Agnès MARTIN, Mme Juliette SORLIN à M. Yannick POUJET, M. Jean-Hugues ROUX à Mme Sylvie WANLIN, M. André TERZO à Mme Aline CHASSAGNE, Mme Marie ZEHAF à M. Abdel GHEZALI.

OBJET : 6. Orientations Budgétaires 2022

Délibération n° 2022/006716

Orientations Budgétaires 2022

Rapporteur : M. Anthony POULIN, Adjoint

	Date	Avis
Commission n° 1	17/02/2022	Favorable unanime

Résumé :

Le vote du Budget primitif 2021 est prévu le 7 avril prochain.

Conformément aux dispositions du Code Général des Collectivités Territoriales, le Débat d'Orientations Budgétaires qui se tient en cette séance est organisé dans les deux mois qui précèdent le vote du Budget Primitif.

Le Débat d'Orientations Budgétaires constitue dès lors un moment important dans notre cycle délibératif annuel, car c'est un point de rendez-vous, de débat collectif, tant en termes de situation que de projection : seuls les grands équilibres et les principales évolutions sont détaillés dans le présent rapport ; le Budget Primitif permettra de compléter les principaux postes.

Le projet de Budget 2022 confirme l'élan de transformation, en apportant des réponses concrètes aux défis du XXIème siècle, et en agissant pour la justice sociale, pour la lutte contre le réchauffement climatique et pour l'emploi.

Pour 2022, les principaux engagements budgétaires sont les suivants :

- La confirmation d'un plan massif d'investissement de 253 M€ sur le mandat, soit 60 M€ de plus que la trajectoire initiale, permettant de mener à bien un ambitieux plan climat-solidarité ciblé sur la rénovation des écoles et des crèches, qui permet de consolider l'emploi local et d'améliorer la vie de nos habitants.
- La préservation d'une situation financière durablement saine, malgré les impacts de la crise,
- Une stabilité des taux de fiscalité,
- Un budget de fonctionnement maîtrisé et priorisé, permettant un vrai soutien au service public et aux habitants, via notamment nos politiques en matière de ressources humaines, nos partenaires associatifs, et une déclinaison opérationnelle du plan de mandat, avec le lancement de nouveaux projets et la confirmation de l'objectif d'extension de la restauration scolaire,
- Une analyse et une orientation de l'ensemble des politiques publiques et des projets au regard de leurs impacts écologiques et sociaux et de leur contribution aux objectifs de développement durable.

Le vote du Budget primitif 2022 est prévu le 7 avril prochain.

Conformément aux dispositions du Code Général des Collectivités Territoriales, le Débat d'Orientations Budgétaires qui se tient en cette séance est organisé dans les deux mois qui précèdent le vote du Budget Primitif.

Cette étape obligatoire 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 celles des effectifs, les informations relatives au personnel et à la durée du travail.

Le Débat d'Orientations Budgétaires constitue un moment important dans le cycle délibératif annuel. C'est en effet un rendez-vous politique majeur permettant de débattre en collectif, et de façon constructive, du cap à poursuivre pour l'avenir, l'attractivité et le développement de Besançon.

Il constitue également une réponse à un autre enjeu, auquel nous sommes tout particulièrement attachés, celui d'assurer une pleine transparence dans la gestion financière de notre Ville.

Confirmer l'élan de transformation !

Une ville qui protège et se transforme, c'est l'élan dans lequel notre équipe municipale inscrit ses actions.

Un élan qui nous permet d'apporter des réponses concrètes aux défis sociaux, écologiques et économiques du XXI^{ème} siècle. Notre équipe agit ainsi pour la justice sociale, pour la lutte contre le réchauffement climatique et pour l'emploi.

Dans un contexte profondément marqué par les urgences et les crises, nous avons fait un choix essentiel : investir pour la transformation de notre ville afin d'assurer une haute qualité de vie pour les Bisontines et Bisontins.

Nos vies et nos modes de vie continuent d'être bouleversés. Malheureusement, la crise sanitaire ne faiblit pas. Dans le même temps, les inégalités sociales se renforcent, le changement climatique s'accélère et l'érosion de la biodiversité se poursuit avec des impacts dramatiques dans l'ensemble de la société, au niveau mondial comme au niveau local. Dans ce contexte, il est déterminant d'agir pour une **ville résiliente et écologique, inclusive et solidaire, qui ne laisse personne de côté et qui anticipe les changements pour mieux préparer l'avenir.**

Transition sociale, économique, écologique et solidaire : ces 3 piliers, à la fois indissociables et complémentaires guident l'action de la Ville et Besançon s'inscrit comme pionnière pour répondre à ces défis globaux.

C'est cet élan de transformation que nous confirmons par le projet de budget 2022 qui vise à accompagner notre territoire et ses acteurs (habitants, associations, commerces, entreprises...) dans un contexte profondément bouleversé, et à mettre en œuvre le projet municipal choisi par les Bisontins et Bisontines.

C'est un projet de budget 2022 est ainsi décisif, qui amorce concrètement la mutation de notre ville au plus proche des problèmes quotidiens rencontrés par les habitants et les acteurs économiques (entreprises et commerces).

Grandir et s'épanouir : avec la priorité forte portée à l'enfance et la jeunesse, la citoyenneté, condition pour une ville attractive, tournée vers l'avenir, dynamique, une ville culturelle, sportive...

Partager : **pour une ville solidaire, ouverte**, et participative menant des actions de proximité avec un niveau de service public fort, dans tous les quartiers permettant l'accompagnement des personnes les plus fragiles.

Agir pour le vivant et s'adapter : face aux réalités du changement climatique et à l'érosion de la biodiversité, une ville qui s'engage dans la rénovation de ses bâtiments, qui se mobilise pour lutter contre les pollutions, pour renforcer la nature en ville, pour lutter contre les îlots de chaleur.

2022 sera marqué par le lancement de nouveaux projets : la transformation en actes !

Le projet de budget municipal pour 2022, propose de nouvelles actions, quelques exemples :

- la construction d'un nouvel équipement sportif pour la Ville à Diderot,
- la réflexion menée pour la construction d'une nouvelle crèche,
- la mise en place du ticket culture pour les familles défavorisées,
- une meilleure prise en compte des enfants à besoins particuliers en périscolaire,
- le développement d'espaces publics apaisés et des mobilités douces,
- la mise en place du budget participatif,
- les assises de la culture,
- la création d'un tiers lieu numérique pour les jeunes à Pierre Bayle,
- une politique de santé renforcée notamment dans les quartiers prioritaires, de lutte contre les addictions, contre les perturbateurs endocriniens,
- le développement d'animations sportives dans les quartiers et l'association de la population à la préparation des prochains Jeux Olympiques ...

Au-delà, beaucoup d'actions ont été lancées en 2020 et 2021, et seront consolidées et renforcées en 2022 :

- le grand plan de rénovation énergétique de nos écoles et des crèches (avec les travaux en 2022 dans les écoles : les maternelles Bouilloche, Kennedy, Kergomard et le groupe scolaire Jules Ferry puis dans un second temps dans les écoles Viotte, Butte, Boichard et Camus).
- la mise en œuvre du plan Jeunes du CCAS,
- la poursuite de l'extension de la capacité d'accueil en restauration scolaire,
- la lutte contre les îlots de chaleur et pour la protection du patrimoine arboré,
- la rénovation du musée de la résistance et de la déportation,
- des travaux de proximité en direction des habitants et la poursuite de la rénovation de notre patrimoine.

Ainsi, un mandat municipal se construit, dans le dialogue participatif tout autant que dans la durée. Il nécessite un travail approfondi, en transversalité, à partir d'approches globales et d'évaluations des actions menées.

Cela implique d'être parallèlement en réactivité et en interaction avec le contexte.

La cinquième vague de l'épidémie de Covid 19 en témoigne, par son évolution rapide. Depuis 2020, la ville a été en première ligne de cette crise, avec nos partenaires, par des mesures d'accompagnement, que ce soit par des actions directes, avec un soutien fort aux acteurs associatifs, économiques, commerciaux, aux habitants par l'action sociale et un accès privilégié aux équipements municipaux, par la mobilisation également de son personnel, avec par exemple la mise en place du centre de vaccination, et la réserve sanitaire pour assurer le bon fonctionnement des écoles en particulier.

Cette mobilisation essentielle se poursuit en 2022, dans le souci permanent qui est le nôtre de garantir l'essentiel en toute solidarité par une action en proximité renforcée.

L'impact de la crise sanitaire a été de 7,5 M€ pour la Ville de Besançon en 2020, et de plus de 4,4 M€ en 2021, en dépenses supplémentaires spécifiques et en pertes de recettes. Ces pertes, si elles ont été en partie subies, ont toutefois relevé pour la plupart de choix de politiques publiques, au service de la population et du territoire, dont la solidarité, l'attractivité et le développement constituent plus que jamais des enjeux d'avenir. Nous avons fait ces choix **en responsabilité**, en mobilisant notre épargne, parce que nous le pouvions, sur la base d'une situation financière saine, et ce, sans gager notre action à long terme.

L'impact pour 2022 de la crise sanitaire est estimé à plus de 1 M€ à ce stade, auquel s'ajoute 1 M€ de dépenses imprévues qui permettront d'assurer une réactivité tout au long de l'année et de prendre les décisions nécessaires en fonction de l'évolution de la crise.

Autre élément d'incertitude, la situation nationale des finances publiques. L'ampleur de la dette publique, mais aussi le creusement des inégalités sociales en France constituent des points de vigilance essentiels et des sujets d'inquiétudes pour l'avenir.

Enfin, la hausse du coût de l'énergie, mais aussi celle des matières premières constituent une préoccupation forte, à la fois parce qu'elles impactent directement nos budgets communaux, mais aussi par leur répercussion sur le pouvoir d'achat de nos concitoyens, alors même que la lutte contre la précarité énergétique constitue un enjeu politique majeur.

Ces incertitudes pourraient conduire certains à demander un temps d'attente, de latence dans notre action. Ce n'est pas le choix qui vous est proposé à travers ces orientations budgétaires, bien au contraire... Le repli sur soi, la frilosité, le « voir venir » sont contraires aux ambitions et aux valeurs que nous portons pour la Ville de Besançon.

Cela nécessite d'anticiper, d'intégrer et de partager un niveau de risque raisonné pour mieux s'y préparer, de travailler dans un cadre global et transversal, de faire territoire avec nos partenaires, et notamment avec Grand Besançon Métropole, pour porter haut les atouts de la Ville et faire avancer les projets.

Une politique budgétaire solide et ambitieuse

Cette dynamique de transformation de la Ville, nous la poursuivons tout en tenant nos engagements budgétaires, avec, pour 2022 :

- **La confirmation d'un plan massif d'investissement de 253 M€ sur le mandat, soit 60 M€ de plus que la trajectoire initiale, permettant de mener à bien un ambitieux plan climat-solidarité ciblé sur la rénovation des écoles et des crèches, qui permet de consolider l'emploi local et d'améliorer la vie de nos habitants.**
- **La préservation d'une situation financière durablement saine, malgré les impacts de la crise,**
- **Une stabilité des taux de fiscalité,**
- **Un budget de fonctionnement maîtrisé et priorisé, permettant un vrai soutien au service public et aux habitants, via notamment nos politiques en matière de ressources humaines, nos partenaires associatifs, et une déclinaison opérationnelle du plan de mandat, avec le lancement de nouveaux projets et la confirmation de l'objectif d'extension de la restauration scolaire,**
- **Une analyse et une orientation de l'ensemble des politiques publiques et des projets au regard de leurs impacts écologiques et sociaux et de leur contribution aux objectifs de développement durable.**

Ainsi, le budget 2022 confirme le travail de fond mené, avec le franchissement d'une nouvelle marche pour une ville renouvelée, transformée, résiliente, à la hauteur des enjeux pour l'avenir :

- ✓ une ville sachant agir et réagir, dans un contexte de crise,
- ✓ mais également construire de manière approfondie et réfléchie la transition vers un nouveau modèle urbain, fondé sur le partage, l'épanouissement, l'ouverture, en réponse aux enjeux du XXIème siècle tout en améliorant la qualité de vie de toutes et tous.

C'est le sens du budget 2022, proposé à hauteur de 202 M€ au total à ce stade des Orientations Budgétaires.

Plan du rapport

I / Donner l'élan pour transformer la Ville

- A - Une Ville où grandir et s'épanouir
- B - Une Ville pour partager et coopérer
- C - Une Ville qui agit pour le vivant et s'adapte au changement climatique
- D - Le budget, pour quoi faire ?

II/ Une stratégie budgétaire robuste traduisant l'ambition pour la Ville

- A - La stratégie financière renouvelée de la Ville
- B - Le contexte national et les perspectives

III / Comprendre le budget 2022

- A - Les grands équilibres du projet de Budget 2022
- B - La stratégie d'emprunt et d'endettement

Fiches pratiques : mieux comprendre le budget communal : les grands principes financiers et définitions.

I. DONNER L'ELAN POUR TRANSFORMER LA VILLE

Le projet du mandat vise à inscrire la Ville dans le présent et l'avenir, en apportant des réponses concrètes aux défis sociaux, écologiques et économiques du XXIème siècle, en agissant pour la justice sociale, pour la lutte contre le réchauffement climatique et pour l'emploi.

Il s'agit d'engager collectivement et concrètement un mouvement de transformation du modèle sociétal et urbain, en l'adaptant aux enjeux du XXIème siècle.

Il donne l'élan en conférant à la Ville une vraie respiration, encore plus essentielle dans le contexte actuel, en orientant l'ensemble des forces vives vers le vivant et le bien-vivre ensemble, par un développement économique, social, urbain renouvelé, respectueux de l'humain, basé sur la solidarité, le partage des ressources, humaines et naturelles, pour un équilibre durable.

Ce mouvement, engagé en 2020 et 2021, va franchir une nouvelle étape en 2022.

Se construit ainsi progressivement une ville renouvelée, plus résiliente, plus résistante aux chocs, qu'ils soient sanitaires, sociaux, climatiques.

En cela, le budget 2022 est un budget de respiration, qui protège et transforme pour grandir et s'épanouir, pour partager et coopérer, pour agir pour le vivant et s'adapter.

Tels sont les défis que nous relevons quotidiennement et que nous inscrivons dans la durée.

A. UNE VILLE OU GRANDIR ET S'EPANOUIR

Nous construisons une Ville qui nous accompagne tout au long de notre parcours de vie. Une ville active où il est agréable de grandir et s'épanouir.

⇒ **Besançon mobilisée pour sa jeunesse et les petits bisontins**

Premier axe de notre plan de mandat, la jeunesse.

Faire de Besançon **une ville où l'on a envie de grandir et où l'on grandit bien**, est un axe fort, tout d'abord parce que l'enfance, la jeunesse sont des piliers de notre société, de son dynamisme et de son avenir, mais également parce que c'est un élément d'attractivité, et donc de développement.

Nous avons souhaité et nous continuerons de le faire avec détermination, de porter une approche globale de la politique en matière de jeunesse.

Une politique en faveur de la jeunesse, ce n'est pas seulement de l'éducation, pas seulement du périscolaire, pas seulement de la culture, pas seulement du sport, pas seulement la santé, pas seulement une ouverture à l'international, pas seulement un apprentissage de la citoyenneté... **mais bien tout cela en même temps ; ce sont les liens entre tous ces domaines qui constituent la force de notre action.**

L'année 2022 verra tout d'abord la consolidation du plan d'extension de la restauration scolaire, avec l'objectif d'accueillir à la fin de mandat 70% des enfants inscrits dans les écoles.

Nous y consacrerons 500 K€ supplémentaires en 2022, pour consolider le dispositif existant tout en l'enrichissant de 120 nouvelles places pour la rentrée 2022.

Cela permettra notamment de recruter le personnel nécessaire pour cette montée en charge, mais aussi de prévoir les crédits en matière d'alimentation bien évidemment.

Cela s'accompagne de **crédits spécifiques en investissement** pour accroître autant que possible les capacités techniques des cantines (0,2 M€ / an), auxquels s'ajoutera la réalisation d'une cuisine modulaire, la Ville étant désormais accompagnée d'une assistance à maîtrise d'ouvrage pour analyser les besoins sur les restaurants scolaires.

Autre chantier auquel nous nous sommes attelés et qui se poursuit, **l'attractivité du métier d'animateurs**, pour être en capacité de faire face à l'accroissement nécessaire des effectifs, avec un travail important en matière de **déprécarisation des emplois**. Cela reste toutefois complexe, malgré les efforts réalisés, avec des besoins qui n'avaient pu être totalement satisfaits à la rentrée 2021.

Concernant l'alimentation dans les écoles, la Ville maintiendra également un niveau de qualité exigeant pour les repas servis aux enfants, avec l'augmentation de l'utilisation de produits locaux et bio.

Parallèlement, et dans une démarche pédagogique, nous renforcerons, en parallèle des **parcours culturels qui se poursuivent, avec un succès toujours incontestable, les parcours de transition dans les écoles, autour des thèmes du développement durable**.

Un des axes de montée en puissance du projet global autour de la jeunesse est également la **territorialisation du Projet Educatif de Territoire, pour une école encore plus adaptée, plus proche, intégrée dans « un parcours de vie »**.

Une de ses déclinaisons est **le dispositif de Cité Educative à Planoise**. Seront également expérimentés, en lien avec l'Education Nationale, les petits-déjeuners dans certaines écoles, pour lutter contre la malnutrition de certains enfants et par là, les inégalités sociales.

Le grand plan de rénovation Ecoles-Crèches

Contribution aux objectifs de développement durable :



Cible 4.3 Faire en sorte que les femmes et les hommes aient tous accès dans des conditions d'égalité à un enseignement de qualité et à un coût abordable.

Cible 7.3 Multiplier par deux le taux mondial d'amélioration de l'efficacité énergétique.

Cible 11.3 : Renforcer l'urbanisation durable pour tous et les capacités de planification et de gestion participatives, intégrées et durables

Cible 11.6 Réduire l'impact négatif des villes par habitant y compris en accordant une attention particulière à la qualité de l'air et la gestion des déchets

Cible 12.7 Promouvoir des marchés publics responsables

Cible 13.2 Améliorer l'éducation, la sensibilisation et les capacités individuelles et institutionnelles en ce qui concerne l'adaptation au changement climatique.

L'investissement phare du mandat est le déploiement d'un vaste plan pluriannuel de rénovation des écoles et des crèches, à hauteur de 60 M€. Un investissement sans précédent dans la transition énergétique qui permet d'assurer le confort des usagers et de garantir de l'emploi localement.

La Ville engage une phase pleinement opérationnelle sur de nombreux établissements en cohérence avec le déploiement du Projet Educatif de Territoire.

En matière de rénovation énergétique, les travaux ont débuté dans quatre écoles (les maternelles Bouloche, Kennedy, Kergomard et le groupe scolaire Jules Ferry), une seconde phase sera engagée en 2022 sur de nouveaux sites (Viotte, Butte, Boichard et Camus).

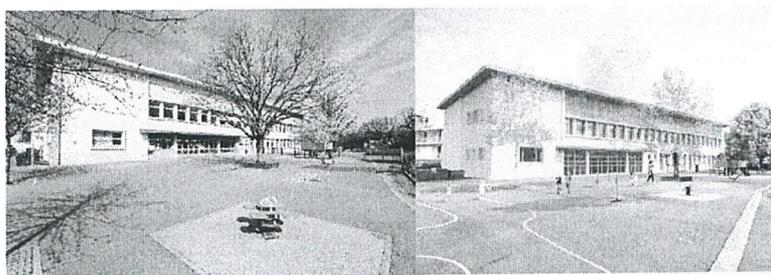
Le schéma de réhabilitation lourde des écoles poursuit son déploiement, avec l'engagement des études de maîtrise d'œuvre sur les écoles des Vieilles Perrières, Paul Bert et Jean Macé, dont les travaux débiteront en 2023.

Celui-ci s'appuie sur une démarche forte de concertation rassemblant tous les acteurs de l'école : enfants, enseignants, parents d'élèves, animateurs périscolaires, agents d'entretien et de restauration.

L'école Dürer à Planoise finalisera sa mutation dans le cadre du dédoublement de nouvelles salles de classe.

En termes d'équipements, le schéma directeur des crèches va également entrer dans une phase opérationnelle, en lien avec le plan écoles. Les études de performance énergétique ont ciblé les établissements d'accueil de Saint-Ferjeux et Battant, et une réhabilitation lourde interviendra sur la crèche des Orchamps. Ces aménagements témoignent de l'ambition de développer la crèche du XXIème siècle, dans le but de rendre les lieux plus attractifs et adaptés.

Exemple : école maternelle Kennedy



Avant

Après (projet architectural)

Afin de garantir la sécurité sanitaire, la Ville s'est récemment dotée de **capteurs de CO2 mobiles** pour ses 64 écoles, afin de permettre aux enseignants de mieux prévoir l'aération des locaux.

Sur l'année 2022, au-delà des crédits positionnés dans le cadre du plan écoles-crèches, 1,2 M€ seront également destinés à la rénovation plus « courante » des écoles.

Des travaux d'aménagements sur les espaces extérieurs et cours d'écoles sont également prévus, au titre de la lutte contre les îlots de chaleur, dans le but notamment de désimperméabiliser et végétaliser certains espaces. L'exemple récent de la rénovation de la cour de l'école Brossolette a d'ailleurs rencontré un vif succès : cette dynamique sera amplifiée, avec plusieurs sites envisagés (Kergomard, Pierre et Marie Curie, Dürer...).

La Ville maintient également sa mobilisation en faveur de l'amélioration des conditions de travail des personnels municipaux en dotant la collectivité de nouveaux équipements de travail plus ergonomiques.

Dans le domaine de la Petite Enfance, la Ville souhaite garantir l'accueil des petits bisontins dans des conditions toujours améliorées.

C'est pour cela que nous avons intégré dans le Plan Pluriannuel d'Investissement, le projet de **construction d'une nouvelle crèche, de l'ordre de 1,6 M€, avec le soutien du plan de relance de la CAF, et dont les études devraient démarrer cette année.**

Les ateliers de parentalité à la 1^{ère} scolarisation seront étendus à d'autres quartiers, et les prestations de psychologues dans les crèches seront renforcées. Nous poursuivrons l'extension du dispositif de couches lavables à une nouvelle crèche.

La Ville s'engage, pour garantir le soutien et la cohérence de ses interventions, dans un nouveau cycle avec la CAF, au titre de la préparation de la future Convention Territoriale Globale dont la signature interviendra avant la fin d'année.

0,2 M€ seront également consacrés à la **rénovation annuelle des bâtiments accueillant des jeunes enfants.**

2022 verra également, dans le cadre des maisons de quartier, **le lancement d'un nouveau ticket culture, pour favoriser l'accès à la culture des familles les plus défavorisées**, et constituant un pendant au ticket sport.

Tiers Lieu Jeunesse Numérique à Pierre Bayle*

Contribution aux objectifs de développement durable :



Cible 4.4 : Prévenir la perte de lien social et la vulnérabilité

Cible 4.5 : Assurer un bon cadre de vie et une bonne santé au sein des habitations

Cible 10.2 : Autonomiser toutes les personnes et favoriser leur intégration sociale, économique et politique.

L'approche transversale en matière de jeunesse a guidé le choix de la **création d'un pôle jeunesse, conformément à nos engagements avec l'aménagement d'un futur tiers lieu dédié à la jeunesse, sur le site occupé partiellement par le CRIJ, rue de la République (140 K€)**. Il s'agira d'offrir un espace multi-activités à destination des jeunes, fédérant tous les acteurs de la jeunesse autour d'un projet commun.

La Ville souhaite organiser des rencontres régulières avec les jeunes bisontins et faire émerger de nouvelles attentes pour y répondre très concrètement, dans le cadre d'une consultation numérique.

La réflexion sur la création d'un **Espace de Vie Sociale à Saint-Claude** sera également lancée en lien avec les acteurs du quartier, qui ne compte pas aujourd'hui de maisons de quartier.

Les **animations sportives dans les quartiers** seront également développées et diversifiées, et la Ville associera l'ensemble des clubs, quartiers et habitants autour de l'élan des **Jeux Olympiques 2024**, par des animations spécifiques : c'est une vraie opportunité pour faire corps autour de valeurs fortes de partage et de dépassement.

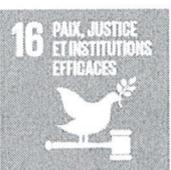
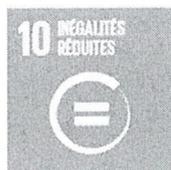
Besançon, Terre de Jeux, Terre de Championnes et de Champions... et terreau de ce bel élan collectif...

Le rôle des maisons de quartier sera ainsi consolidé. Ces lieux intergénérationnels jouent un rôle majeur dans l'intégration de tous. Au-delà des permanences sociales assurées ou de l'accompagnement à la scolarité, ces structures organisent des événements qui fédèrent et donnent accès à d'autres univers, celui des jeux par exemple avec les espaces ludothèques.

Un nouvel évènement sera ainsi créé en 2022 autour de la thématique du jeu au service notamment de la santé.

Le soutien aux associations : valeur ajoutée de notre territoire

Contribution aux objectifs de développement durable :



Cible 1.3 Mettre en place une protection sociale et un accès aux droits pour tous

Cible 10.2 Autonomiser toutes les personnes et favoriser leur intégration sociale, économique et politique.

Cible 11.3 Renforcer l'urbanisation durable pour tous et les capacités de planification et de gestion et participatives, intégrées durables.

Cible 16.7 Faire en sorte que le dynamisme et l'ouverture, la participation et la représentation à tous les niveaux caractérisent la prise de décision.

La politique en matière de jeunesse s'appuie également sur la richesse du monde associatif qui constitue la spécificité autant que la fierté de Besançon. Le travail des associations constitue une valeur ajoutée essentielle dans le dynamisme du territoire.

Les subventions aux associations représentent 8,6 M€ au projet de budget 2022.

Dans le cadre des tranches annuelles, **0,6 M€ sont prévus sur le gros entretien des bâtiments socio-culturels.**

Le rôle des associations est un pilier de la construction de la **cohésion, qui garantit une ville active et effervescente.**

⇒ Besançon, ville sportive et culturelle

Le sport et la culture sont des outils d'éducation, d'apprentissage des valeurs collectives, d'égalité sociale, de bien-vivre ensemble et par là-même de citoyenneté.

Ce sont des ciments sociaux, tout autant que des enjeux d'attractivité et de dynamisme, et donc d'emplois.

La Ville a de nombreux atouts dans ce domaine, au premier lieu desquels sa double labellisation UNESCO (pour le patrimoine Vauban et les savoir-faire horlogers), mais aussi celle de Terre de Jeux, la richesse de ses acteurs associatifs, son patrimoine culturel, historique, naturel unique...

Élément de cohésion incontournable, la Culture permet à chacun de découvrir et s'ouvrir au monde extérieur, à tout âge. La Ville est profondément attachée à cette dynamique d'ouverture en associant valeurs éducatives et culturelles, dans le cadre **des parcours culturels.**

L'objectif vise à aller chercher le public éloigné de la Culture, en proposant des événements hybrides, mêlant centres d'intérêts connus et explorations de nouvelles esthétiques.

Ce sera l'objet du **ticket culture** déjà évoqué. Il sera également proposé de l'e-sport dans nos bibliothèques municipales.

Les Assises de la Culture

Contribution aux objectifs de développement durable :



Cible 10.2 : Autonomiser toutes les personnes et favoriser leur intégration sociale, économique et politique.

Cible 11.4 : Redoubler d'effort pour protéger et préserver le patrimoine culturel et naturel mondial



Cible 16.7 : Faire en sorte que le dynamisme et l'ouverture, la participation et la représentation à tous les niveaux caractérisent la prise de décision.

La richesse et la diversité des acteurs culturels en matière de création et de diffusion artistiques impliquent ainsi une vraie synergie et l'organisation des complémentarités pour structurer une politique culturelle partagée et cohérente : c'est pour cela qu'un **audit a été lancé fin 2021 pour faire un état des lieux complet.**

Il sera complété en 2022 par l'organisation des Assises de la Culture qui permettront un vrai échange et une expression large sur l'ensemble des enjeux à venir

La Ville joue d'ailleurs un rôle actif auprès de ses structures culturelles partenaires que sont la Rodia, l'orchestre Victor Hugo, l'ISBA et les 2 Scènes, le Festival de Musique et le Centre Dramatique National, avec une contribution totale de 5,3 M€.

L'année 2022 verra également l'accélération du chantier phare **de rénovation du Musée de la Résistance et de la Déportation**, dont l'ouverture est programmée en début d'année 2023. 5 M€ sont consacrés à cette opération.

La Citadelle poursuivra **sa mutation**, dans le cadre d'un nouveau projet culturel et touristique, alliant les valeurs humanistes, la citoyenneté **avec la poursuite des travaux du Club Vauban**, la culture et la biodiversité. L'événement **d'art circassien** prévu cet été aux couleurs du cirque « Plume » en est un parfait exemple.

Une réflexion est également lancée pour **réaménager la Maison Colette** en vue d'y accueillir des écrivains, notamment étrangers, et mettre en valeur ce patrimoine.

Des moyens financiers complémentaires à hauteur de 100 K€ seront destinés à la lecture publique, **pour enrichir encore davantage le fonds des bibliothèques** et le renouveler.

Dans le cadre de la mise en valeur des collections de nos musées, 30 K€ supplémentaires seront affectés en accompagnement des travaux engagés au Musée du Temps, pour en améliorer l'accessibilité.

800 K€ sont consacrés annuellement à améliorer le patrimoine et le mobilier des équipements culturels.

La création d'œuvres artistiques rendant hommages aux femmes va se poursuivre.

Le **Musée des Beaux-Arts et d'Archéologie** proposera de nouvelles expositions temporaires et la mise en valeur **des œuvres acquises dans le cadre du Fonds exceptionnel de soutien à la création artistique** mis en place l'an dernier en soutien aux artistes plasticiens fragilisés par la crise sanitaire. 22 artistes ont été sélectionnés, pour un total de près d'une cinquantaine d'œuvres, qui seront ensuite exposées dans des lieux publics.

En matière de patrimoine historique, la Ville achève actuellement la phase de restauration du patrimoine Vauban, prévue au précédent Contrat de Plan Etat-Région. La poursuite de la préservation de ce patrimoine s'engage, avec le lancement d'une nouvelle étude pour déterminer un nouveau plan pluriannuel de sauvegarde. **A cela s'ajoutent les petits travaux d'entretien du patrimoine classé et culturel, afin de protéger nos monuments (500 K€ / an).**

En matière sportive également, 2022 confirmera l'élan.

Dans cet esprit, la Ville s'engage activement dans la valorisation de son action en matière sportive, en enrichissant ses thématiques, autour de la nature, de la santé, du handicap, des quartiers, des Jeux Olympiques...

2022 marque **le lancement du nouvel équipement sportif qui sera situé à Planoise**. C'était une demande forte, dans un contexte où le patrimoine existant était largement saturé et vieillissant malgré les rénovations réalisées ces dernières années, avec notamment la **rénovation énergétique de gymnases, à laquelle la Ville a consacré 6,5 M€.**

Le projet de base outdoor aux Prés de Vaux est désormais lancé, en lien avec Grand Besançon Métropole, pour accueillir sur le site de l'ancienne Rhodiacéta le club nautique SNB et les différents acteurs de la filière outdoor comme le trail.

Ce partenariat entre la Ville et le Grand Besançon constitue un exemple concret d'un **projet qui « fait territoire » autour d'éléments d'identité et d'identification forts.**

Ce futur pôle, estimé à 3,7 M€, est destiné à couvrir plusieurs thématiques, au-delà du sport, telles que la santé, l'économie, l'environnement, l'éducation. Les étages supérieurs du bâtiment feront aussi l'objet d'une rénovation actuellement à l'étude.

Le pôle sportif des Montboucons va également faire l'objet d'une profonde rénovation, ainsi que le **dojo de Saint-Claude**, dont la mise en accessibilité sera revue.

Un nouvel équipement sportif – Pôle sportif Diderot

Contribution aux objectifs de développement durable :



Cible 3.4 Réduire le taux de mortalité dû à des maladies non transmissibles et promouvoir la santé mentale et le bien-être.

Cible 7.3 Multiplier par deux le taux mondial d'amélioration de l'efficacité énergétique

Cible 10.2 Autonomiser toutes les personnes et favoriser leur intégration sociale, économique et politique.

Cible 11.3 Renforcer l'urbanisation durable pour tous et les capacités de planification et de gestion participatives, intégrées et durables.

Cible 11.6 Réduire l'impact négatif des villes par habitant y compris en accordant une attention particulière à la qualité de l'air et la gestion des déchets.

Cible 13.2 Incorporer des mesures relatives aux changements climatiques dans les politiques, les stratégies et la planification.

La Ville lance ainsi à la fois la **construction d'un nouvel équipement sportif et la réhabilitation du gymnase Diderot existant. 9 M€ seront dédiés à ce futur pôle sportif**, avec la conduite des études dès cette année.

S'inscrivant, pour la partie nouvel équipement, dans le cadre du plan d'actions du NPRU, le futur complexe sportif Diderot vise à compenser une lacune en matière d'équipements sportifs et permettra d'accueillir des compétitions de haut niveau et/ou d'envergure.

Il s'agira de construire un nouvel équipement sportif, adossé au gymnase Diderot existant, et de réhabiliter ce dernier. Ces futurs lieux d'accueil permettront une pratique sportive pluridisciplinaire, avec une capacité supplémentaire de 500 places (qui s'ajoutera aux 300 places du gymnase actuel). Les objectifs de performance énergétique visés sont élevés sur les deux bâtiments. Parallèlement, les espaces extérieurs du complexe seront requalifiés afin de disposer d'un ensemble cohérent, visible et attractif, en veillant à intégrer le futur pôle dans son environnement urbain.

La Ville contribue ainsi au projet de territoire Grand Bisontin, notamment à son « effervescence », son dynamisme, et à sa « cohésion », par un maillage d'équipements qui fait réseau.

900 K€ de crédits sont déployés annuellement à la rénovation des équipements et terrains sportifs existants, qui s'ajoutent aux 0,2 M€ consacrés à la modernisation du matériel et des terrains. **100 K€ complémentaires sont prévus pour rénover l'éclairage de plusieurs sites sportifs** et permettre d'améliorer leur confort d'utilisation tout en réduisant les consommations d'énergie.

La Ville continue par ailleurs **son accompagnement au plus près des clubs**, d'autant plus indispensable dans le cadre de la crise, avec une baisse des inscriptions constatées dans certains domaines. Au-delà des subventions, cela passera par le soutien renouvelé aux événements sportifs qui font la renommée de Besançon : le championnat de France des tirs sportifs, le Trail des Forts, le Raid Handi-Forts, le festival Grandes Heures Nature...

B. UNE VILLE POUR PARTAGER ET COOPERER

Deuxième axe majeur du projet de budget 2022, le partage et la coopération. C'est une des finalités du Développement Durable en même temps qu'un élément de structuration du bien vivre ensemble.

Ce nouveau modèle d'urbanité que nous proposons est basé sur un principe fondamental de partage et de protection : au-delà de la solidarité que nous avons évoquée ci-dessus, cela implique un partage des ressources naturelles, pour mieux s'adapter au changement climatique, un partage des équipements et des espaces publics, mais aussi un équilibre territorial pour un développement de tous les quartiers.

⇒ **Besançon, ville protectrice**

La crise du Covid, dont nous subissons aujourd'hui la cinquième vague, est venue rappeler, par les contraintes qu'elle impose, la place de l'humain, l'importance de la proximité, de la solidarité, comme conditions de la résilience.

Le service public municipal est bien évidemment, de par sa nature et ses actions, au cœur et au plus près de ces questionnements.

La Ville a été en accompagnement de ses habitants dès le début de la crise sanitaire et elle reste mobilisée en 2022, en particulier avec l'ouverture du centre à Réstal.

L'organisation des protocoles sanitaires dans les équipements municipaux, dans les écoles, les crèches, les bibliothèques, les musées... impliquent non seulement une mobilisation forte du personnel, qu'il faut saluer, mais également un maintien d'un niveau élevé de fournitures sanitaires (renforcées cette année encore de 100 K€).

La Ville organise également l'ouverture des centres de vaccinations de Réstal et de la Polyclinique, avec des crédits à hauteur de 100 K€, pour le gardiennage, l'organisation de l'accueil, le contrôle sanitaire...

Les agents municipaux s'impliquent fortement enfin pour permettre d'assurer la continuité du fonctionnement de nos écoles.

Autre signe d'engagement face à la crise, le soutien une nouvelle fois accru au CCAS, dont la subvention augmentera comme en 2021 de + 1,5% soit + 146 K€.

Le CCAS constitue un relais incontournable sur le terrain par l'organisation de la veille mobile, la coordination de la distribution de produits sanitaires ou de l'aide alimentaire, le soutien aux familles à très faibles revenus ou auprès des personnes âgées ... Cette solidarité exemplaire entre les différentes structures permet de limiter les effets néfastes de la crise. Cette année, l'aide alimentaire sera une des priorités du CCAS, en partenariat notamment avec la Banque Alimentaire.

Une veille particulière se manifeste sur la jeunesse dans son ensemble et les étudiants en particulier, notamment ceux en situation de précarité et d'isolement. La Ville poursuivra un accompagnement de tous les instants, en complément **du Plan jeunes porté par le CCAS** et dont les dispositifs seront pleinement opérationnels en matière d'aides à la mobilité ou de renforcement de la prise en charge de la problématique santé.

Le Plan Jeunes du CCAS

Contribution aux objectifs de développement durable :

		Cible 1.3 Mettre en place une protection sociale et un accès aux droits pour tous.
		Cible 3.4 Réduire le taux de mortalité dû à des maladies non transmissibles et promouvoir la santé mentale et le bien-être.
		Cible 10.2 Autonomiser toutes les personnes et favoriser leur intégration sociale, économique et politique.
		Cible 11.2 Assurer l'accès à des systèmes de transport sûrs, accessibles et viables, à un coût abordable.

L'Analyse des Besoins Sociaux **2021** a été réalisée avec un focus particulier sur **les jeunes**. **Parallèlement, le CCAS a adopté, en octobre 2021, un plan spécifique en faveur des jeunes, qui va se déployer pleinement en 2022**, avec notamment des aides en faveur de la mobilité et en matière de santé en particulier pour les jeunes en situation de précarité.

L'année 2022 sera marquée par **la finalisation du projet social 2022-2026** et **la définition d'une nouvelle convention entre la Ville et le CCAS**, signe d'un renouvellement des relations entre les deux entités pour accentuer les projets en faveur de la lutte contre l'isolement, l'insertion par le logement et l'emploi, l'inclusion numérique, l'accès à la santé et aux droits, l'intégration des personnes en situation de handicap et des réfugiés, l'accès aux mobilités,...

La Ville s'engage par ailleurs fortement **en faveur de la lutte contre les discriminations et de l'accompagnement des femmes victimes de violence, dont la crise sanitaire a encore amplifié l'isolement. L'horreur de l'actualité récente nous le rappelle malheureusement.**

La Ville s'engage fortement par une pérennisation de son soutien aux associations pour les droits des femmes et avec l'avancement de la réflexion pour **faire aboutir le projet partenarial de Maison des Femmes**, en lien avec les structures dédiées.

L'accueil des réfugiés constitue également un axe important de la politique de solidarité, matérialisé dans le Contrat territorial d'accueil et d'intégration des réfugiés, en lien avec l'Etat. La Ville met en place des actions en matière d'insertion professionnelle, de logement ou d'accès à la culture pour favoriser les conditions de cet accueil.

La domiciliation ouvrant l'accès aux droits fondamentaux (aide médicale et aides juridiques) pour toute personne vivant sur le territoire de Besançon est désormais effective. Les personnes à la rue et sans ressources peuvent désormais manger à la Boutique Jeanne Antide 7j/7, tout à long de l'année

De manière plus générale, et au-delà même de l'épidémie actuelle, la Ville investit fortement le domaine de la santé, dans le cadre notamment du Contrat Local de Santé, sur des thématiques **de sport-santé, de lutte contre les addictions, de lutte contre les perturbateurs endocriniens, de sensibilisation à la nutrition...**

La Ville étudie aussi actuellement l'opportunité de l'implantation **d'un nouveau Centre de Santé**.

La sécurité et la tranquillité publique sont une préoccupation des habitants qui y ont droit, dans leur ville ; c'est par exemple évoluer dans un espace public sécurisé par une présence humaine sur l'ensemble du territoire bisontin et en particulier aux abords des établissements scolaires. C'est se déplacer en toute sécurité et les questions liées à la sécurité et au respect des règles du code de la Route sont une priorité de l'équipe municipale.

La convention de coordination signée en 2021 organise le lien entre la police nationale et la police municipale dans un souci d'efficacité sur le territoire.

La lutte contre les addictions

Contribution aux objectifs de développement durable :



Cible 3.4 Réduire le taux de mortalité dû à des maladies non transmissibles et les addictions ; promouvoir le bien-être

Cible 11.7 Assurer l'accès de tous à des espaces verts et des espaces publics sûrs

La prévention de la délinquance et la lutte contre les addictions font partie intégrante du dispositif de sécurité et de tranquillité publique, tout autant que dans notre politique de santé. A cet égard, le travail partenarial est fondamental et sera encore développé en 2022. Cela concernera en particulier la tranche d'âge 12-17 ans pour limiter les risques de « bascule » dans la délinquance.

⇒ **Besançon, ville citoyenne**

Coopérer, c'est pouvoir agir en tant que citoyen actif, écouté et entendu.

Le renforcement de la participation citoyenne constitue un axe fort du bien vivre-ensemble et de l'épanouissement personnel et collectif.

L'expérimentation sur le projet des Vaïtes, avec la constitution d'un groupe d'experts et l'organisation d'une convention citoyenne, a permis de mener une réflexion en profondeur sur le projet, et a permis une évolution sensible du contenu de l'opération.

Ce mouvement se renforce encore en 2022 avec la **mise en œuvre d'une plateforme de participation, d'un dispositif de pétitions citoyennes et la définition des modalités du futur budget participatif**, qui s'accompagnent de formations internes **des différents services de la ville** sur l'intégration de la participation citoyenne dans les projets.

Le Budget participatif

Contribution aux objectifs de développement durable :



Cible 11.3 Renforcer l'urbanisation durable pour tous et les capacités de planification et de gestion participatives, intégrées et durables.

Cible 16.7 : Faire en sorte que le dynamisme et l'ouverture, la participation et la représentation à tous les niveaux caractérisent la prise de décision.

Le Budget participatif constitue un outil démocratique nouveau, qui consiste à attribuer une partie du budget de la Ville **aux habitants pour des projets d'investissement**. Les projets seront déposés sur la plateforme numérique, et tous les Bisontins seront amenés ensuite à voter pour les projets qu'ils préfèrent, qui seront ensuite financés dans les limites de l'enveloppe budgétaire allouée (de l'ordre de 200 à 250 K€ par an).

Un premier appel à projet sera lancé au printemps 2022 pour un vote au mois de septembre.

La Ville s'appuie toujours sur ses instances traditionnelles, notamment **des Conseils d'Habitants renouvelés dans leur organisation**, le Conseil des Sages, **le Conseil de la Forêt** ou le Conseil Bisontin des Jeunes qui constituent des sources de propositions et de réflexions fructueuses et **nous permettent de mieux appréhender les besoins et les usages des Bisontines et Bisontins**.

C. UNE VILLE QUI AGIT POUR LE VIVANT ET S'ADAPTE AU CHANGEMENT CLIMATIQUE

La mobilisation pour le climat et pour la protection de la biodiversité doit être générale. Pour limiter le réchauffement climatique, nous accélérons encore les projets pour le climat, la biodiversité, la planète et ses habitants.

Dans ce contexte, la Ville engage des mesures fortes à la fois pour lutter contre le changement climatique, mais également pour s'y adapter.

C'est un impératif de responsabilité collective, autant, soulignons-le dans le contexte des Orientations Budgétaires, qu'un vrai levier sur la maîtrise de notre fonctionnement, dans un contexte de flambée des prix de l'énergie.

2022 verra à ce titre le lancement de **la construction de l'Agenda 2030 qui constituera la référence et le cap de notre stratégie en matière de transition.**

La « TRANSITION » est rappelons-le, un élément guide du projet de territoire de l'ensemble du Grand Besançon.

Ainsi, « **faire territoire** », c'est se mobiliser, pour une vraie synergie et une efficacité renforcée des politiques publiques sur un même enjeu global. C'est aussi une exemplarité partagée, pour une responsabilisation de chacun, qui contribue au final à « **faire société** ».

Agir pour la transition écologique fixe et crée des emplois sur les territoires. Par le levier de la commande publique, nous accompagnons l'innovation et l'excellence des entreprises et artisans locaux.

Cet axe est encore renforcé une nouvelle fois en 2022 :

⇒ **Besançon engagée dans la transition énergétique**

Labellisée Citergie Gold pour la 3^{ème} année consécutive, la Ville s'engage massivement dans la rénovation énergétique de ses bâtiments, matérialisée concrètement en 2021 par les travaux réalisés sur ses gymnases en termes d'isolation et d'éclairage, complétés cette année par le démarrage opérationnel du vaste chantier des écoles et des crèches, de 60 M€ sur le mandat.

Par ailleurs, un abondement de près de 900 K€ interviendra en faveur de la transition climatique et écologique.

La Ville accélère également le développement des énergies renouvelables. 0,5 M€ de crédits supplémentaires sont spécifiquement réservés en investissement, au-delà des crédits traditionnels, pour permettre notamment la réalisation de nouvelles installations photovoltaïques et le renouvellement des systèmes de chauffage sur son patrimoine, notamment au Théâtre de l'Espace.

Le fonds d'amorçage et d'accélération pour le soutien aux investissements de la collectivité tout particulièrement exemplaires en matière de développement durable, sera reconduit, avec 300 K€ positionnés. Dans ce cadre, 120 K€ viendront compléter ce fonds pour permettre d'acquérir une balayeuse électrique, en remplacement d'une balayeuse thermique.

La Ville poursuivra également activement sa lutte contre la précarité énergétique, notamment envers les plus modestes. Ville et CCAS s'associent pour davantage de sensibilisation, en massifiant le repérage des ménages en difficultés, en lien avec GBM pour sa politique d'habitat.

⇒ **Besançon s'adapte au changement climatique**

En matière de lutte contre les îlots de chaleur, la Ville maintient son cap en investissant de nouveau 1 M€ cette année.

La Ville porte en effet une ambition forte dédiée à cette thématique, à hauteur de 6 M€ sur la durée du mandat. C'est un enjeu majeur de transition et d'adaptation au changement climatique.

La végétalisation et la désimperméabilisation de la ville

Contribution aux objectifs de développement durable :



Cible 6.3 Mettre en œuvre une gestion intégrée de l'eau.

Cible 11.2 Assurer l'accès à tous à des espaces verts

Cible 13.1 Renforcer la résilience et les capacités d'adaptation face aux aléas climatiques.

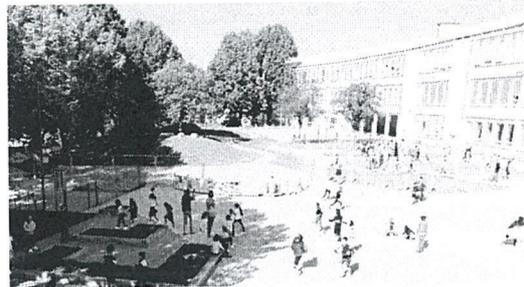


Cible 15.1 Garantir la préservation, la restauration et l'exploitation durable des écosystèmes terrestres et des écosystèmes d'eau douce et des services connexes.

Après la **transformation de la cour Brossolette** en 2021, qui a introduit une nouvelle façon de **penser, d'utiliser et de partager les espaces**, d'autres aménagements sont prévus en 2022, afin de limiter les périmètres bitumés et offrir aux habitants de nouveaux sites alliant amélioration du cadre de vie et lieu de partage.

Sont ainsi envisagés des lieux aussi divers que la place Colette, l'allée de la place Coubertin, le cimetière de Saint-Ferjeux et les abords de la basilique.

En lien avec GBM, les travaux débutent sur la place De Lattre de Tassigny et le parvis du CHRU.



La Cour Brossolette rénovée

⇒ Besançon naturellement engagée pour la biodiversité

Une nouvelle campagne de plantations d'arbres intervient dans l'ensemble des quartiers, avec près de **1 100 arbres** plantés cet hiver, soit le double de l'an dernier. 60 K€ de crédits supplémentaires sont positionnés pour atteindre cet objectif.

Le Jardin des Sciences

Contribution aux objectifs de développement durable :



Cible 4.7 Faire acquérir des connaissances et des compétences aux élèves pour promouvoir le développement durable

Cible 11.7 Assurer l'accès de tous à des espaces verts et à des activités publiques sûres.



Cible 12.8 Avoir les informations et la connaissance nécessaire au développement durable et à un style de vie en harmonie avec la nature.

Cible 15.5 Prendre d'urgence des mesures énergiques pour réduire la dégradation du milieu naturel, mettre un terme à l'appauvrissement de la biodiversité, protéger les espèces menacées et prévenir l'extinction.

2022 sera l'année de lancement opérationnel du projet de **Jardin des Sciences**, qui s'intègre dans le **vaste programme multipartenarial « Synergie Campus »**, qui vise à inscrire le **Campus de la Bouloie dans le XXI^{ème} siècle**, avec une ouverture au public prévue à l'été 2023. Plus de 5 M€ y seront consacrés. Grâce à la création de 1600 m² de serres qui exposeront de façon moderne les collections vivantes du jardin, cette structure mixte entre la Ville de Besançon et l'Université de Bourgogne Franche-Comté constituera un outil de sensibilisation à la biodiversité et d'ouverture à la science pour tous les publics.

Cela constituera un outil fort au service du projet de territoire, en matière **d'alliances, de transition et d'effervescence**.

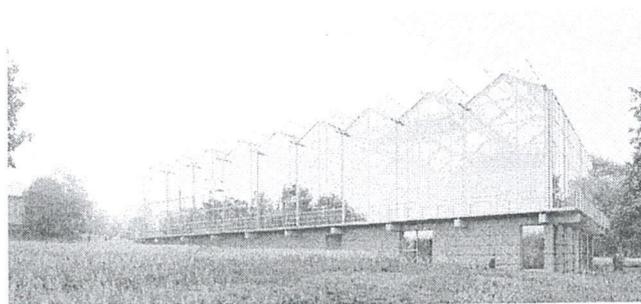


Photo non contractuelle

La Ville poursuivra ses actions de sensibilisation à la préservation de la biodiversité, dans le cadre d'une gestion des espaces verts privilégiant les espèces locales, pour en garantir la diversité dans nos collines et nos espaces de convivialité ouverts au public.

700 K€ sont dédiés en investissement à la préservation des espaces verts et naturels.

Afin d'améliorer l'accueil en forêt de Chailluz, le Conseil de la Forêt va construire un plan d'action se basant sur les recommandations émises par les habitants lors des ateliers participatifs.

Enfin, **s'agissant du bien-être animal**, une évaluation est en cours pour permettre **d'apporter de nouvelles améliorations sur le parc zoologique de la Citadelle**. La réflexion se poursuit avec les acteurs pour repenser le rôle du lieu, entre conservation des espèces menacées et sensibilisation à la biodiversité.

La Ville déploie également la campagne active de stérilisation des chats « libres », en lien avec les associations protectrices des animaux.

⇒ Besançon piétonne et cyclable

Il s'agit tout d'abord de garantir un accès des espaces publics à tous. C'est l'objectif que nous poursuivons avec notre Agenda d'Accessibilité programmée (Ad'Ap), qui définit le programme annuel de travaux d'accessibilité pour les personnes handicapées : nous y consacrerons une nouvelle fois **2 M€ en 2022**.

Partager les espaces publics, c'est aussi permettre un partage respectueux entre tous les modes de mobilité, avec une orientation renforcée en 2022 en matière de développement des modes doux.

Nous y travaillons avec Grand Besançon Métropole, compétente en matière de Voirie : Besançon en tant que secteur à part entière, porte tout particulièrement certaines priorités sur son territoire et dans le budget intercommunal dédié, notamment via la part de produit des amendes de police et de taxe d'aménagement qui lui est fléchée annuellement dans le cadre de l'accord validé par le Conseil communautaire en novembre dernier.

A ce titre, un axe fort de développement a été mis pour **le renforcement des pistes cyclables, des chemins piétons, et le développement des zones apaisées, pour sécuriser certains secteurs tout en luttant contre la pollution et le bruit**

700 K€ sont spécifiquement dédiés au déploiement d'aménagement piéton pour apaiser la ville. Une nouvelle approche visant à amorcer la consolidation d'un plan piéton conforme aux engagements de l'équipe municipale.

Le Pont de la République pour les modes doux

Contribution aux objectifs de développement durable :



Cible 3.4 Réduire les maladies non transmissibles ; promouvoir la santé mentale et le bien-être.

Cible 9.4 Moderniser l'infrastructure et adapter les industries afin de les rendre durables, par une utilisation plus rationnelle des ressources et un recours accru aux technologies propres et respectueuses de l'environnement.



Cible 11.2 Réduire l'impact environnemental des villes en accordant une attention particulière à la qualité de l'air.

Cible 13.2 Incorporer des mesures relatives aux changements climatiques dans les politiques, les stratégies et la planification.

Nous allons reconfigurer le pont de la République pour sécuriser les traversées piétonnes et cyclables. Nous engagerons également le réaménagement global du secteur République, avec en 2022 le lancement des premiers travaux d'eaux pluviales, la réfection de la place de la Bascule, des rues aux abords du quartier Vauban notamment s'inscriront dans cette même logique.

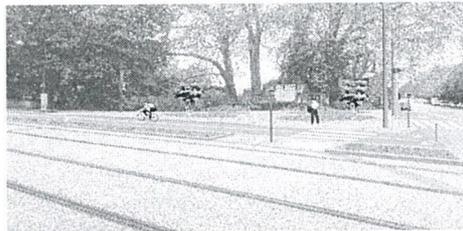


Photo non contractuelle

⇒ Besançon en transition au cœur des quartiers

L'équipe municipale a une volonté forte de garantir des équipements publics accessibles et adaptés à tous, et partager le développement urbain pour un équilibre territorial qui irrigue l'ensemble des quartiers.

L'engagement des trois adjoints de quartier, installés par le nouveau conseil municipal, renforce les actions de proximité portée par l'équipe municipale. Le nouveau budget participatif permettra également aux habitants de porter des projets et des améliorations de leur cadre de vie au plus près de leurs quartiers.

Les travaux de proximité : Tranches annuelles 2022

Contribution aux objectifs de développement durable :



Cible 7.3 Multiplier par deux le taux mondial d'amélioration de l'efficacité énergétique

Cible 9.1 Mettre en place une infrastructure de qualité, fiable et résiliente favorisant le développement économique et le bien-être.

Cible 11.4 Renforcer d'office pour préserver le patrimoine culturel et naturel.

Cible 12.2 Parvenir à une gestion durable et à une utilisation rationnelle des ressources naturelles.

L'accent est mis en 2022 une nouvelle fois sur les travaux de proximité. Il s'agit de petits investissements dénommés « tranches annuelles », qui contribuent à améliorer le confort, optimiser l'utilisation de nos équipements, par des petites rénovations, des acquisitions de matériel, de mobilier...

Au Budget 2022, le montant des tranches annuelles s'élèvera à environ 17,2 M€.

L'accent sera mis tout particulièrement sur la rénovation de nos bâtiments dédiés, aux aménagements liés à la biodiversité et à la gestion du patrimoine arboré, mais également à la poursuite du renouvellement des outils numériques au sein de l'administration et des écoles.

Quelques exemples : restauration de façades, couverture et menuiseries écoles (dont Brossolette, Curie, Chaprais), entretien école Jean Zay, travaux de réaménagement et étanchéité des crèches (dont Epoisses, Vieille Monnaie...), sécurisation et petits aménagements de la piscine Port Joint, consolidation Lafayette et gymnase Montboucons, réfection fenêtres locaux associatifs (dont Epoisses, Grette), couverture et sécurisation églises, travaux de traitement d'air et d'étanchéité Théâtre de l'Espace, réfection des fontaines (Bacchus...), changement du mobilier accueil Musée du Temps (accessibilité), amélioration matériel cuisine centrale, rénovation éclairage public terrain de BMX, complexe sportif de Saint-Claude et terrain de rugby Orchamps, renouvellement des espaces verts et des aires de jeux...

Ces petits travaux sont complétés par des rénovations globales de quartier.

Planoise se transforme – déploiement du NPNRU

Contribution aux objectifs de développement durable :



Cible 1.3 Mettre en place une protection sociale et un accès aux droits pour tous.

Cible 4.5 Éliminer les inégalités et assurer l'égalité d'accès des personnes vulnérables à tous les niveaux d'enseignement

Cible 10.2 Autonomiser toutes les personnes et favoriser leur intégration sociale, économique et politique

Cible 11.1 Assurer l'accès de tous à un logement et des services de base adéquats et sûrs, à un coût abordable.

Cible 11.3 Renforcer l'urbanisation durable pour tous et les capacités de planification et de gestion participatives, intégrées et durables.

Cible 11.7 Accès à tous à des espaces verts et des espaces publics sûrs.

Dans les quartiers prioritaires, l'action de la Ville au côté de ses partenaires est quotidienne. Le Nouveau Programme de Renouvellement Urbain (NPRU) de Planoise est entré en phase opérationnelle, en lien avec les acteurs de terrain, les bailleurs, GBM, le CCAS et avec le soutien des partenaires. Les investissements seront multiples en matière d'habitat, de mobilité et de voirie, d'équipements publics, avec 180 M€ investis au total par l'ensemble des partenaires : la Ville s'engage pour plus de 23 M€ sur la période 2021-2026.

Portés par la Ville, les travaux relatifs aux premiers équipements de proximité vont débiter par les relocalisations d'activités du centre de formation CEMEA et de Profession Sport 25. Cette nouvelle dynamique a été confortée par la réouverture du centre commercial Cassin en fin d'année 2021, en lien avec le parking nouvellement réaménagé par GBM.

Des consultations auront lieu sur plusieurs secteurs du quartier (parc Novarina, école Ile-de-France, place Jean Charbonnier) afin d'associer les habitants aux transformations en cours.

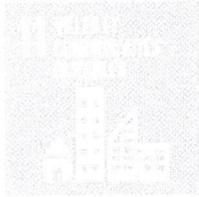
Cette démarche multi-partenaire constitue également une déclinaison de l'impulsion que peut donner un territoire tout entier au service de sa cohésion territoriale en faisant alliance, 2 axes du projet de territoire Grand Bisontin.

Cela s'accompagne de la consolidation progressive de la démarche « éco-quartier ».



L'engagement des études et des premiers aménagements de site pour l'avenir de Grette Brulard Polygone

Contribution aux objectifs de développement durable :



Cible 11.1 Assurer l'accès de tous à un logement et des services de base adéquats et sûrs, à un coût abordable.

Cible 11.3 Renforcer l'urbanisation durable pour tous et les capacités de planification et de gestion participatives, intégrées et durables.

Cible 11.7 Accès à tous à des espaces verts et des espaces publics sûrs.

Des études urbaines sont aussi en cours sur le secteur Grette-Brulard-Polygone pour reconquérir ce nouvel espace, suite aux démolitions impressionnantes des bâtiments. Dans l'attente de la définition d'un projet d'ensemble avec les habitants et les acteurs du quartier, le site de la Grette poursuivra sa transformation en 2022 avec des travaux de verdissement et de cheminements (500 K€).



Les autres opérations d'aménagements urbains se poursuivront à travers la Ville.

Sur le site Saint-Jacques, les déconstructions s'accéléreront, les études de maîtrise d'œuvre portées par la Ville et GBM seront engagées. Plus de 7 M€ y seront consacrés d'ici 2026.

Le projet des Vaïtes fait désormais l'objet d'une nouvelle dynamique, avec un équilibre entre la préservation des espaces naturels et l'urbanisation du site. 4,2 M€ sont ainsi prévus d'ici 2026 pour l'aménagement du secteur. Le **nouveau projet de groupe scolaire, de 10 M€**, dont les études démarrent en 2022, permettra parallèlement d'accompagner et de porter la dynamique de quartier.

Nous travaillons également sur la dynamisation et la mise en valeur de la **place des Lumières à Clairs Soleils**, notamment autour des thématiques culturelle (en lien avec la médiathèque), commerciale, associative, environnementale en lien avec le nouveau Jardin, et de l'enfance.

C'est ainsi que le budget 2022 contribue à la transformation progressive de la Ville, qui sort de sa chrysalide pour faire naître dès aujourd'hui la ville de demain.

A l'échelle de la Ville, et dans chaque quartier, ce sont plus de 42 M€ qui seront investis par an, avec, en accompagnement, plus de 145 M€ permettant le fonctionnement d'un service public de qualité.

Les projets d'investissement peuvent en effet avoir un impact en fonctionnement, que ce soit à la baisse (par exemple pour les rénovations énergétiques) ou à la hausse (nouveau service rendu par exemple) : c'est cette logique globale qui guide la mise en œuvre du Plan Pluriannuel d'Investissement et de Fonctionnement de la Ville.

A. LE BUDGET : POUR QUOI FAIRE ?

Les graphiques ci-dessous montrent de manière synthétique où va notre budget, comment il se répartit en fonctionnement et en investissement, selon les grands domaines d'activités mais aussi sur quelles orientations du Développement Durable.

1. Nos grands domaines d'intervention

La répartition par grands domaines d'intervention permet d'apprécier **la richesse des actions menées par la Ville, tout autant que sa diversité.**

Elle se base sur la répartition par fonction budgétaire (comme le prévoit l'Instruction Budgétaire et Comptable M14, pour les communes de 10 000 habitants et plus, le budget est assorti d'une présentation croisée par fonction lorsqu'il est voté par nature).

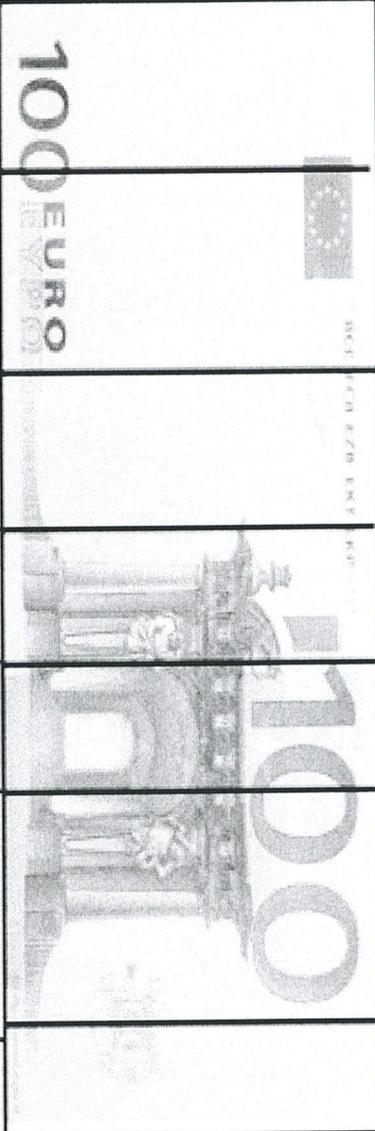
Répartition des dépenses de FONCTIONNEMENT 2022

Finances (attribution de compensation dépenses imprévues, dette)	11 €	
Administration générale dont Moyens généraux	15 €	
Education et familles dont écoles périscolaire, restauration scolaire et crèches	25 €	
Culture : subventions aux associations, fonctionnement musées, bibliothèques, Citadelle, expositions	14 €	
Sport et Jeunesse : subventions au sport de haut niveau et amateur, équipements sportifs, actions dans les quartiers, accueils loisirs	11 €	
Social Santé : CCAS, hygiène santé	8 €	
Aménagement Urbain , Biodiversité, espaces verts, propreté, stationnement en surface, environnement, développement durable	10 €	
Sécurité, Economie, Logement : police municipale, actions commerce et tourisme, actions logement	6 €	

Il faut souligner que s'agissant de la répartition par fonction, les dépenses relatives aux compétences transférées à l'intercommunalité et neutralisées dans l'Attribution de Compensation, n'apparaissent plus dans leur domaine initial.

Dans le domaine de la Santé et du Social, notons également que s'agissant du budget de la Ville, n'apparaît que la subvention au CCAS, et non l'intégralité du budget de celui-ci.

Répartition des dépenses d'EQUIPEMENT 2022 (hors dette et dépenses imprévues)

Administration générale dont services communs (Systèmes d'informations, Parc automobile, ...)	10 €	
Education, Jeunesse et Famille dont plan de rénovations écoles-crèches et restauration scolaire	23 €	
Culture dont Musée de la Résistance et de la Déportation, patrimoine Vauban, soutien aux établissements culturels	13 €	
Sport et Jeunesse dont nouveau pôle sportif Diderot, patrimoine sportif et socio-culturel	5 €	
Social Santé dont mise en accessibilité des équipements	5 €	
Aménagements urbains et grandes opérations urbaines , lutte îlots de chaleur, biodiversité, espaces verts, développement durable, attribution de compensation Voirie	42 €	
Sécurité, Economie, Logement : vidéoprotection, aides énergie et foncières	2 €	

En fonctionnement, on voit nettement l'importance du domaine de l'enfance, de la jeunesse et de la famille, avec un quart de nos dépenses de fonctionnement qui y sont consacrées en 2022, pour l'éducation, les écoles, les crèches...

La culture et le sport représentent également un autre quart de nos dépenses.

En investissement, pour 2022, on retrouve la part conséquente de la jeunesse et de l'enfance, notamment avec le plan de rénovation énergétique des écoles et des crèches, qui représente également près d'un quart de notre investissement.

Logiquement, la plus grosse part de notre investissement est consacrée à l'aménagement urbain, qui représente plus de 40%, avec la lutte contre les îlots de chaleur, les projets d'urbanisme, comme la rénovation d'ensemble du quartier de Planoise, de voirie, les aménagements d'espaces verts, ...

A noter qu'avec le lancement à venir du nouvel équipement sportif à Diderot, la part du sport est amenée à augmenter dans les années à venir.

2. Agir pour le Développement Durable

Un des axes de renouvellement de la méthodologie de préparation budgétaire s'appuie sur l'analyse des actions, en fonctionnement et en investissement, au regard des finalités du Développement Durable.

Cette approche innovante a été initiée lors de la présentation du rapport de Compte administratif 2020, prenant donc en compte les réalisations 2020. Elle tendra à être renouvelée à chaque étape importante du processus budgétaire de notre Ville.

Pour mémoire, la Ville établit son rapport de Développement Durable en s'appuyant sur l'année écoulée, afin d'exposer les actions menées dans ce domaine. La Ville joue ainsi un rôle essentiel pour l'atteinte des ODD (Objectifs de Développement Durable) en déclinant les 5 finalités du Développement Durable autour de 42 objectifs locaux propres.

Cette approche est intégrée par ailleurs dans les arbitrages budgétaires qui président à la construction du budget, tout autant que dans l'évaluation des politiques publiques menées.

La démarche de préparation budgétaire a ainsi été réalisée en parallèle et en interaction de l'élaboration du rapport détaillé sur le Développement Durable, présenté au Conseil municipal du 9 décembre 2021, préalablement aux débats et à la préparation du projet de budget, ce qui a permis d'intégrer ces aspects dans les discussions présidant à sa construction, conformément à l'article L2311-1-1 du Code Général des Collectivités Territoriales (la délibération figure en annexe, le rapport étant publié sur le site Internet de la Ville de Besançon).

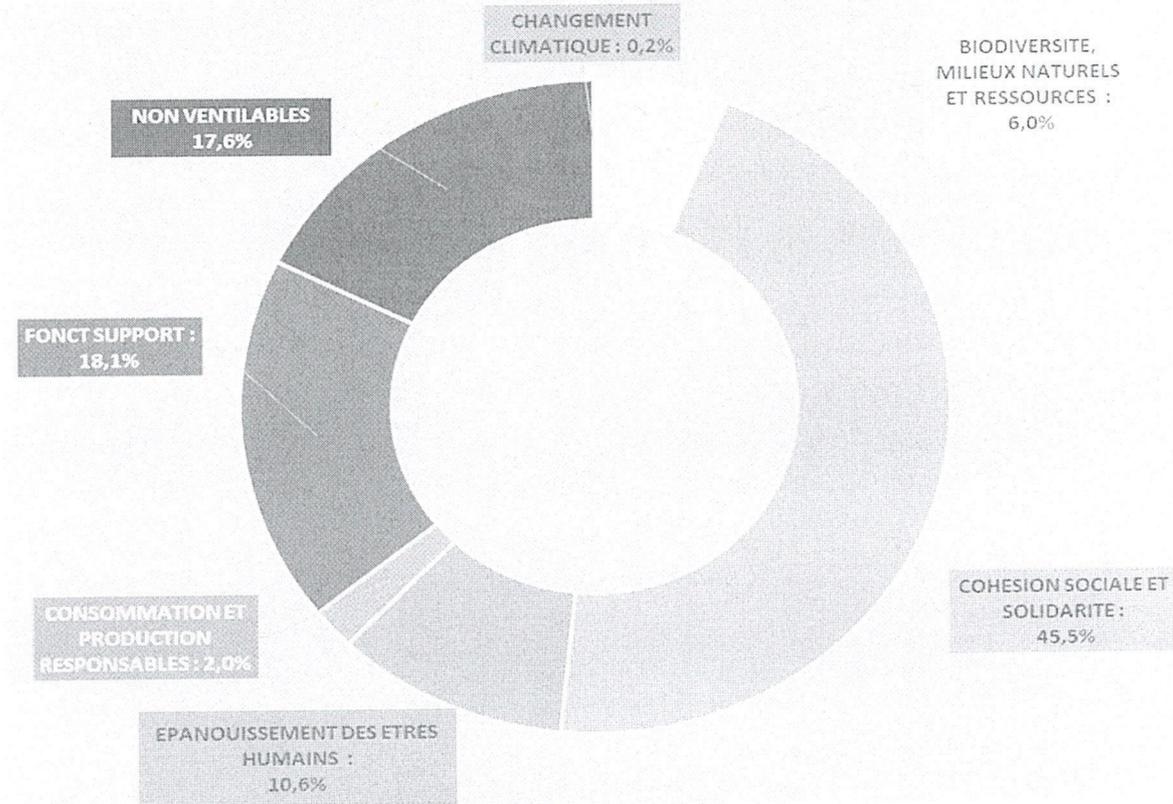
Etant donné le caractère transversal de la thématique du Développement Durable, il est bien sûr évident, et c'est même un critère de décision, que la plupart des actions menées répond à plusieurs objectifs de Développement Durable.

Dans ce cadre, le choix a été fait de classer les dépenses par fonction (correspondant aux grands domaines d'activités) et nature de dépenses pour le fonctionnement, et par projet pour l'investissement, selon la finalité principale, pour éviter des découpages artificiels.

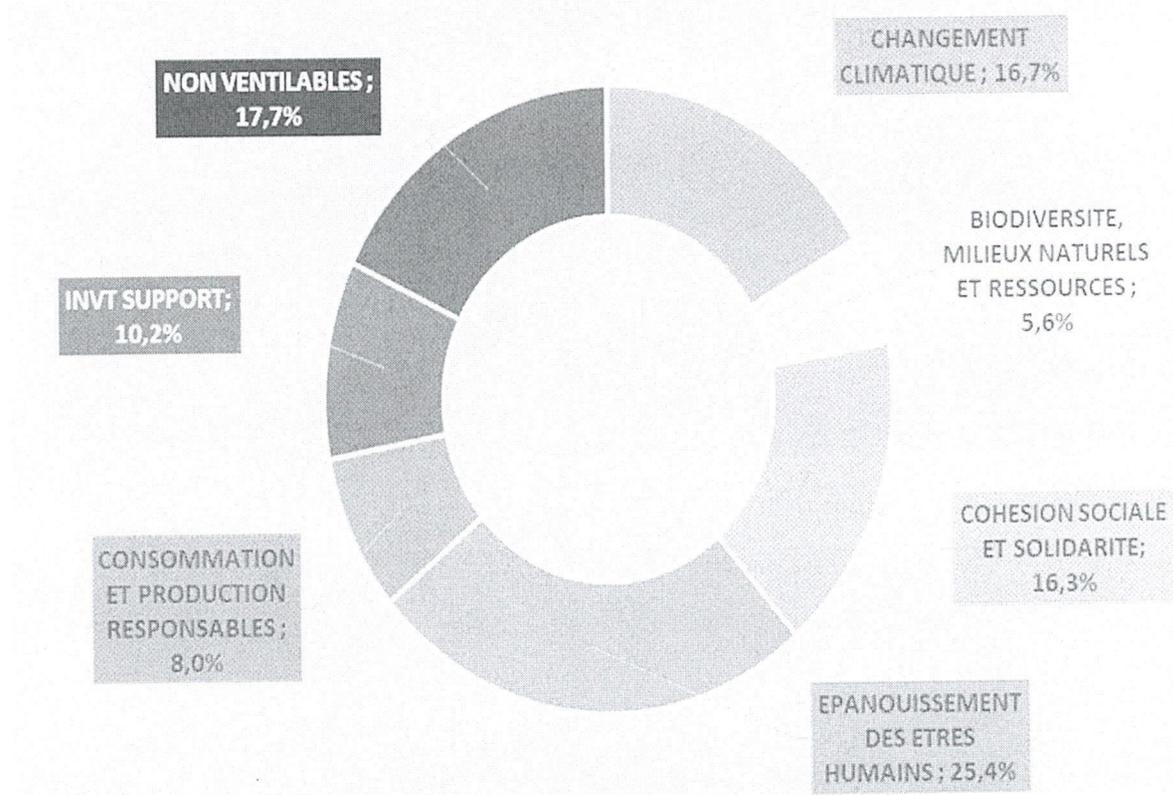
Suivant ce classement, les prévisions budgétaires pour la Ville sur l'année 2022 s'établissent comme suit, par section et en fonction des 5 finalités.

Répartition des dépenses 2022 entre les 5 finalités du Développement Durable

FONCTIONNEMENT



INVESTISSEMENT



Pour rappel, les dépenses non ventilables reprennent des crédits ne pouvant être sécables à l'intérieur du budget. Cela concerne essentiellement l'attribution de compensation versée à GBM, les dépenses liées aux opérations d'aménagements urbains, mais également toutes les charges liées à des actions régaliennes, comme par exemple les cimetières.

La part des dépenses non ventilables est identique entre les deux sections de fonctionnement et d'investissement.

Par ailleurs, la notion de dépenses supports s'intègre dans cette représentation, étant donné l'importance des actions recensées dans les services supports de la collectivité (finances, RH, parc automobile, bâtiment), pour assurer la continuité du service public et mener l'ensemble des orientations politiques. On retrouve par exemple les dépenses liées aux subventions d'équipement versées à GBM sur les services communs des systèmes d'informations, ou encore les actions liées au fonctionnement même de la Ville. Citons également le poste énergie en fonctionnement, qui fait l'objet d'un suivi par ailleurs, mais dont la seule imputation comptable ne permet pas de le répartir entre les différentes sources énergétiques.

Il faut souligner que la répartition en investissement peut varier annuellement de manière plus conséquente, en fonction de l'avancée de chaque opération.

Cette approche confirme le sens donné au budget 2022, avec :

- **un fonctionnement majoritairement orienté sur la cohésion sociale, la solidarité et l'épanouissement humain**, correspondant au sens même du travail effectué au quotidien et en proximité auprès de la population, pour répondre aux besoins et satisfaire les missions de services publics.

- **un investissement fortement orienté vers les aspects de transition climatique et environnementale**, que ce soit pour la biodiversité, la protection des milieux naturels et des ressources, le changement climatique, et la production responsable, **qui représentent à eux seuls près d'un tiers de notre investissement.**

Cette part augmente en 2022 notamment au titre du plan de rénovation des écoles et crèches, mais également de la poursuite des projets de désimperméabilisation des espaces.

Il faut souligner que ces actions répondent parallèlement aux objectifs de **cohésion sociale, solidarité et épanouissement humain**, puisque la rénovation énergétique, s'accompagnant de la réfection des bâtiments, tout autant que les travaux de lutte contre la chaleur, correspondent aussi à des objectifs de confort pour les usagers, d'adaptation et d'utilisation raisonnée de notre patrimoine.

C'est cette approche globale des politiques publiques qui guide nos choix et que permet l'analyse en fonction des finalités du Développement Durable.

II. UNE STRATEGIE BUDGETAIRE ROBUSTE TRADUISANT L'AMBITION POUR LA VILLE

Une stratégie budgétaire permet de disposer d'une vision pluriannuelle permettant de garantir la mise en œuvre du plan de mandat sur la durée. Elle doit donc à la fois être la traduction des objectifs politiques de l'équipe municipale et l'outil pour sa réalisation, tout autant qu'un cadre fixant les limites et les marges.

Cette stratégie a été profondément renouvelée en 2020, tant au niveau de son contenu, que des méthodes, avec parallèlement et au quotidien, une approche plus transversale, collective, intégrant les objectifs de Développement Durable comme prisme incontournable de décision et d'arbitrages.

Le budget 2022 a été élaboré en ce sens.

A. LA STRATEGIE FINANCIERE RENOUVELEE DE LA VILLE

Pourquoi se doter d'une stratégie financière?

La stratégie financière :

- ✓ encadre et garantit, de manière prospective et sur la durée, l'ensemble des interventions municipales et des projets, en fonctionnement et en investissement;
- ✓ chiffre, traduit, porte et oriente les décisions politiques, en en vérifiant la faisabilité financière et les impacts budgétaires à court, moyen et long terme, en coût global;
- ✓ veille à ce que les priorités politiques se traduisent par des priorités budgétaires, et guide les arbitrages à réaliser;
- ✓ donne une visibilité dans la durée de ce qui est possible, en allant au-delà du temps politique du seul mandat pour une approche plus globale de projet pour la cité ;
- ✓ est prévisionnelle et s'appuie sur des hypothèses en recettes et en dépenses par grands postes, relevant à la fois de la rétrospective et des éléments connus, et révèle les grandes tendances financières;
- ✓ intègre les contraintes budgétaires externes (dotations, subventions, dynamisme de l'immobilier, du secteur économique...) et internes (choix de fiscalité, de tarification, dépenses contraintes...), mesure la sensibilité des différentes hypothèses et des niveaux de risque, tout particulièrement dans un contexte d'incertitudes importantes (crise sanitaire, avenir des dotations de l'Etat...);
- ✓ permet la déclinaison d'axes transversaux, notamment la prise en compte du Développement Durable.

Dès lors, la stratégie financière est fortement dépendante du projet politique pour le territoire et elle doit répondre à 3 questions préalables et déterminantes pour l'avenir :

- **quel niveau d'investissement devons-nous assurer pour garantir le dynamisme, le développement, l'attractivité de la Ville et la qualité de la vie des habitants?**
- **quel niveau de service public, de fonctionnement, souhaitons-nous assurer auprès des habitants?**
- **ces niveaux d'ambition sont-ils financièrement viables et soutenables à court, moyen et long termes et sous quelles conditions de recettes et/ou de priorisation?**

C'est pour cela que la stratégie financière de la Ville a été renouvelée en profondeur en 2020.

Quels sont les piliers de notre stratégie financière ?

Ces piliers correspondent à autant d'engagements du programme municipal.

- **Mettre en œuvre le programme municipal tout en assurant la durabilité de l'action, par une situation financière saine sur le moyen et long terme ;**

- **Augmenter l'effort d'investissement de 60 M€, soit 10 M€ par an par rapport à la trajectoire initiale, pour déployer un programme de 253 M€ sur le mandat, sans remettre en cause le premier objectif, en faveur d'un plan massif d'investissement Climat-Solidarité en le finançant notamment par un recours accru à l'emprunt ;**

- **Assurer les conditions d'un service public de qualité, par un fonctionnement maîtrisé, sobre et efficient, en fonction des priorités politiques ;**

- **Stabiliser les taux de fiscalité communaux à périmètre constant ;**

- **Privilégier une approche en coût global (avec des études d'impact des investissements) ;**

- **Garantir la prise en compte du Développement Durable dans l'ensemble des arbitrages financiers collectifs ;**

- **« Faire territoire » sur le plan financier en construisant avec GBM les conditions de partage et d'équilibre des relations financières.**

Quels sont les indicateurs permettant de vérifier l'atteinte des objectifs de la stratégie financière ?

La stratégie financière dont la Ville s'est dotée vise à garantir l'adéquation entre la mise en œuvre du programme municipal et la situation financière.

Pour cela, il convient de se doter d'indicateurs qui permettent d'apprécier simplement la situation financière de la Ville, et de s'adapter le cas échéant, notamment dans un contexte mouvant comme nous le connaissons actuellement.

Le premier indicateur est bien évidemment le suivi du plan de mandat et des feuilles de route. Le projet de BP 2022 permet de franchir, avec résolution et ambition, une nouvelle marche : nous y reviendrons.

Sur le plan strictement financier, la Ville s'est dotée d'indicateurs prudents en matière de gestion financière qui s'analysent en réalisations et en tendances (avec possibilité de s'en éloigner mais de manière ponctuelle) :

- **L'épargne nette** : correspondant à l'épargne brute (recettes de fonctionnement - dépenses de fonctionnement) déduite du remboursement du capital de la dette. Elle permet de mesurer **ce que la Ville peut dégager pour investir sans avoir recours à de nouveaux emprunts.** Elle a donc vocation à couvrir a minima les travaux récurrents d'investissement, soit un minimum de 11 M€ (avec des besoins toujours croissants en tranches annuelles).
Il s'agit là d'assurer l'autofinancement de la collectivité et de garantir que la Ville n'emprunte pas (ou de manière la plus limitée possible) pour des travaux récurrents, pour éviter de provoquer une hausse exponentielle (car cumulative) de l'endettement, pesant sur les sections de fonctionnement (intérêts) et d'investissement (capital).

- **La capacité de désendettement** : correspondant à l'encours de dette rapporté à l'épargne brute dégagée par la collectivité. Elle ne doit pas dépasser 8 à 10 ans dans les perspectives

financières, selon les indicateurs de pilotage recommandés généralement pour les communes.

Ces indicateurs couvrent à eux deux les points de vigilance essentiels à porter aux différents budgets annuels, à savoir :

- **la maîtrise du fonctionnement, et de l'effet de ciseau entre recettes et dépenses**, via la mesure de l'épargne, avec notamment des points de vigilance forts quant à la crise sanitaire, qui impacte ces 2 postes, mais aussi quant aux annonces qui pourraient être faites courant 2022 concernant les dotations de l'Etat.
- **le calibrage du montant d'investissement, avec en parallèle une attention constante sur son taux de réalisation, impliquant...**
- **... un niveau de dette soutenable pour la collectivité.**

C'est pour cela qu'il a été proposé, lors de la refonte de la prospective, de conserver ces indicateurs de référence (utilisés par la plupart des collectivités et au niveau national pour analyser la situation financière d'une collectivité) comme fil directeur.

Ces indicateurs et leur suivi à la fois annuel, pluriannuel et infra-annuel, sont donc des éléments de fiabilité, de visibilité, de responsabilité et d'engagement.

C'est aussi un élément de réactivité qui nous permet d'adapter nos politiques

La stratégie financière de la Ville est-elle soutenable ?

La décision prise dès 2021 par la nouvelle équipe municipale est le lancement d'un plan massif d'investissement climat-solidarité (rénovation énergétique des écoles, des crèches et des bâtiments municipaux, mobilités, biodiversité, énergies renouvelables...).

Il s'est agi d'augmenter le niveau d'investissement de l'ordre de 10 M€ par an, avec un recours accru à l'emprunt, de façon maîtrisée et totalement soutenable grâce à un endettement actuellement faible, le tout en stabilisant les taux de fiscalité à périmètre constant.

LES OBJECTIFS DU PLAN D'INVESTISSEMENT CLIMAT-SOLIDARITE

- **soutenir l'emploi, les filières locales et la transformation de l'économie**, du fait du rôle moteur de l'investissement local dans le développement économique ;
- **répondre aux enjeux de transition écologique et énergétique, par une exemplarité dans ce qui constitue un patrimoine majeur de la Ville ;**
- procurer **des améliorations immédiates, en ce qui concerne les rénovations, énergétiques notamment, du patrimoine municipal, en termes de confort** pour les usagers et le personnel ;
- permettre **de faire baisser les coûts de fonctionnement**, et notamment l'énergie (avec des hausses de tarifs très fortes constatées dès 2021...) et à terme, donc, de consolider les ratios d'épargne de la collectivité ;
- **conforter et réaffirmer le rôle de moteur en termes de dynamisme de la Ville, car investir pour l'enfance** est un élément d'attractivité pour les familles et les jeunes, mais aussi en termes de **proximité et de solidarité.**

L'enjeu de l'actualisation de la stratégie financière a consisté à vérifier si cet accroissement inédit de l'investissement était compatible avec les autres engagements :

- une stabilité des taux de fiscalité communaux à périmètre constant.

Pour mémoire, la Ville n'a pas augmenté ses taux communaux de fiscalité depuis 2011 et depuis 2009 pour la taxe d'habitation. Grand Besançon a parallèlement appliqué un plan de marche fiscal avec des augmentations graduées entre 2015 et 2018.

A partir de 2021, la Ville a perdu la taxe d'habitation sur les résidences principales dans le cadre de la réforme fiscale et ne perçoit plus que la taxe foncière (issue notamment du transfert de la part départementale avec une compensation de la différence), sur le bâti et le non-bâti, ainsi que la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et sur les logements vacants.

- Le maintien d'une situation financière sécurisée à moyen et long terme.

La vérification de la soutenabilité de la stratégie financière s'est faite selon ces 2 préalables.

Dans un contexte d'incertitudes majeures tel que nous le connaissons actuellement, elle intègre des hypothèses prudentes mais réalistes, avec des tests de sensibilité (par exemple sur la reprise d'une ponction des dotations de l'Etat) permettant d'intégrer le risque.

Les principales hypothèses sont les suivantes :

- un retour progressif à la « normale » en 2023 suite à la crise sanitaire, conformément aux simulations nationales ;
- une absence de reprise d'une baisse des dotations en hypothèse de base, tout en simulant le risque ;
- une stabilité des taux de fiscalité à périmètre constant ;
- une sortie de l'éligibilité du FPIC en 2022 (avec application du dispositif de garantie) ;
- la poursuite d'un fonctionnement maîtrisé, tout en permettant la déclinaison du plan de mandat, avec + 1,5 % par an sur les dépenses de personnel et + 1,5 % par an sur les crédits des services et subventions intégrant les opérations nouvelles, avec une prise en compte par ailleurs d'une enveloppe de l'ordre de +500 K€ par an en année pleine cumulative pour l'extension de la capacité de restauration scolaire (soit 3 M€ en 2026 incluant les dépenses de personnel vacataire supplémentaire) ;
- une augmentation de la capacité d'investissement de + 10 M€ par an par rapport à la trajectoire initiale, soit un objectif de réalisation possible de 45 M€ an (correspondant à un BP de l'ordre de 42 M€ + les reports et inscriptions en DM) par an et un BP de l'ordre de 42 M€, financée par une hausse proportionnelle du FCTVA et des subventions, notamment dans le cadre des travaux de transition énergétique ;
- le solde est financé par une augmentation de l'emprunt comme variable d'équilibre soit en moyenne un emprunt de 17 M€ par an (environ + 7 M€ par rapport à la prospective initiale).

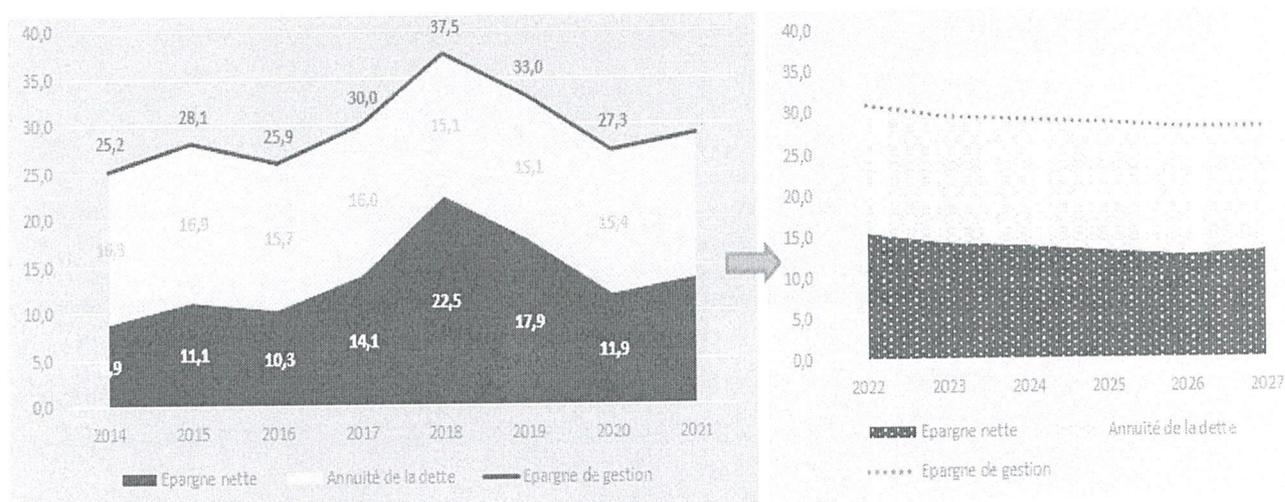
Pour savoir où nous allons, il convient de savoir d'où nous partons et la stratégie financière de la Ville s'appuie sur une situation financière saine, malgré la crise sanitaire.

Les résultats de la prospective sont les suivants, en les mettant en parallèle de la rétrospective.

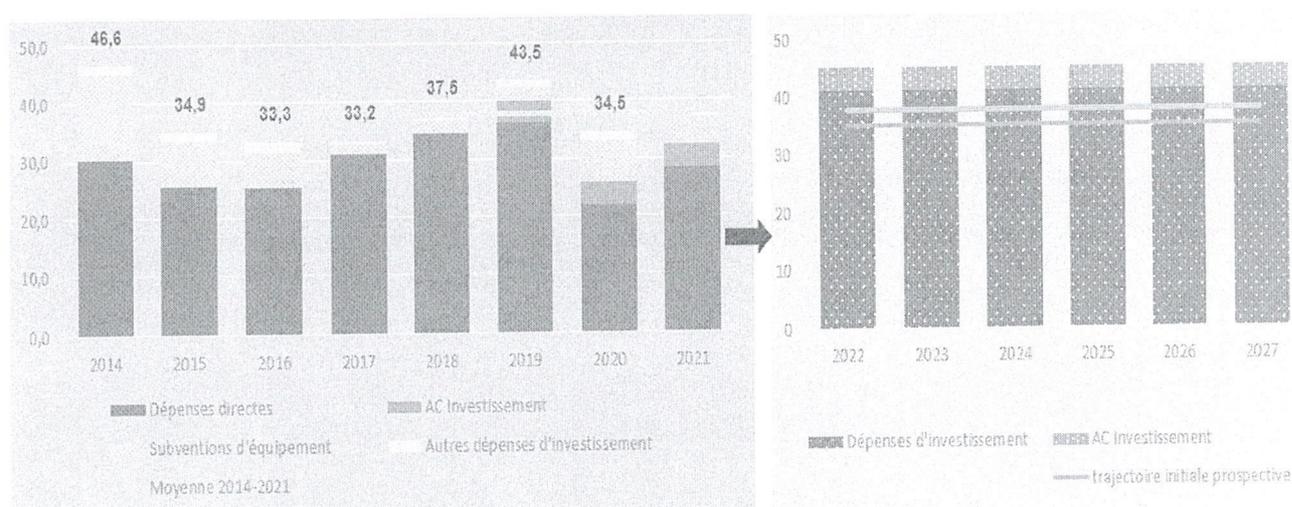
Il est précisé qu'à la date d'écriture du présent rapport, l'exécution 2021 n'est pas stabilisée (compte tenu de la journée complémentaire) : seules les tendances sont de ce fait indiquées dans les graphiques, plusieurs grands chiffres prévisionnels étant ensuite donnés.

Traditionnellement, les chiffres sont donnés hors résultats n-1 et recettes exceptionnelles s'agissant d'une analyse de long terme.

Evolution des niveaux d'épargne (en M€) :
rétrospective de 2014 à 2021 et prospective 2022-2027

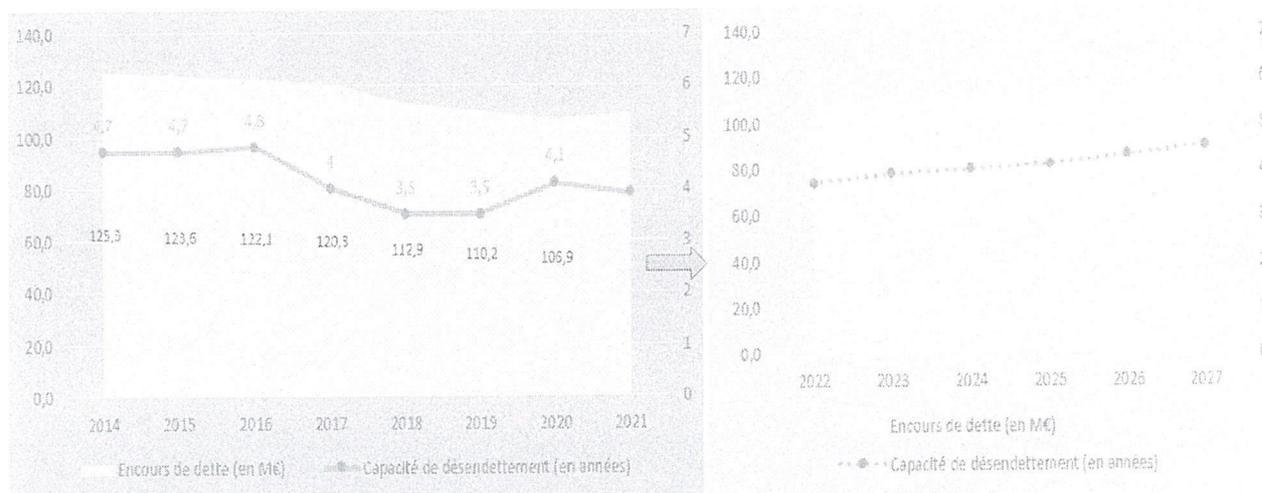


Evolution des dépenses d'investissement hors dette (en M€) :
rétrospective de 2014 à 2021 et prospective 2022-2027



A noter que le montant de 45 M€/ an en prospective est un objectif dans la durée : compte tenu du rythme des chantiers, il est appelé à varier légèrement annuellement à la hausse ou à la baisse.

Evolution de la dette (encours en M€ et capacité de désendettement en années) :
rétrospective de 2014 à 2021 et prospective 2022-2027



RETROSPECTIVE

- De 2014 à 2017, la Ville a été fortement impactée par la baisse des dotations de l'Etat (pour rappel, la Ville avait subi une ponction cumulative sur ses dotations de -1,3 M€ en 2014, puis -3,1 M€ en 2015, 3,2 M€ en 2016, puis -1,5 M€ en 2017, soit une baisse de 9,2 M€ sur ses recettes de fonctionnement).

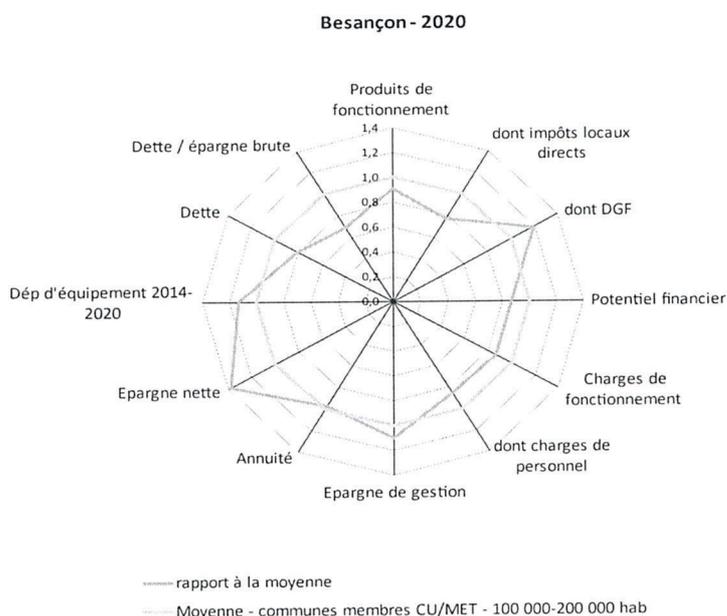
Grâce à des efforts très stricts sur le fonctionnement, elle est parvenue à redresser ses niveaux d'épargne pour ne pas pénaliser l'investissement et maîtriser l'endettement.

- En 2018 et 2019, la Ville entre dans le cadre de la contractualisation dite « de Cahors » avec l'Etat, qui contraint l'évolution de ses dépenses de fonctionnement, sous peine d'une pénalité, à 1,35% par an.

En contrepartie de cette contrainte forte, les dotations repartent à la hausse, bien que restant à un niveau largement moins élevé que dans la période précédente (DGF 2018 : 29,3 M€ contre une DGF 2013 de 36,9 M€), ce qui a pour impact d'augmenter l'épargne, et de favoriser, malgré un niveau d'investissement restant élevé, une baisse de l'endettement (baisse qui était d'ailleurs l'objectif de l'Etat pour la contractualisation : faire baisser la dette des collectivités pour afficher une baisse de la dette publique, celle de l'Etat ayant continué à progresser).

- Le choc de la crise sanitaire est très fort dès 2020 : la Ville enregistre ainsi un impact de 7,5 M€, à la fois en pertes de recettes et en dépenses supplémentaires, à la fois subies du fait du confinement et de la fermeture des équipements municipaux, mais également choisies, avec un accompagnement fort du territoire, de la population et de ses acteurs économiques (exonérations de loyers, de redevances, dispositif de chèques alimentation pour les familles défavorisées, de chèques booster, acquisitions de masques et de produits sanitaires...).

Fin 2020, la Ville conserve, comparativement à sa strate, une situation plus préservée et plus solide. Les ratios par habitant le confirment clairement (comparaison par rapport aux villes de 100 000 à 200 000 habitants en Communauté Urbaine ou Métropole).



Cette comparaison montre que :

- malgré des recettes de fonctionnement inférieures de 9% à la moyenne, la maîtrise de ses dépenses de fonctionnement permet à Besançon de conserver **des niveaux d'épargne plus importants que sa strate** : une épargne de gestion supérieure de 10% à la moyenne et une épargne nette supérieure de 38% à la moyenne de sa strate.
- Ce haut niveau d'épargne par rapport aux autres communes (qui se vérifie également de 2014 à 2020) a permis **de financer davantage de dépenses d'investissement (+13%) tout en ayant un endettement plus faible (-20%)**.
- La combinaison de ces 2 atouts permet à Besançon d'avoir une **capacité de désendettement basse (4,2 contre 6,2 ans en moyenne)**.

- L'impact de la crise sanitaire se poursuit en 2021, avec une perte estimée à plus de 4,5 M€, qui a pu être financée : au-delà des pertes liées aux fermetures du troisième confinement, le soutien au territoire a été maintenu, avec par exemple le choix d'exonérations des droits de terrasse, les gratuités et les tarifs réduits mis en place dans les équipements culturels et sportifs, la mise en place de la réserve sanitaire permettant le bon fonctionnement des écoles, ou encore la mise en place du centre de vaccination, d'abord au gymnase Résal puis à Micropolis.

Ainsi, après une forte régression des niveaux d'épargne en 2020, ceux-ci remontent en 2021, sans toutefois retrouver, de manière logique compte tenu de la poursuite de la crise, leurs niveaux de 2019.

- Parallèlement, la Ville a accru son effort d'investissement, avec un léger repli en 2020, niveau qui repart à la hausse en 2021 (+ 4 M€). Le niveau 2021 correspond à la moyenne 2014-2021 (37,6 M€) ; même s'il est encore en léger retrait par rapport aux objectifs, compte tenu des nécessaires délais de mise en place des différents chantiers, et notamment du schéma directeur de rénovation des écoles. L'investissement s'accélère nettement par rapport à 2020, d'autant qu'il s'accompagne de plus de 25 M€ d'engagements qui seront reportés sur 2022.

Ce regain de dynamisme de l'investissement s'accompagne d'un léger réendettement, de 2 M€ (après un désendettement de près de 18,5 M€ entre 2014 et 2020), mais avec une baisse de la capacité de désendettement par rapport à 2020, du fait de la reconstitution des niveaux d'épargne.

→ **Pour autant, et cela constitue un point d'appui majeur pour la stratégie financière des années à venir, la situation financière de la Ville reste profondément et structurellement saine, avec fin 2021 (et sous réserve des derniers ajustements de fin d'exercice) :**

- Une épargne nette de l'ordre de 13,6 M€ (pour une limite minimale de 11 M€),
- Une capacité de désendettement très modérée de 3,9 années, loin, donc du seuil d'alerte de 8 ans.

Cela constitue un atout solide pour la déclinaison de la stratégie financière mais aussi pour faire face aux incertitudes à venir.

PROSPECTIVE

La prospective montre très clairement que la stratégie de la Ville est non seulement viable, mais également réaliste et sécurisée, car, tout en accentuant fortement le niveau d'investissement et en finançant les priorités du mandat (dont l'extension progressive de la restauration scolaire), elle permet le maintien d'une situation financière saine sur l'ensemble de la période.

La prospective montre ainsi que :

- ✓ **En termes d'épargne** : après une légère augmentation de l'épargne en 2022, due à des impacts plus modérés de la crise sanitaire (sans être toutefois nuls, nous le reverrons), l'épargne de la Ville diminue très légèrement et progressivement, sous l'effet notamment du financement de l'extension de la restauration scolaire (500 K€ cumulatifs y étant spécifiquement dédiés chaque année) et de la hausse modérée des dépenses de fonctionnement.
Pour autant, fin 2027, l'épargne nette continue à se situer au-delà de la limite prudentielle de 11 M€ (de l'ordre de 13 M€).
- ✓ **En termes d'investissement** : une augmentation de +10 M€ par an par rapport à la trajectoire initiale, soit un niveau largement au-delà de la moyenne 2014-2021, soit 253 M€ sur le mandat.
- ✓ **En termes d'endettement** : avec la mise en œuvre du programme d'investissement accru par rapport à la trajectoire initiale, l'endettement, qui permet son financement s'accroît progressivement, tout en restant totalement maîtrisé. Il s'accompagne d'une recherche active de financements externes, notamment au service de la transition écologique.
La capacité de désendettement de la Ville fin 2027 reste ainsi inférieure à 5 années.

Ainsi, la prospective de la Ville reste structurellement sécurisée sur l'ensemble du mandat, sur la base des hypothèses retenues.

La Ville confirme donc sa stratégie financière, pour la construction du Budget 2022 et au-delà, celle-ci permettant le financement des projets et actions du programme municipal et ses engagements pris.

Cette construction budgétaire pluriannuelle implique toutefois, nous y reviendrons, une stabilité des finances publiques, sans nouvel appel à la contribution des collectivités à la réduction des déficits publics, que ce soit par des baisses de dotations ou par une nouvelle limitation des dépenses de fonctionnement.

Cet élément d'incertitudes important devrait être levé d'ici la fin du premier semestre 2022 : il pourrait introduire une nouvelle donne budgétaire à intégrer dans notre prospective et notre programmation financière.

LA PREPARATION DU BUDGET 2022

La préparation budgétaire 2022 a débuté à l'automne 2021 : si elle s'est appuyée sur les orientations fortes de la stratégie financière, elle a pour autant nécessité, tout au long de l'élaboration du projet de budget, une réactivité permanente, en fonction du contexte et des prévisions actualisées, ainsi qu'un volontarisme fort et collectif, permettant de conserver le cap des engagements pris.

Des orientations fortes confirmées dans un contexte d'incertitudes

Le projet de Budget 2022 s'est appuyé sur le cadrage fixé dans la trajectoire de la stratégie financière, à périmètre constant. :

- Maîtrise des dépenses de fonctionnement avec une évolution en base fixée à +1,5% ;
- Un volontarisme fort en investissement avec la confirmation du niveau de 42,2 M€ en BP.

Afin de converser une dynamique de service, d'actions nouvelles, il est proposé de financer, hors de ce cadrage, les dépenses exceptionnelles auxquelles la collectivité est confrontée pour 2022, et notamment :

- La situation du marché de l'énergie, avec des hausses à prévoir pour 2022 qui dépassent de 1 M€ le cadrage initialement envisagé.
- La cinquième vague de la crise sanitaire, et la nécessité de poursuivre l'accompagnement, avec un impact estimé de 1,3 M€ (avec en parallèle le maintien des dépenses imprévues à hauteur de 1 M€ pour faire face aux décisions à prendre le cas échéant selon l'évolution de la situation) ;
- Des mesures nationales 2022 en matière de ressources humaines ayant un impact sensible sur le budget (revalorisation de la rémunération des catégories C, hausse de la cotisation CNFPT, augmentation du SMIC...) pour plus de 450 K€. Ces mesures exceptionnelles sont financées par des recettes nouvelles, et notamment une actualisation nationale forfaitaire des bases fiscales de locaux d'habitation (et locaux industriels) de 3,4%, et le dynamisme des droits de mutation constaté en 2021, dont une partie pourrait se poursuivre en 2022.

Cette dynamique a été permise par la nouvelle méthode de préparation budgétaire mise en place en 2020, et dont la solidité et l'efficacité ont été une nouvelle fois éprouvées pour la préparation du budget 2022.

Une nouvelle approche budgétaire consolidée en 2022

Le souhait de la nouvelle équipe est celui d'une approche financière transparente, collective, pédagogique et co-construite.

Les premières bases de ce processus, posées dès la rentrée 2020, ont été encore consolidées en 2021.

L'élaboration des feuilles de route en 2021 a permis, de manière collégiale et transversale, de préciser, cadrer et planifier les différents éléments du plan de mandat mais aussi les « marqueurs », qui se déclinent financièrement dans les différents budgets annuels, tant en investissement qu'en fonctionnement.

La préparation budgétaire a été engagée à la rentrée 2021, par un séminaire spécifique, ayant permis de définir à la fois les grandes orientations financières pour 2022, mais aussi le sens à donner au budget 2022, avec la volonté d'un **budget axé clairement sur des valeurs/projets/ actions d'avenir et de Développement Durable : l'enfance et la jeunesse, la solidarité et la santé, l'épanouissement, la transition climatique et environnementale.**

Ces orientations ont constitué autant de critères dans l'ensemble du processus budgétaire, y compris dans les arbitrages retenus :

- L'intégration des différents projets au regard des Objectifs de Développement Durable, pour l'ensemble des volets : changement climatique, biodiversité, cohésion sociale et épanouissement humain, consommation et production responsables, préservation des ressources naturelles, artificialisation des sols... La participation des habitants a de même constitué un axe transversal.
Ces axes ont été déclinés, autant lors des arbitrages que lors de leur réalisation, grâce notamment à l'adoption du SPASER (Schéma de Promotion des Achats Socialement et Economiquement Responsables) en 2021, qui pourra encore s'enrichir en 2022 ;
- La vigilance à avoir dans la mise en œuvre des projets d'investissement par rapport au coût global et en fonctionnement, notamment en matière énergétique et de lutte contre le réchauffement climatique ;
- Le souci d'une amélioration des conditions d'accueil des usagers et des conditions de travail des personnels ;
- La constitution d'un schéma de partage et d'équilibre avec Grand Besançon Métropole pour « faire territoire » : l'accord global sur la taxe d'aménagement et la répartition du produit des amendes de police, adopté par GBM en novembre 2021, en témoigne. Il permet, dans le cadre d'une répartition juste et adaptée, à la fois de faire profiter Besançon des nouveaux dispositifs en faveur de la solidarité et de la voirie, tout en accentuant, dans la part qui lui est réservée, les priorités de l'équipe municipale, notamment en matière de Ville apaisée et de développement des modes doux.

L'année 2021 a permis également de conforter les bases d'un processus budgétaire élaboré en collectif avec un groupe d'élus désigné par l'équipe municipale et représentant l'ensemble des composantes de la majorité, qui a rencontré individuellement chaque Adjoint et Conseillers Municipaux Délégués correspondants, pour échanger sur les enjeux et les propositions budgétaires des délégations, en fonctionnement comme en investissement, en lien avec les feuilles de route.

Ce groupe a permis, dans le dialogue, de travailler dans une mobilisation d'ensemble pour faire remonter des propositions à la Municipalité, selon le cadre d'orientations partagées défini en amont et ainsi permettre une traduction des choix politiques qui ont constitué autant de choix budgétaires.

Un budget 2022 porteur de sens

Cette approche a permis dès lors que le cadrage budgétaire ne soit ni subi, ni technique, ni comptable, malgré les contraintes, mais bien choisi, pensé et porteur de sens.

Au final, ce ne sont pas moins de 1,2 M€ d'opérations nouvelles qui ont été décidées en fonctionnement par la Municipalité en 2022, intégrant 500 K€ au titre de la consolidation du mouvement d'extension de la restauration scolaire.

Le financement de ces opérations par des recettes nouvelles permet par ailleurs de ne pas pénaliser la trajectoire financière et de rester dans l'épure budgétaire de notre stratégie.

- Les dépenses de fonctionnement augmenteraient dans ce cadre de l'ordre de + 2,5% de BP à BP, dont + 3,4 % sur la masse salariale, intégrant les mesures nationales et locales en matière de ressources humaines, l'organisation des élections 2022 bien évidemment, et l'accroissement des effectifs liés à la restauration scolaire.

- Dans ce cadre, l'évolution de l'épargne brute de BP à BP serait de +1,5 M€ par rapport au BP 2021. L'épargne brute retrouverait alors en 2022 un niveau légèrement supérieur à celui de 2019, signe de la reprise progressive de la trajectoire.

L'épargne nette serait de l'ordre de 16 M€, largement au-delà du seuil minimum de 11 M€, même si elle reste effectivement en dessous du niveau des travaux récurrents, compte tenu de l'effort maintenu sur les travaux de proximité.

- L'investissement représenterait 42,2 M€ en 2022 soit le même montant qu'au BP 2021, avec un besoin d'emprunt nouveau calibré à 17 M€.

Le budget 2022, dont nous verrons plus loin les grands équilibres, est dans ce cadre bien celui d'un projet, celui d'un récit, celui d'une deuxième année pleine de mandat et de mobilisation quotidienne.

Celui d'un élan confirmé et encore renforcé, celui d'une respiration, d'autant plus essentielle dans le contexte actuel.

Ce récit traduit une vraie responsabilité, aussi bien financière, avec un budget maîtrisé et robuste, que pour l'avenir, avec des réponses concrètes apportées aux enjeux de demain.

Bien évidemment, la vigilance reste forte et essentielle pour les années à venir, s'agissant, tant de l'avenir des dotations de l'Etat, mais aussi des niveaux de tarifs énergétiques, qui ont conforté, s'il en était besoin, l'urgence et la détermination indispensable à agir en matière de réhabilitation et de transition énergétique. La situation du contexte national montre que la mobilisation ne doit pas faiblir.

B. LE CONTEXTE NATIONAL ET LES PERSPECTIVES

La préparation du Budget 2022 s'intègre une nouvelle fois dans un contexte d'incertitudes majeures au niveau national, marqué par une dette publique nettement alourdie, mais aussi une reprise fragile dans le cadre de la cinquième vague ainsi qu'une forte inflation. Ces éléments sont susceptibles, à court et moyen terme d'impacter de façon profonde les collectivités locales, et constituent des points de vigilance incontournables.

1. Le contexte économique national.

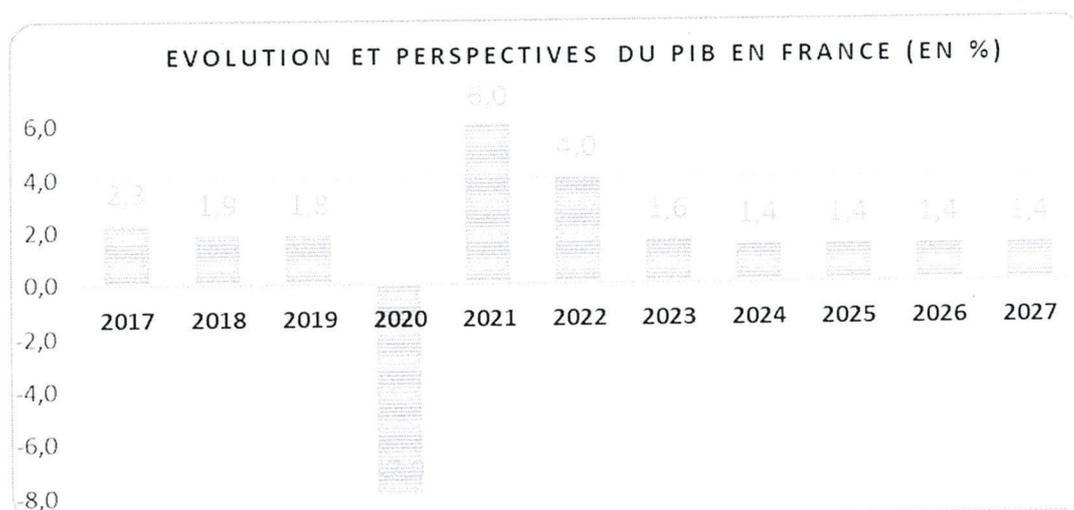
Les grands chiffres nationaux

Après le repli historique et généralisé de l'économie mondiale en 2020 provoqué par la crise sanitaire, le retour d'une croissance positive est intervenu en 2021. Toutefois, ce rebond a été plus ou moins fort selon les pays, en fonction notamment du niveau des campagnes de vaccination, des restrictions sanitaires instaurées pour lutter contre les répliques épidémiques ou encore suivant l'intensité des plans de soutien étatiques mis en place.

En Europe, le niveau de PIB pré-pandémique a été retrouvé fin 2021 ou devrait l'être au cours du premier semestre 2022 par la plupart des grandes économies. La croissance de la zone euro atteindrait 5,1% en 2021 (après -6,5 % en 2020). En 2022, elle devrait ralentir progressivement pour se situer à environ 4 %.

En France, après un recul en 2020 du PIB de près de -8% par rapport à 2019, soit un niveau sans équivalent depuis la seconde guerre mondiale, **la croissance est estimée à + 6,7 % en 2021** (prévision de l'INSEE, alors que le projet de loi de finances 2022 tablait sur une progression du PIB de 6%). Cette reprise devrait se poursuivre au cours de l'année 2022, **avec une hausse du PIB estimée à 4 %**, même si certains secteurs restent ralentis (hôtellerie-restauration, secteur aérien...).

Par la suite, à compter de 2023, un retour à un niveau plus normalisé de la croissance est attendu, de l'ordre de 1,5 % par an.



Source : Annexe du PLF 2022

Il faut souligner toutefois que ces prévisions sont soumises aux aléas de l'épidémie mais aussi à un retour très fort de l'inflation. **En effet, la forte poussée inflationniste constatée en 2021, estimée à 2,8 % (contre 0,5 % en 2020 et 1,1% en 2019), impacte particulièrement les prix de l'énergie et des carburants.**

Parallèlement, le contexte de reprise de l'activité, accompagné par le soutien public a permis un rebond de l'emploi en 2021, avec selon l'INSEE, un taux de chômage de 8,1 % au 3^{ème} trimestre 2021, soit le même niveau que fin 2019. Cette évolution favorable pourrait marquer le pas en 2022, notamment du fait des difficultés de recrutement constatées dans certains secteurs et par l'extinction progressive du dispositif d'activité partielle.

Cette situation impacte la situation globale des finances publiques.

En 2020, suite à la mobilisation des finances publiques pour lutter contre les effets de l'épidémie sur le plan sanitaire, économique et social, une dégradation considérable du **déficit et de la dette publics est intervenue (respectivement à -9,1 %, revu récemment à la baisse, et 115 % du PIB)**.

En 2021, l'Etat a prolongé les mesures de soutien et engagé le plan de relance de l'économie. A partir de 2022, et pour les exercices suivants, il est prévu, selon les indications nationales, une amélioration progressive de la trajectoire des finances publiques avec un retour des déficits publics au seuil de -3% du PIB à l'horizon des années 2026/2027.

En 2022, le déficit public serait de l'ordre de 4,8% du PIB. Il convient toutefois de souligner que cette baisse serait liée essentiellement à la hausse du PIB, qui constitue le dénominateur du pourcentage de déficit public par rapport au PIB, avec parallèlement un niveau de dépenses publiques en hausse en 2022 (55,6 % du PIB contre 53,8% en 2019).

La dette publique resterait elle-aussi à un niveau très élevé, de 114% du PIB en 2022, sa décreue par rapport au PIB n'étant annoncée qu'à l'horizon 2027.

Evolution et perspectives du déficit des administrations publiques.

Capacité (+) ou besoin (-) de financement, en % du PIB	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Etat	-3,1	-2,8	-3,5	-7,8	-6,7	-5,0					
Organismes divers d'administration centrale	-0,2	-0,1	-0,1	1,0	-0,1	0,3					
Administration publiques locales	0,1	0,1	0,0	-0,2	-0,2	-0,1					
Administration de sécurité sociale	0,2	0,5	0,6	-2,1	-1,4	0,0					
Solde public	-3,0	-2,3	-3,1	-9,1	-8,4	-4,8	-4,3	-3,8	-3,4	-3,0	-2,6

Source : annexe du PLF 2022

Evolution et perspectives de la dette des administrations publiques.

En points de PIB (2017 -2027)	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
DETTE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES	98,1	97,8	97,5	115,0	115,6	114,0	115,2	116,1	116,3	116,2	115,7

Source : annexe du PLF 2022

L'ampleur de la dette publique est une source majeure d'incertitudes pour les collectivités, d'autant plus dans un contexte de remontée de taux d'intérêt de la dette.

Si l'Etat français a en effet emprunté à des taux négatifs (taux moyen de -0,3 % en 2020), la hausse prévue des taux d'intérêts pèsera lourdement sur le budget de l'Etat, avec une dette de près de 2300 milliards d'euros fin 2021 : une première estimation récente indiquait ainsi un possible impact de + 30 Md€ sur le budget de l'Etat à horizon 2030, du seul fait des taux.

Pourquoi aborder la question de la dette nationale dans un rapport d'Orientations Budgétaires local ?

Rappelons tout d'abord que le déficit public, tel qu'il est calculé, correspond au montant d'emprunt annuel nécessaire pour équilibrer les comptes de l'Etat, des organismes de sécurité sociale et des collectivités locales.

Rappelons à ce titre que les collectivités n'ont le droit d'emprunter que pour investir, contrairement à l'Etat, qui couvre grâce à l'emprunt un déséquilibre annuel global que ce soit en fonctionnement ou en investissement.

Mais si le **déficit** budgétaire est un flux, la dette, elle, est un stock. La **dette** de l'Etat se définit comme l'ensemble des emprunts effectués par l'Etat, dont l'encours (montant total des emprunts, qui se cumulent d'année en année, déduction faite des remboursements effectués) résulte de l'accumulation des **déficits** de l'Etat.

Or, on le sait, dans le passé, une des principales sources de réduction des déficits et de la dette publics a été réalisée sur les collectivités locales :

- d'abord par de fortes baisses de dotations entre 2014 et 2017, période pendant laquelle la Ville a ainsi subi une ponction pour le redressement des finances publiques de plus de 9 M€, soit une perte cumulée (chaque baisse s'ajoutant aux précédentes) de 22,6 M€ ;
- Puis à partir de 2018, par une « contractualisation » qui n'en portait que le nom car largement unilatérale engageant les collectivités sur une limite d'évolution des dépenses de fonctionnement à 1,2% par an. L'aspect prescriptif de la contractualisation a finalement été abandonné en 2020.

Il est vrai que l'Etat s'est engagé sur une stabilité des dotations au niveau national jusqu'en 2022.

Mais quelle pérennité pourrait avoir cet engagement, dans le contexte actuel ?

La tentation pourrait être forte pour l'Etat de faire appel à une contribution locale, alors même que, si les collectivités ont eu un impact très conséquent de la crise sur leurs finances, elles restent robustes, avec un regain en 2021.

La situation des finances locales

La **note de conjoncture d'octobre 2021 de la Banque Postale** souligne ainsi « qu'en 2020, les collectivités locales ont été présentes auprès de leur territoire face aux crises sanitaire et économique. Si elles ont pu réaliser des économies du fait de la mise en veille de certains services, elles ont surtout soutenu leurs agents, administrés, entreprises, associations en utilisant toutes les ressources à leur disposition : achats de matériel de protection sanitaire, autorisations spéciales d'absence, subventions, aides, création de fonds de soutien... et ce en dépit de recettes fiscales et domaniales en berne ».

Si les dépenses de fonctionnement sont restées globalement stables (les dépenses d'accompagnement de la crise ayant été compensées par les économies liées aux fermetures de service), en revanche, les recettes de fonctionnement ont chuté de 1,8%.

L'épargne brute s'est en conséquence repliée de 10,6 % et les investissements directs ont baissé de 7,5 %.

Encore faudrait-il souligner dans ce constat que la situation entre collectivités, mais aussi entre strate de communes est très diverse. **Les territoires urbains ont ainsi été impactés plus durement que la moyenne des collectivités**, comme le montre l'analyse de France Urbaine avec la Banque Postale, du fait d'un positionnement à la fois en réponse à des besoins sociaux majeurs, mais également en pertes de recettes sur les équipements et services de centralité.

L'analyse a porté sur les budgets principaux et annexes des 33 communautés d'agglomération métropolitaines de plus de 150 000 habitants, des 14 communautés urbaines, des 22 métropoles, dont la Métropole de Lyon et les 12 territoires qui composent la Métropole du Grand Paris, ainsi que des 2 875 communes que comptent ces 80 territoires.

Elle confirme la vigueur de l'impact de la crise sanitaire sur les finances des communes et des groupements qui composent les territoires urbains.

L'impact de la crise sanitaire se traduit d'une part dans le niveau de l'épargne brute, en repli de 13,8 % pour l'ensemble des territoires, du fait d'une forte progression des dépenses exceptionnelles (+ 12,6 %) dans un contexte de baisse des recettes de fonctionnement (- 1,3 %), malgré des ressources fiscales globalement stables et les mesures de soutien affichées par l'Etat.

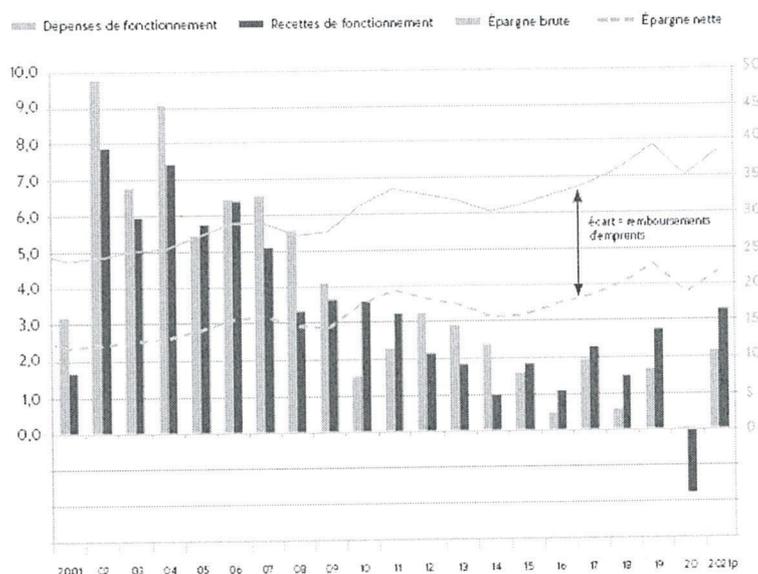
Parallèlement, on a constaté un recul massif des dépenses d'équipement (17 milliards d'euros), qui atteint - 17,8 % en moyenne pour les territoires urbains.

Pour 2021, la *note de conjoncture* précise que « l'exercice 2021 devrait faire ressortir que dans un contexte de crise économique et sociale dont les effets se font encore ressentir, les collectivités locales sont bien au rendez-vous de la relance et continuent de soutenir leur territoire, à la faveur de marges de manœuvre financières retrouvées, mais qui demandent à être confortées. »

Ainsi, en 2021, les recettes de fonctionnement progresseraient de 3,3 % (du fait notamment d'un dynamisme des droits de mutation), tandis que les dépenses de fonctionnement seraient en hausse de 2,2%. Il en résulterait une hausse de l'épargne brute de +9,4 %, qui permettrait une hausse de l'investissement (+6,9%), en parallèle d'une hausse de l'endettement de +2,1%.

LES COMPOSANTES DE L'ÉVOLUTION DE L'ÉPARGNE BRUTE DES COLLECTIVITÉS LOCALES

© La Banque Postale Collectivités Locales



C'est dans ce contexte fragile que s'ouvriraient les débats sur les perspectives de finances publiques et il serait pour le moins ironique que la capacité de résilience des collectivités soit interprétée comme des « marges de manœuvre ».

Les incertitudes à venir

Une nouvelle baisse de dotations, voire une nouvelle contractualisation, seraient intolérables et insoutenables, et ce d'autant plus que les réponses de l'Etat aux collectivités locales dans le cadre de la crise ont été notoirement insuffisantes, tout en mettant largement les collectivités à contribution.

C'est un point de vigilance essentiel pour lequel une mobilisation sera indispensable, notamment dans le cadre des associations d'élus locaux dont France Urbaine.

Rappelons tout d'abord la faible part des collectivités dans le déficit et la dette publics.

En 2020, la contribution de l'Etat au déficit public représente -7,8 % du PIB pour un déficit total de -9,1 % et au 3^{ème} trimestre 2021, la dette de l'Etat représente près de 79 % de la dette publique totale.

Même si la dette des collectivités s'est logiquement accrue en 2020 et 2021, du fait de la baisse des niveaux d'épargne, elle reste minoritaire (8,3 % au 3^{ème} trimestre 2021).

Il s'agira dès lors de garantir que tout effort de redressement se fasse dans le respect des responsabilités de chacun. Le rôle actif des collectivités dans la crise sanitaire a montré une nouvelle fois, s'il en était besoin, leur exemplarité. La reconnaissance de leur autonomie, le respect d'une décentralisation équilibrée et respectueuse, un véritable dialogue partenarial, sont des bases essentielles... Nous y seront extrêmement vigilants.

En milliards d'euros (2014 - 2021)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 3T
DETTE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES	2 039,9	2 101,3	2 188,5	2 254,3	2 310,9	2 375,7	2 649,3	2 834,3
dont Etat	1 613,6	1 664,4	1 702,9	1 764,6	1 837,8	1 907,1	2 084,8	2 231,5
dont Organismes divers d'administration centrale	20,8	19,8	60,5	62,9	63,3	64,9	63,6	66,4
dont Administrations publiques locales	188,8	196,7	200,1	201,2	205,7	210,5	229,8	236,3
dont Administration de sécurité sociale	216,7	220,3	225,0	225,6	204,1	193,2	271,1	300,1

Sources : annexe du PLF 2022 et INSEE

Rappelons encore que la réforme fiscale a profondément affaibli les collectivités en les privant d'une partie de leur réactivité et de leur autonomie, mais également l'Etat.

La suppression de la taxe d'habitation, actée en Loi de Finances 2020, a pour impact une suppression progressive de cette taxe, tout d'abord de 2018 à 2020 sous conditions de revenus (78% de la population bisontine en a bénéficié) puis pour tous les autres contribuables de 2021 à 2023.

Ne subsiste depuis 2021 que la taxe d'habitation sur les résidences secondaires ainsi que sur les logements vacants.

En 2020, les collectivités ont perdu leur pouvoir de taux et de modification des abattements sur la taxe d'habitation. Elles ont également perdu provisoirement jusqu'en 2022 leur pouvoir de modification d'exonérations et d'abattements sur la taxe foncière.

Même si cette réforme représente un gain de pouvoir d'achat pour nos concitoyens, elle n'est pas totalement neutre pour les collectivités malgré les compensations.

Même si l'impact est plus sensible pour les intercommunalités (qui voient leur taxe d'habitation remplacée par de la TVA, produit sans pouvoir de taux et fortement dépendant du contexte économique), la réforme n'est pas sans poser de problèmes pour les communes.

Elles sont en effet compensées par le transfert intégral de la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

Pour neutraliser l'impact de cette réforme sur les ressources fiscales de chaque commune, un mécanisme de « **coefficient correcteur** » a été mis en place : il sera **évolutif** (pour éviter les impacts négatifs engendrés par les dispositifs de type FNGIR mis en place lors de la réforme de la taxe professionnelle), hors augmentation de taux depuis 2017 (car le calcul sera fait sur les bases 2020 mais avec le taux 2017), ce qui n'impacte pas Besançon dont les taux ont été stables.

Ainsi, la Ville de Besançon, qui reçoit un produit de foncier bâti départemental inférieur (environ 14 M€) à la perte de sa taxe d'habitation, a un coefficient correcteur positif, de l'ordre de 1,2, permettant de combler la différence.

Toutefois, cette réforme n'est pas totalement neutre pour les communes, du fait de :

- **la perte d'une partie de leur pouvoir de taux**, pour les communes ayant un coefficient correcteur positif (le versement complémentaire issu du coefficient correcteur n'évoluera en effet que de l'évolution des bases hors effet taux) ;

- la suppression d'**une partie du lien fiscal existant entre les services publics et ceux qui les utilisent**, tous les propriétaires n'étant pas nécessairement habitants de la commune, et les locataires n'étant dès lors plus associés au financement de certains services publics, en dehors de la tarification éventuelle des services locaux ;
- la perte de produit en 2020 et 2021 pour les communes qui ont augmenté leur taux de taxe d'habitation entre 2017 et 2019 (ce qui n'est pas le cas pour Besançon) ;
- les risques de modification de la **dynamique des recettes des collectivités**.

Par ailleurs, la **réforme des valeurs locatives de locaux d'habitation** est annoncée pour 2026, car les bases de foncier bâti pour les ménages sont assises sur la valeur locative (divisée par 2), dont le calcul date toujours de 1970.

La suppression, à compter de 2021, de la **moitié des « impôts de production »** des établissements industriels, dont la taxe foncière, a encore renforcé cette perte d'autonomie. Si à Besançon, c'est l'intercommunalité qui perçoit les impôts professionnels, **la Ville, elle, a été concernée via la suppression de moitié des bases de foncier bâti des établissements industriels**.

Même si cette réforme est annoncée comme neutre pour les collectivités, il convient de souligner que cette nouvelle réforme ampute une nouvelle part du pouvoir de taux de la commune, certes minime.

Elle représente également un risque pour ses recettes à venir : la suppression de moitié des « impôts de production » des établissements industriels consiste à changer un produit fiscal en compensation de l'Etat (d'un montant de 1,8 M€ en 2021 pour Besançon), dont la pérennité et le mode de calcul ne sont pas acquis, cette dotation étant intégrée au budget de l'Etat.

Car au-delà des questions d'autonomie fiscale, cruciales, ces réformes posent aussi la question du coût pour l'Etat.

La réforme de la taxe d'habitation aurait ainsi un coût pour l'Etat de 17 Mds d'euros (coût qui va d'ailleurs s'accroître du fait de la revalorisation forfaitaire haute, qui s'appliquera également au produit compensé de taxe d'habitation) ; le coût de la réforme des impôts de production représenterait de l'ordre de 10 Mds au niveau national.

Le budget de l'Etat, comme tout budget, est un budget de répartition.

Dès lors, et dans un contexte de contraintes budgétaires au niveau national, cela constitue une nouvelle incertitude.

Les collectivités ont aujourd'hui plus que jamais un besoin de visibilité.

La Banque Postale dans sa note de conjoncture résume bien les interrogations :

« Entre les risques pesant sur la fiscalité économique ou les dépenses qui résulteront de nouvelles exigences citoyennes, et les chances d'un monde plus respectueux de l'environnement et conscient de sa richesse patrimoniale, entre les nécessités du redressement des comptes publics et les perspectives d'une réduction des inégalités entre territoires, entre les tentations du levier fiscal pour faire face à des contraintes d'ampleur (gestion des déchets ou des milieux aquatiques) et le potentiel dégagé par une croissance économique renouvelée, (...), c'est dire que dans un monde qui change et dont la crise sanitaire aura, sans nul doute, accéléré la transformation, les collectivités locales auront besoin d'une visibilité accrue des règles du jeu juridique et financier pour élaborer et mettre en œuvre leurs politiques publiques. Car il ne faudrait pas qu'après le recul de 2020, le ressaut de 2021 ne soit qu'un saut dans l'inconnu. »

2. La Loi de Finances pour 2022 : les principales mesures concernant les collectivités locales.

La Loi de Finances pour 2022 du 30 décembre 2021 n'apporte pas de changement majeur concernant le secteur public local, à la différence des deux années précédentes avec les bouleversements fiscaux évoqués.

Dans un contexte de fin de mandat national, il s'agit d'une loi de finances de transition, avec des ajustements aux deux réformes fiscales et la prolongation de la mise en œuvre du plan de relance lié à la crise sanitaire. Une mesure importante est à retenir tout de même, concernant la poursuite de la révision des indicateurs financiers.

a) Les principales mesures fiscales

- Une compensation intégrale (contre moins de 5% actuellement) par l'Etat pendant 10 ans des exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties dont bénéficie la production de logements sociaux est instaurée. Cela concernera tous les logements sociaux agréments entre le **1^{er} janvier 2021 et le 30 juin 2026**. Il s'agissait d'une demande forte notamment de France Urbaine.

En revanche, la proposition, notamment de France Urbaine, devant permettre aux communes de supprimer l'intégralité de l'exonération de 2 ans de taxe foncière dont bénéficient tous les logements nouvellement construits n'a pas été retenue.

- La Loi de Finances prévoit la prise en compte dans le calcul de la compensation de la suppression de la TH sur les résidences principales, les rôles supplémentaires de 2020 émis jusqu'au 15 novembre 2021. **Au niveau national, c'est une augmentation estimée à 100 M€ annuels de l'enveloppe allouée à la compensation des communes et des intercommunalités, financée par l'Etat.**

- **Le taux de revalorisation des bases fiscales sera de 3,4 %** (fixé en fonction de l'évolution de l'indice des prix de consommation harmonisé) : elle s'applique pour les locaux d'habitation et les locaux industriels, hors locaux professionnels dont les bases évoluent depuis 2017 en fonction des loyers.

b) Les dotations

Les concours financiers de l'Etat aux collectivités s'élèvent à 52,7 Md€ en 2022 et se retrouvent principalement sur les prélèvements sur recettes (PSR) de l'Etat au profit des collectivités territoriales et à leurs groupements (43,2 Md€).

Ils comprennent notamment, la dotation globale de fonctionnement (DGF), principal concours financiers de l'Etat, stable pour la cinquième année consécutive à 26,8 Md€ et le fonds de compensation de la TVA (FCTVA) en léger recul à 6,5 Md€ (- 46 M€).

Comme les années précédentes, l'ensemble des besoins, notamment la progression de la péréquation avec une augmentation de la Dotation de Solidarité Urbaine (DSU) et de la Dotation de Solidarité Rurale (DSR) de 95 M€ chacune (contre + 90 M€ en 2021), la hausse annuelle de la dotation d'intercommunalité (+ 30 M€) ou encore la prise en compte de l'évolution démographique seront financés par des redéploiements de crédits internes à la DGF. Ces besoins génèrent un écrêtement variable de la dotation forfaitaire des communes, ainsi qu'un écrêtement uniforme de l'ordre de - 2 % de la dotation de compensation des EPCI.

De plus, comme chaque année, des redéploiements interviennent au sein de l'enveloppe des concours financiers, pour compenser le dynamisme ou l'apparition de dotations et entraînent une minoration à hauteur de 50 M€ de l'enveloppe des dotations servant de variables d'ajustement. Ce montant de gage est stable par rapport à 2021 et comme l'an dernier, il épargne totalement le bloc communal.

Le Fonds Départemental de la Taxe Professionnelle est donc à nouveau préservé et demeure au même niveau qu'en 2021.

Cela devrait permettre à la Ville de bénéficier d'une hausse de la DSU (estimée de l'ordre de + 5 %). Dans le même temps, et contrairement à GBM qui voit sa dotation de compensation écartée d'environ 2 %, la dotation forfaitaire de la Ville ne devrait subir aucun écrêtement, du fait d'un potentiel fiscal faible.

A noter que **l'augmentation de la population de la ville** constatée avec les derniers chiffres du recensement (121 144 habitants contre 120 032 précédemment) va entraîner un gain de dotation forfaitaire de 125 K€.

Les dotations d'investissement allouées aux communes et EPCI sont maintenues à leur niveau de 2021 et représentent une enveloppe de 2,1 Md€ en 2022 avec : 1 046 M€ pour la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), 907 M€ pour la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) répartie entre 570 M€ pour la DSIL « classique » et 337 M€ fléchés sur les opérations prévues dans le cadre du plan de la relance, 150 M€ pour la dotation politique de la ville (DPV).

En 2021, la Ville de Besançon a bénéficié de 1,9 M€ de DSIL.

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

La Loi de Finances 2022 poursuit la révision des critères de répartition des dotations et du FPIC- Fonds de Péréquation des ressources Intercommunales et Communales (potentiel fiscal et financier, effort fiscal, Coefficient d'Intégration Fiscale) engagée en Loi de Finances 2021 du fait de la suppression de la taxe d'habitation ainsi que de l'allègement des impôts économiques.

Ainsi, il est notamment prévu d'inclure de nouvelles impositions aux potentiels fiscal et financier (droits de mutation, taxe sur les pylônes, taxe sur la publicité extérieure...) et le calcul de l'effort fiscal est simplifié en le recentrant uniquement sur les ressources perçues par les communes.

En fonction de la situation des communes et des EPCI, cela pourra avoir un impact non négligeable. Il convient de souligner qu'un mécanisme de correction est prévu afin de lisser dans le temps les effets des modifications qui entraîneraient des évolutions trop brutales. Pour 2022, ce mécanisme permet de neutraliser intégralement les effets liés au changement de mode de calcul des critères.

Ces dispositions sont fortement critiquées par les associations d'élus locaux qui appellent à la poursuite des discussions, puisqu'elles auraient pour impacts de sortir de la logique de « potentiel », au profit d'une logique de « produit », ce qui serait défavorable aux communes ayant des bases faibles et compensant par des taux plus élevés, en les considérant comme « riches », avec en parallèle une assimilation de la fiscalité comportementale à de la fiscalité de rendement (intégration de la taxe locale sur la publicité extérieure et de la majoration de taxe d'habitation résidences secondaires dans le calcul du potentiel fiscal).

Par ailleurs, la restriction de l'effort fiscal des communes aux seuls produits communaux, (à l'exclusion des produits intercommunaux) défavoriserait les communes appartenant aux groupements dont le coefficient d'intégration fiscal est élevé. Enfin, cela pourrait avoir pour impact de concentrer sur un faible nombre de communes le prélèvement sur la dotation forfaitaire nécessaire pour financer la croissance de la DSU et de la DSR.

c) Les autres dispositions

- Prolongation de la compensation des pertes de recettes des régies locales pour l'année 2021,
- Augmentation de la cotisation du CNFPT de 0,1 % assise sur la masse salariale des employeurs territoriaux destinée au financement de la formation dans l'apprentissage,
- Poursuite de la suppression des taxes à faible rendement débutée en 2018.

III / COMPRENDRE LE BUDGET 2022

Un budget n'a de sens que dans le contenu qu'il porte, dans les actions qu'il permet. S'il est ainsi complexe de présenter un budget, ses grands équilibres traduisent pour autant les orientations et les priorités portées.

A - LES GRANDS EQUILIBRES DU PROJET DE BUDGET 2022

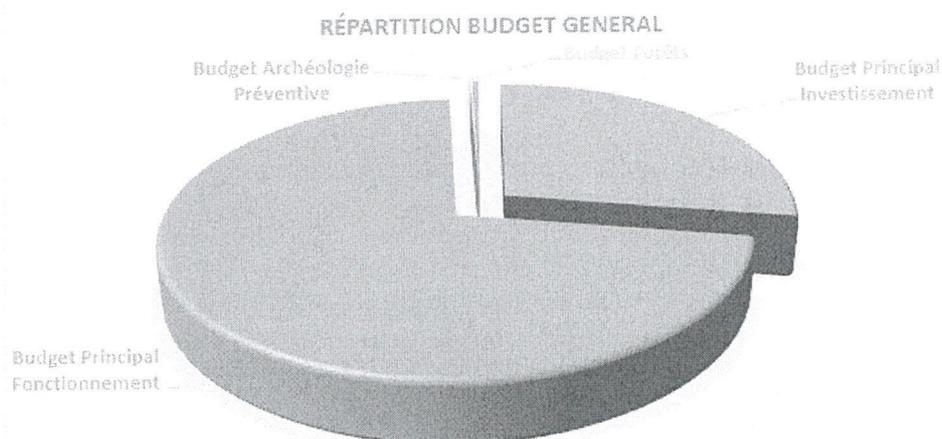
1. Le budget général

Le budget général de la Ville comprend le budget principal et 5 budgets annexes : Forêts, Archéologie Préventive, Lotissement Montarmots et Zones d'Activités Thomas Edison et Madeleine Brès.

Le projet de Budget Primitif 2022, tous budgets confondus, hors gestion active de la dette (2,5 M€), mouvements d'ordre et de reprise, s'élève à près de 202 M€.

Il se répartit en dépenses pour 28 % en investissement et pour 72 % en fonctionnement.

Le budget principal représente la quasi-totalité des mouvements du budget général. Seuls figurent dans le graphique ci-dessous le budget principal, Forêts et Archéologie. Les budgets de Zones d'Activités et de lotissement ne sont pas pris en compte car ils sont uniquement concernés par des mouvements de reprise (restes à réaliser et reprise de résultats).



Les évolutions des dépenses et recettes réelles par rapport au Budget Primitif 2021 s'établissent comme suit :

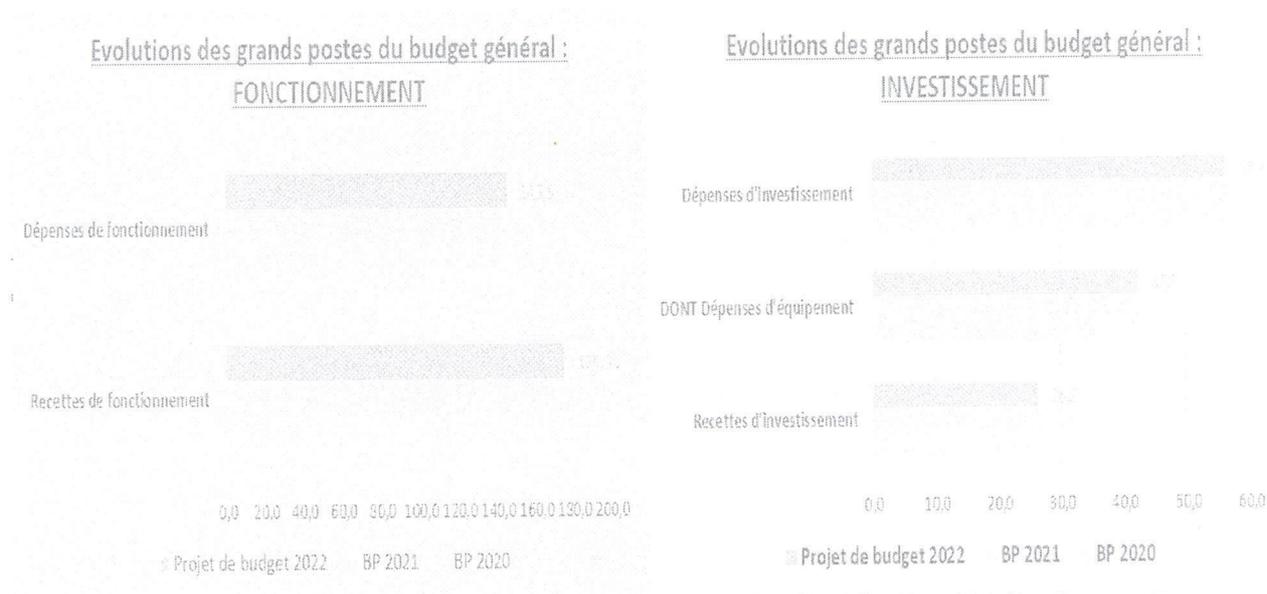
EN DEPENSES

Investissement	+ 0 M€	+ 0 %
Fonctionnement	+ 3,9 M€	+ 2,8 %

EN RECETTES

Investissement	- 1,5 M€	- 5,4 %
Fonctionnement	+ 5,4 M€	+ 3,2 %

Le graphique ci-dessous présente l'évolution des montants de projet de budget par section depuis 2020. Il met en évidence le niveau soutenu des dépenses d'équipement (+ de 42 M€) et une augmentation des dépenses de fonctionnement contenue par celle en parallèle des recettes de fonctionnement.



Les dépenses réelles d'investissement se composent principalement :

- du remboursement de la dette en capital (Budget principal et Budget Forêts)
- des dépenses d'équipement (opérations individualisées, tranches annuelles, subventions d'équipement), qui représentent un montant de 42,3 M€ et sont stables par rapport au BP 2021. A ce montant, il convient d'y ajouter plus de 27 M€ de restes à réaliser de 2021, qui correspondent à des dépenses engagées qui se réaliseront sur 2022.

Le recours à l'emprunt inscrit au BP 2022 (uniquement au budget principal) pour 17 M€ (19 M€ au BP 2021 et 15,5 M€ réalisés), les subventions à recevoir des partenaires avec près de 4,8 M€ (comme au BP 2021) et le Fonds de Compensation pour la TVA avec 3,5 M€ sont les principaux postes de **recettes d'investissement** du BP 2022. Elles permettent de financer les dépenses d'équipement prévues en 2022.

Les dépenses réelles de fonctionnement connaissent quant à elle une hausse de + 3,9 M€.

Parmi les principales évolutions figurent celle des dépenses d'énergie (+ 1,1 M€), les impacts liés aux mesures nationales 2022 de Ressources Humaines (+ 0,5 M€) avec la revalorisation des grilles de catégorie C, la refonte de certains cadres d'emplois de la filière sanitaire et sociale, le relèvement minimum du traitement de la fonction publique et l'augmentation de +0,1 % de la cotisation CNFPT pour la formation des apprentis. Comme en 2020 et 2021, le budget primitif 2022 consacre des moyens afin de lutter efficacement contre la crise sanitaire avec notamment la prise en charge de fournitures, d'équipement et du fonctionnement depuis mi-janvier 2022 du centre de vaccination (Résal et Centre Polyclinique de Franche Comté).

Les recettes réelles de fonctionnement du projet de budget 2022 augmentent de 5,4 M€ par rapport à 2021. Divers éléments expliquent cette augmentation : la revalorisation forfaitaire des bases fiscales d'habitation et de taxes foncières décidée en Loi de Finances, une hausse des droits de mutation au vu des réalisations constatées lors des exercices précédents et à un réajustement de la prévision budgétaire des compensations de l'Etat suite à la réforme fiscale de 2021. Parallèlement, les recettes d'activités des équipements (sportifs culturels...) intègrent une minoration liée aux impacts de la poursuite de la crise sanitaire en ce début d'année.

Les budgets annexes Forêts et Archéologie Préventive représentent **1,3 M€ de dépenses au projet de budget**, en augmentation de 0,4 M€ par rapport au BP 2021 (hors mouvements de reprise et affectation du résultat).

- **Le budget Forêts représente 0,5 M€ de dépenses, principalement en fonctionnement (0,4 M€)** avec une part prépondérante de charges de personnel (près de 60 % des dépenses totales).
Ce budget est financé notamment par la subvention d'équilibre du budget principal (de l'ordre de 0,2 M€) et des produits de services dont les coupes de bois estimées à 0,25 M€.
- **Le budget Archéologie Préventive représente au total en 2022, au stade des Orientations Budgétaires, plus de 0,8 M€ de dépenses.**
Le budget 2022 se compose de dépenses d'équipement (47 K€), de charges de personnel (0,3 M€) et de charges à caractère général (0,4 M€) nécessaires pour couvrir les charges fixes du service et le coût de réalisation technique des opérations de terrain.
La subvention d'équilibre du budget principal (44 K€), le produit des fouilles (668 K€) et la subvention de l'Etat au titre des diagnostics (27 K€) assurent le financement du service.

Les Budgets primitifs des 3 zones d'activités et de lotissement intègrent pour leur part, uniquement des mouvements de reprise de la gestion 2021 (restes à réaliser et reprise des résultats).

Bien que les zones d'activités aient été transférées au 1^{er} janvier 2017 à Grand Besançon Métropole, les budgets ZA Thomas Edison et Madeleine Brès sont conservés à la Ville afin de procéder, selon les modalités adoptées par le Conseil municipal le 18 janvier 2018, aux opérations comptables de transfert qui se feront parallèlement aux dernières ventes. Avec la cession de terrain intervenue courant 2021 sur la ZA Edison, il est prévu un reversement au budget principal de l'excédent constaté à fin 2021.

Au titre du budget Lotissement Montarmots (première phase uniquement), les travaux d'aménagement et les cessions engagées se poursuivront en 2022.

2. Le Budget principal

Le projet de Budget primitif 2022 s'élève à ce stade des Orientations Budgétaires à plus de 200 M€, contre 197 M€ au BP 2021 (hors gestion active de la dette et résultats 2021), soit :

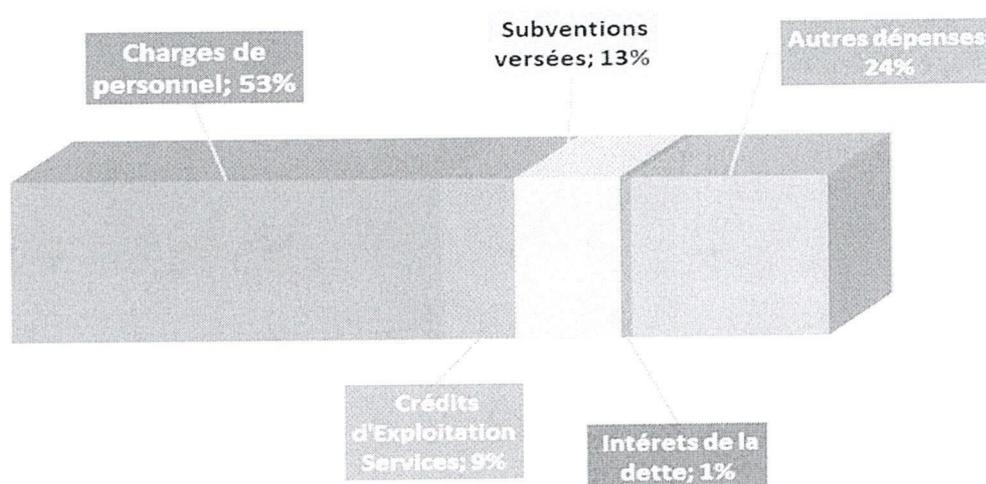
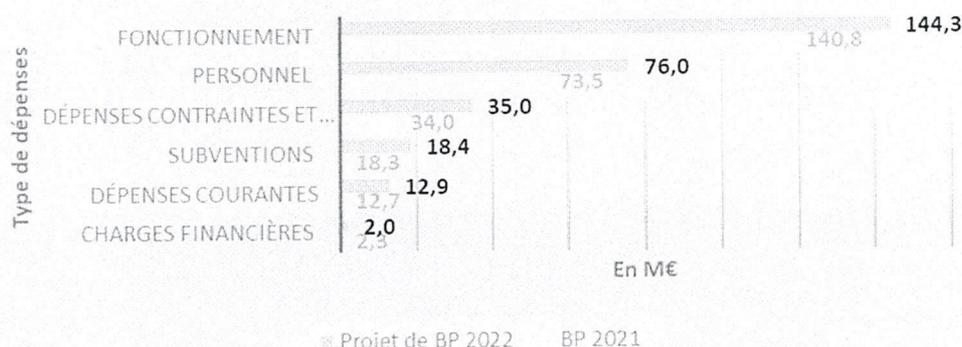
- 144,3 M€ en fonctionnement
- 56,2 M€ en investissement

✓ En dépenses de fonctionnement :

Les dépenses réelles s'établissent à plus de 144 M€ et augmentent de 3,5 M€ par rapport au BP 2021.

Les dépenses de fonctionnement regroupent : les charges de personnel, les subventions, les crédits contraints, les crédits de services et les intérêts de la dette.

Dépenses réelles de fonctionnement Répartition par grandes masses



Les frais de personnel (rémunérations et charges) constituent en 2022 le poste principal des dépenses réelles de fonctionnement même si, depuis plusieurs années, le rapport est en nette baisse en raison des mutualisations et transferts de compétences intervenus avec Grand Besançon Métropole (en 2012, ce rapport atteignait 57 %). Avec 76 M€, elles sont proposées en hausse de l'ordre de 3% au projet de BP 2022, du fait des mesures nationales mais également de mesures locales d'accompagnement des agents, auxquelles s'ajoutent les besoins en agents liés à l'extension de la capacité de restauration scolaire.

Le poste subventions comprend :

- d'une part, celle au CCAS, pour près de 10 M€, en évolution, une nouvelle fois reconduite, de + 1,5 % par rapport au BP 2021
- et d'autre part, pour 8,6 M€, les soutiens aux associations et autres partenaires pour leur fonctionnement et leurs actions, manifestations sur le territoire bisontin.

Les crédits d'exploitation des services permettent principalement aux services d'agir dans les missions de services publics de la collectivité soit en direct (achat de fournitures, petit matériel...) soit sous forme de prestations de services versées aux fournisseurs. Ils représentent environ 12,9 M€ au total.

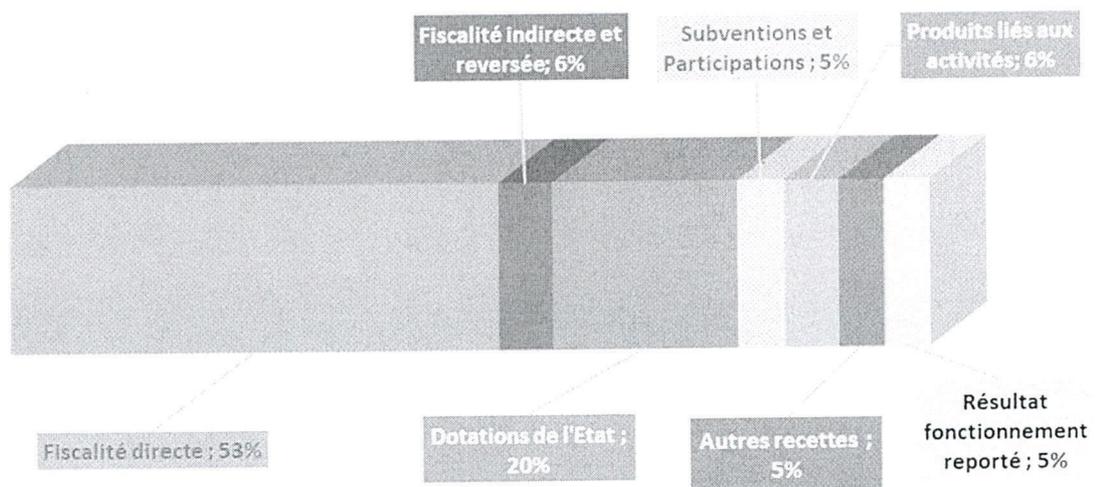
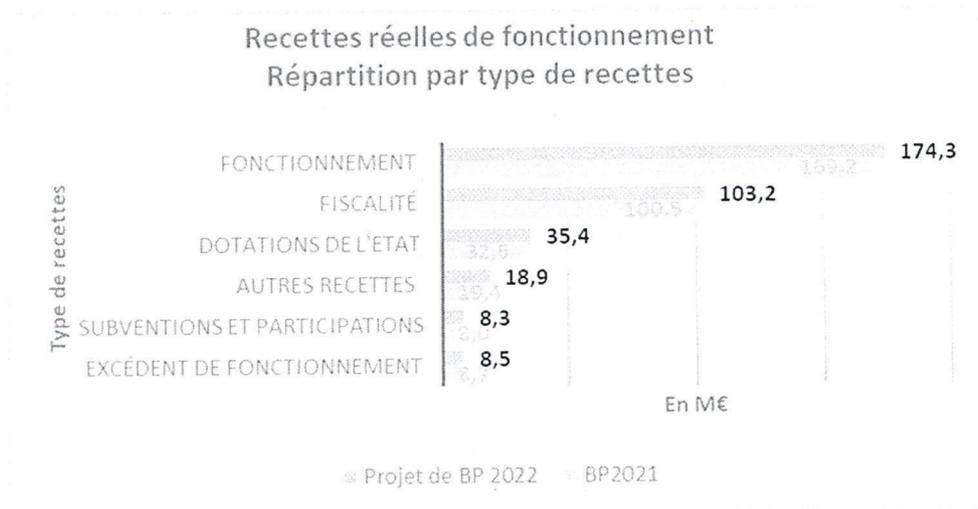
Les autres dépenses sont constituées des dépenses à évolution contrainte (énergie, contributions, assurances...) et de l'attribution de compensation versée à Grand Besançon Métropole dans le cadre des compétences transférées et des services communs. Elles ne représentent pas moins de 35 M€.

Les intérêts de la dette constituent moins de 1% des dépenses réelles de fonctionnement, soit moins de 2 M€.

✓ **En recettes de fonctionnement**

A ce stade des Orientations Budgétaires, **les recettes réelles de fonctionnement se montent à 174,3 M€** et sont en augmentation de 5,1 M€ environ par rapport au BP 2021 (169,2 M€).

Un graphique similaire aux dépenses permet d'illustrer les types et volumes de recettes inscrites au projet de BP 2022 par rapport à ceux du BP précédent :



En matière de fiscalité, la Ville perçoit :

- **la fiscalité directe avec une nouvelle stabilité des taux proposée pour 2022.** Elle se compose de la taxe foncière des propriétés non bâties et bâties (avec, pour cette dernière, une évolution au titre de la revalorisation forfaitaire de + 3,4 % pour la part locaux d'habitation), du coefficient correcteur issu du transfert de la part départementale de taxe foncière et d'une petite part de taxe d'habitation suite à la réforme fiscale intervenue en 2021 (résidences secondaires et logements vacants).
- **la fiscalité indirecte** avec notamment le produit de la taxe des droits de mutation en augmentation de BP à BP du fait du dynamisme de cette recette constatée au cours des années précédentes, des jeux du Casino avec un impact lié à la crise sanitaire, sur l'électricité ...
- **la fiscalité reversée** par Grand Besançon Métropole : Dotation de Solidarité Communautaire et FPIC (prévu par prudence et comme au BP 2021 avec l'hypothèse d'une non-poursuite de l'éligibilité du territoire à ce fonds).

Les « Dotations de l'Etat », avec :

- principalement la **Dotation Globale de Fonctionnement** constituée de la Dotation Forfaitaire prévue au BP 2022 pour près de 20 M€ (19,85 M€ notifiés en 2021), la Dotation Solidarité Urbaine (DSU) avec une prévision de 9,7 M€ en augmentation de + 5 % par rapport au produit 2021 (9,2 M€) du fait de l'augmentation de l'enveloppe nationale décidée en Loi de Finances pour 2022 et de la Dotation Nationale de Péréquation (DNP) estimée à 1,4 M€ soit en légère baisse par rapport à 2021.
- la **Dotation Générale Décentralisation Hygiène** : en constante stagnation depuis plusieurs années,
- les **allocations compensatrices** : uniquement composées de compensations liées aux taxes foncières.
- le **Fonds Départemental de Péréquation de Taxe Professionnelle, la DGF permanents Syndicaux, le FCTVA en fonctionnement, la Dotation de recensement, de titres sécurité et instituteurs logés par la Ville.**

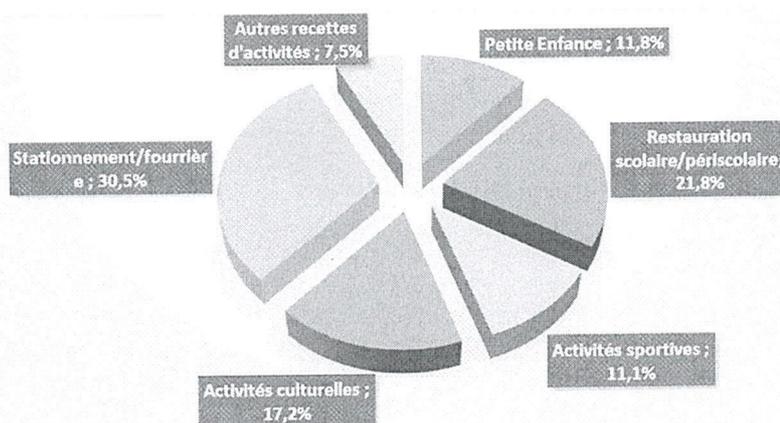
Les prévisions du BP 2022, toutes calculées par rapport aux montants notifiées en 2021 sont estimées pour la Dotation Globale de Fonctionnement (DF, DSU, DNP) faute de transmission à la date de rédaction du rapport, par l'Etat des notifications.

Les subventions et participations connaissent une légère évolution de l'ordre de 0,3 M€ de BP à BP avec principalement les recettes provenant de :

- la Caisse Allocations Familiales au titre de la Petite Enfance, de la Jeunesse et de l'Education,
- l'Etat pour une attribution de ressources attribuée aux communes au titre de l'abaissement de l'âge de l'instruction obligatoire à 3 ans, l'aide à différents dispositifs liés à la santé, une subvention pour l'organisation en 2022 des élections présidentielles et législatives,
- divers partenaires (GBM, Département et mécénats) pour la Citadelle. Ces recettes prévues dès le Budget primitif (et non pas en décision modificative comme lors des exercices précédents) permettront de lancer dès à présent la programmation culturelle estivale du site.

Les autres recettes comprennent principalement :

- les ventes de produits, prestations de services avec les produits liés aux activités indiquées dans le graphique ci-dessous, les mises à disposition de moyens humains et remboursement de frais par d'autres collectivités et organismes, réparties comme suit par domaine :



- les revenus des immeubles provenant des locations de locaux, salles...
- les redevances des fermiers et concessionnaires prévues dans le cadre des différentes délégations de service public (Casino, crématorium...).

Le résultat de fonctionnement de l'exercice écoulé est repris par anticipation au projet de BP 2022 après affectation à la couverture du déficit de restes à réaliser. L'excédent repris au BP 2022 sera d'un montant équivalent à celui de 2021 (8,5 M€ contre 8,7 M€)

✓ **En dépenses d'investissement :**

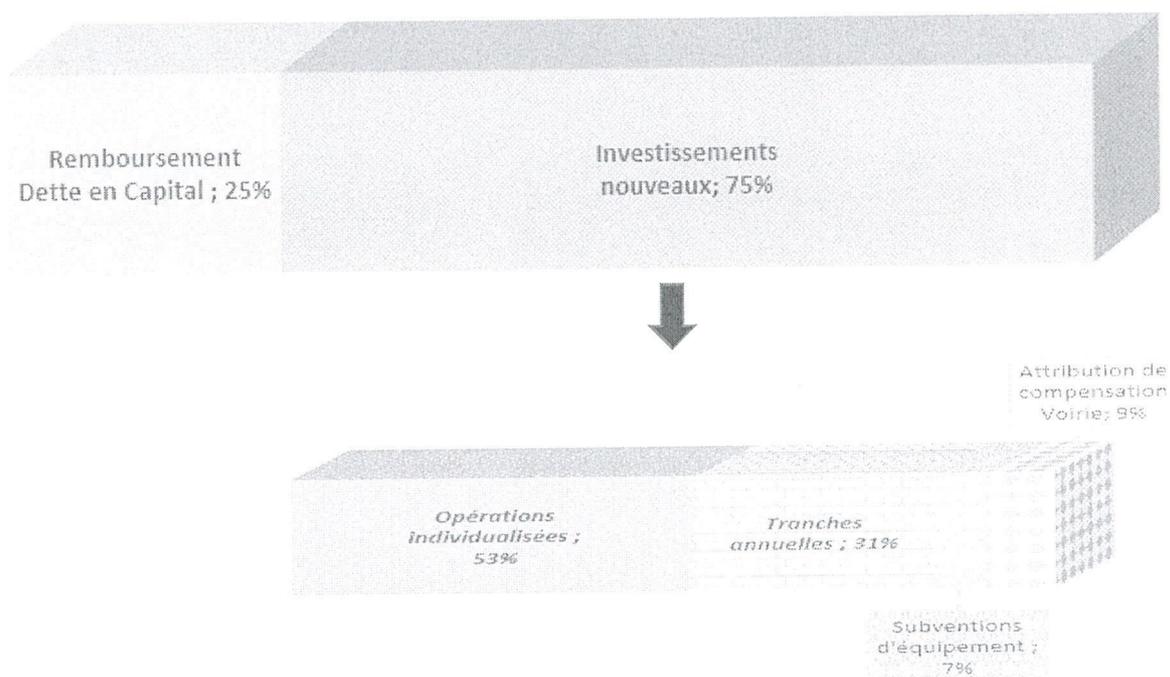
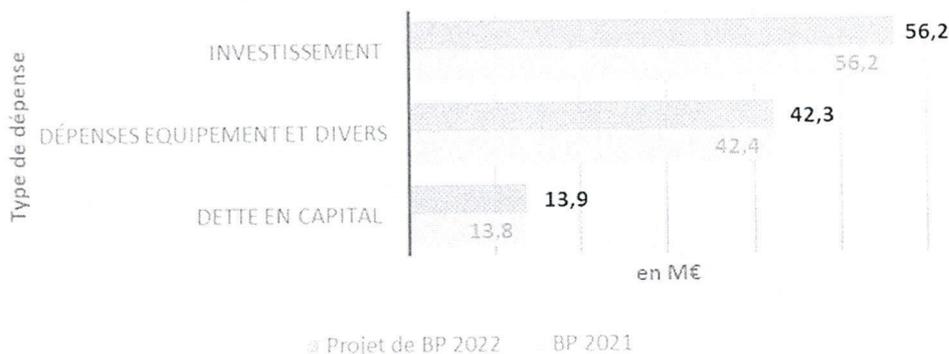
Comme au BP 2021, les dépenses réelles d'investissement s'élèveront à plus de 56 M€ au BP 2022 avec :

- **42,2 M€ de dépenses d'équipement**

Celles-ci se composent des opérations individualisées (grands projets du PPI), des tranches annuelles (travaux de gros entretien du patrimoine et matériel) et subventions d'équipement (projets en maîtrise d'ouvrage indirecte..) et donnent lieu directement ou indirectement à l'augmentation durable du patrimoine de la Ville. Elles représentent **75 % des propositions nouvelles de dépenses d'investissement du Budget Primitif 2022.**

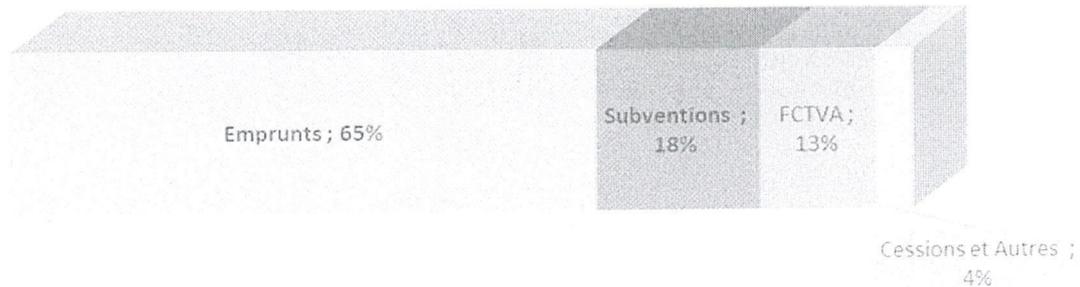
- **0,1 M€ d'autres dépenses d'investissement** (remboursement de taxe d'aménagement pour permis annulés ou transférés).
- **13,9 M€ de remboursement de dette en capital.**

Dépenses réelles d'investissement Répartition par grandes masses



✓ **En recettes d'investissement :**

Les recettes réelles d'investissement s'établissent à 26,2 M€ et se décomposent comme suit :

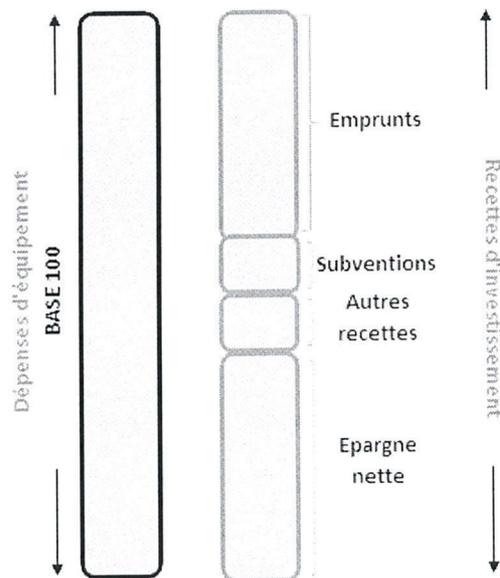


Le recours à l'emprunt avec 65 % reste la principale recette d'investissement et source de financement des dépenses d'équipement comme en témoigne le graphique ci-dessus.

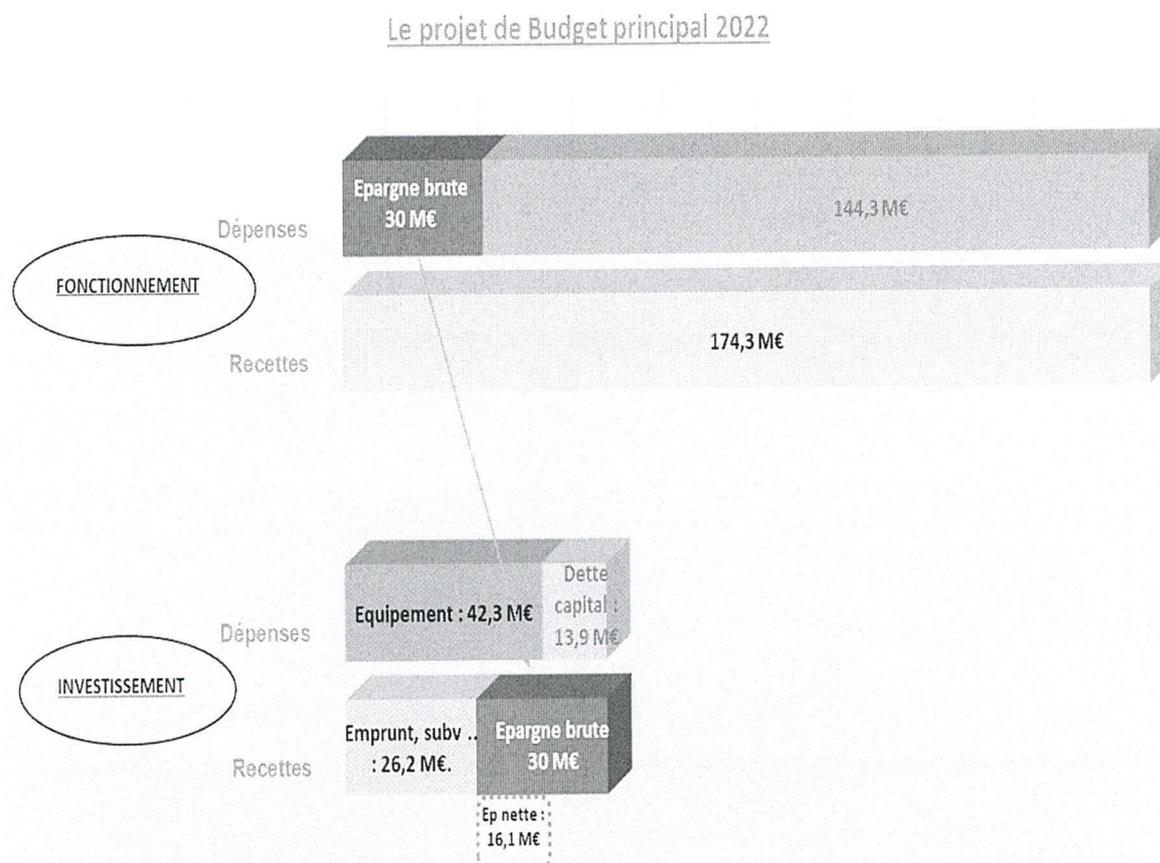
Les subventions notifiées de nos partenaires (Etat, Région, Département, Grand Besançon Métropole...) tiennent une place importante dans les recettes prévues au BP 2022, avec 18% de nos recettes d'investissement.

Le FCTVA est en augmentation par rapport à 2021 compte tenu des réalisations des dépenses d'équipement en 2021. La taxe d'aménagement est en légère baisse par rapport au budget précédent afin de prendre en compte le reversement décidé par GBM de 70 % du produit perçu à compter de 2022 (avec parallèlement sur le budget GBM un effort fait pour l'urbain et le périurbain en matière de voirie). Le produit des cessions des immobilisations est au même montant que celui prévu au BP 2021.

Le financement des dépenses d'équipement tel qu'il apparaît à ce stade de préparation du budget primitif 2022 est assuré principalement par le recours à l'emprunt et l'épargne nette :



Le projet de Budget 2022 à ce stade des Orientations Budgétaires peut donc être schématisé comme suit :



B - LA STRATEGIE D'EMPRUNT ET D'ENDETTEMENT

a) Une approche renouvelée de la dette communale

La Ville a toujours eu une approche de la dette conforme aux valeurs politiques qu'elle porte par ailleurs dans ses actions.

✓ La transparence tout d'abord :

Chaque année, un rapport spécifique est proposé au Conseil municipal pour fixer pour l'année à venir les autorisations données à Madame la Maire.

En effet, le 3° de l'article L2122-22 du Code Général des Collectivités Territoriales prévoit la possibilité de déléguer à Mme la Maire la capacité de procéder à la réalisation des emprunts destinés au financement des investissements prévus au budget et de réaliser des lignes de trésorerie, dans les conditions définies par le Conseil Municipal. Cette délégation vise à concilier la réactivité nécessaire à une gestion optimale de l'encours de dette avec les exigences liées à l'utilisation des deniers publics.

Le rapport annuel, qui est facultatif réglementairement (cette pratique étant initialement issue d'une charte de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités) permet de préciser les autorisations données (réaliser des emprunts simples correspondant aux catégories 1A ou B selon la classification Gissler, procéder au réaménagement de certains contrats de prêts, procéder à la signature de contrats de couverture de risques de taux).

Il constitue également un point de bilan sur les principales données en matière de dette, l'ensemble des actions menées dans le cadre de la délégation donnant lieu par ailleurs à un rendu-compte lors des différents Conseils municipaux de l'année.

Pour rappel, la Ville avait également pris en 2013 une délibération quant aux engagements des établissements bancaires en matière de transparence financière, et de lutte contre la fraude, le blanchiment et la corruption.

✓ La responsabilité sociale, environnementale et climatique :

Par délibération du 24 juin 2021, la Ville a souhaité renforcer ses dispositifs en matière de gestion de dette, en introduisant une nouvelle grille d'analyse relative aux actions en matière Environnementale, Climatique et Sociale des établissements bancaires.

Le Plan Climat Air Energie Territoire, et une de ses déclinaisons, le Schéma de Promotion des Achats publics Socialement et Ecologiquement Responsables adopté par nos collectivités, ont mis en avant le rôle de l'achat public pour accompagner les transitions écologiques et sociales, améliorer l'efficacité de la dépense publique tout en poursuivant des objectifs éthiques, inclusifs et de développement durable.

Il s'agit d'appliquer ce rôle d'exemplarité y compris dans les liens de la Ville avec les établissements bancaires, qui constituent des partenaires importants de la collectivité.

La grille proposée vient à la fois compléter et renforcer la démarche, avec une approche plus globale en matière de Responsabilité Sociale et Environnementale.

Il s'agit d'un outil supplémentaire d'aide à la décision, permettant une analyse complémentaire à la seule performance financière des offres, voire de permettre le cas échéant de différencier les propositions bancaires faites, en orientant les choix vers les propositions les plus vertueuses, qui sont ainsi prioritaires, tout en réaffirmant les valeurs portées par la collectivité et en amenant les banques à se saisir des enjeux.

Pour rappel, les emprunts ne font pas partie des achats soumis au code de la commande publique et la collectivité est libre de définir les modalités de mise en concurrence et d'attribution de ces contrats. De ce fait, les relations des collectivités avec leurs prêteurs sont aujourd'hui régies par le droit privé et la liberté contractuelle. Cette liberté connaît toutefois des limites, posées par la circulaire du 25 juin 2010 relative aux produits financiers offerts aux collectivités et à leurs établissements publics, venue encadrer les types de produits qui peuvent être souscrits.

Le questionnaire et la grille d'analyse qui en découle s'articulent principalement autour de plusieurs axes :

- **la transparence financière** (implantation et partenariats dans les états et territoires non coopératifs / figurant dans la liste noire ou la liste grise de l'UE et lutte contre le blanchiment, la corruption et la fraude fiscale) ;
- **les actions mises en place en matière Environnementale et Climatique** (stratégie de réduction des émissions de CO₂, financement des secteurs des énergies fossiles, en particulier du charbon, actions de protection de la biodiversité et lutte contre la déforestation, soutien aux économies d'énergie et au développement des énergies renouvelables) ;
- **les actions en matière de responsabilité sociale** (lutte contre les discriminations et pour le respect de l'égalité homme/femme, soutien à l'économie sociale et solidaire, à l'économie circulaire, à l'emploi local, soutien au territoire de la Ville et au territoire régional) ;
- **les produits financiers proposés** (produits de type investissement socialement et écologiquement responsables).

✓ La responsabilité financière :

La circulaire du 25 juin 2010 encourage la mise en concurrence la plus large possible lors du recours à l'emprunt, ceci afin de bénéficier des meilleures conditions.

La Ville applique cette mise en concurrence depuis de nombreuses années, sur la base d'un partenariat avec de nombreux établissements bancaires, en accord avec sa stratégie d'endettement, définie dans le rapport annuel donnant délégation à Mme la Maire en matière de gestion de dette et présenté en décembre.

Cette mise en concurrence s'appuie sur l'élaboration de cahiers des charges respectant une stricte égalité dans l'accès à l'achat public et en tenant compte des contraintes du secret bancaire et professionnel.

Il s'agit pour la collectivité de concilier la sécurité financière qui doit caractériser la gestion des fonds publics, ce qui interdit notamment toute forme de spéculation, avec une utilisation responsable de ces fonds. La collectivité s'efforce ainsi de saisir les opportunités financières offertes sur les marchés ou de capter les financements favorables proposés par nos partenaires, comme par exemple avec des financements spécifiques et bonifiés de travaux de rénovation énergétique.

La recherche de ces objectifs se traduit dans ses pratiques :

- La Ville s'efforce ainsi de tendre vers une structure de l'encours équilibrée, généralement caractérisée par une proportion d'encours à taux fixe proche des deux tiers, bien que la situation actuelle du marché des prêts aux collectivités locales, très avantageuse actuellement, permette d'aller sur des proportions supérieures.
- Elle procède régulièrement à une analyse des contrats en cours, en vue de déterminer si une renégociation avantageuse est possible.
A noter qu'un crédit « revolving » a fait l'objet d'un réaménagement en 2021 avec un passage à taux fixe bas à 0,12 % sur une durée résiduelle de 3 ans et 5 mois et qu'un second est arrivé en fin d'échéance au 31/12/2021.
- Elle s'interdit de recourir à des produits financiers tels que les emprunts structurés, parfois qualifiés de toxiques, ainsi qu'aux produits financiers trop complexes.
- Elle s'interdit également d'emprunter sur une durée supérieure à 30 ans, et tend de façon générale à emprunter sur une durée inférieure ou égale à la durée d'amortissement technique des investissements.
- Elle met également en œuvre une large concurrence entre les différents établissements de crédit, aussi bien au niveau local que national, en vue d'obtenir les meilleures conditions financières lors de sa recherche de financements.

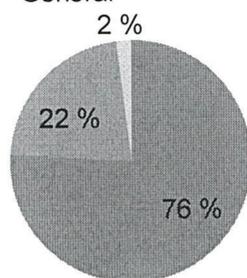
La Ville a toujours privilégié une **approche sécurisée en matière de dette**. Elle n'a jamais eu d'emprunts toxiques. Un seul emprunt de type structuré (sans risque majeur) avait été souscrit en 2005 et a été réaménagé en taux fixes dès 2014.

La Ville a une dette totalement saine et équilibrée.

→ **L'encours est tout d'abord sécurisé du point de vue de sa structure**, qui est composée de la manière suivante :

- 76 % (soit 82,9 M€) de prêts à taux fixes, que ce soit sur la durée résiduelle du prêt ou sur une durée inférieure, qui protègent la collectivité des hausses de taux et donc des importantes variations de frais financiers ;
- 22 % (soit 23,5 M€) de prêts à taux flottants, principalement indexés sur le Livret A et sur les indices Euribor (taux interbancaires européens), qui permettent de bénéficier des taux actuellement très faibles, et offrent également la possibilité de procéder à des remboursements anticipés avec de faibles (voire aucune, selon les contrats) indemnités de remboursement anticipé ;
- 2 % (soit 2,5 M€) de prêts revolving, offrant une grande souplesse d'utilisation, pouvant être remboursés temporairement pour ajuster notre niveau de trésorerie à nos besoins de liquidités et permettant ainsi de réaliser des économies de frais financiers sur les sommes remboursées temporairement.

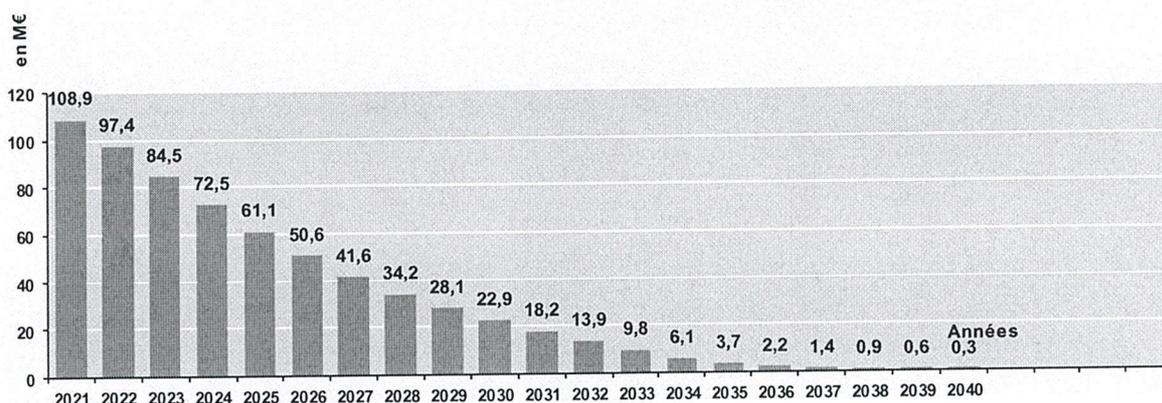
Répartition entre taux fixes et taux variables au 01/01/2022 - Budget Général



■ Fixe ■ Flottants ■ Revolving

→ Cette sécurisation se traduit également par le rythme auquel la dette s'amortira au cours des prochains exercices, qui résulte à la fois d'un recours mesuré et régulier à l'emprunt, et d'une durée d'amortissement fixée jusqu'à présent à 15 années (voire 20 ans si financements spécifiques obtenus sur des enveloppes nationales de la CDC ou prêts verts de la Banque Postale par exemple).

Encours au 31 décembre - Budget Général



→ Enfin, l'encours de dette est sécurisé car il ne comporte aucun emprunt à risque ou toxique : toute la dette est ainsi classée en **catégorie 1-A, soit la catégorie la plus haute**, selon la double échelle de cotation établie dans la charte Gissler mise en place suite aux difficultés soulevées par l'existence de prêts toxiques. Les prêts signés par la Ville sont soit des prêts à taux fixes simples, soit des prêts à taux indexés simples.

Cette sécurisation serait toutefois d'un intérêt limité si elle ne s'accompagnait pas d'une recherche permanente de la meilleure utilisation des fonds publics, qui se traduit, **pour la gestion de dette, par un taux moyen peu élevé (1,83 % au 02/11/2021)**, et par une mise en concurrence de nos nombreux partenaires financiers lors de chaque consultation d'emprunt pour obtenir les meilleures conditions possibles.

b) Une dette modérée et maîtrisée

✓ **Les grands chiffres en matière de dette**

Au 1^{er} janvier 2022, l'encours de dette de la Ville de Besançon s'établit donc à **108,9 M€**, positionné quasi intégralement sur le budget principal (108,9 M€), la dette du budget annexe Forêts communales étant très faible (1 862,55 €).

La Ville s'est réendettée légèrement en 2021 de 2 M€ sur le budget principal, le budget annexe Forêts n'ayant pas pour sa part été concerné par la levée de nouveaux emprunts en 2021.

Ce léger réendettement (**pour mémoire la Ville s'est désendettée de 18,5 M€ entre 2014 et 2020**) s'inscrit dans le cadre de la prospective de la Ville, actualisée en 2020, afin de financer le programme d'investissement en faveur du climat et de la solidarité décidé par l'équipe municipale, en hausse de 10 M€ par rapport à la trajectoire initiale.

La Ville va recourir, pour sa mise en œuvre, à l'emprunt, de façon progressive et maîtrisée, en s'appuyant pour cela sur sa situation financière saine, comme l'a montré la prospective présentée précédemment.

✓ **Les ratios en matière de dette**

Comme indiqué dans la [fiche pratique 5](#), 2 indicateurs permettent de mesurer l'ampleur de la dette d'une collectivité. Il s'apprécie également en comparaison avec les villes semblables.

1. Le ratio de dette par habitant :

L'encours de dette par habitant fin 2021 de la Ville de Besançon s'établit à **907 € par habitant** contre **1 018 € par habitant** en 2020 (dernières données connues) pour la moyenne des villes de sa strate (strate des 27 villes de 100 000 à 300 000 habitants hors villes des métropoles de Marseille – Paris-Lyon).

2. La capacité de désendettement

La capacité de désendettement de la Ville de Besançon est de **3,9 années** fin 2021, inférieure à la moyenne de la strate qui était de **5,2 ans** en 2020 (cette capacité moyenne est même de **6,2 ans** si l'on ne retient que les villes faisant partie d'une Communauté Urbaine ou d'une Métropole).

La Ville de Besançon est donc moins endettée que les villes de taille comparable.

✓ **Le bilan 2021 en matière de dette et les perspectives pour 2022**

→ **Les mobilisations 2021, d'un montant de 15,5 M€ sur le seul budget principal, ont à nouveau bénéficié de taux très avantageux :**

- 5 M€ ont été contractés auprès de la Caisse d'Épargne de Bourgogne Franche-Comté au taux fixe de 0,43 % trimestriel sur 15 ans,
- 1,436 M€ ont été contractés auprès de la CDC (rénovation énergétique des gymnases) au taux fixe de 0,41 % trimestriel sur 15 ans (taux fixe ressources BEI),
- 2 M€ ont été contractés auprès de la NEF (rénovation énergétique des écoles) au taux fixe de 0,65 % annuel sur 15 ans,
- 1 M€ ont été contractés auprès de la Banque Postale (prêt vert – lutte contre les îlots de chaleur) au taux fixe de 0,59 % trimestriel sur 15 ans,
- 2,091 M€ ont été contractés auprès de la Banque Postale (prêt vert – rénovation énergétique des gymnases) au taux fixe de 0,73 % trimestriel sur 20 ans,
- 3,909 M€ ont été contractés auprès de la Banque Postale (prêt vert – rénovation énergétique des écoles) au taux fixe de 0,73 % trimestriel sur 20 ans)

- En complément, un prêt à taux 0 % sur 10 ans de la Caisse d'Allocations Familiales du Doubs a été encaissé pour 24,4 K€.

→ **Pour 2022, le niveau prévisionnel d'emprunt s'élève à 17 M€ (hors gestion active de la dette).**

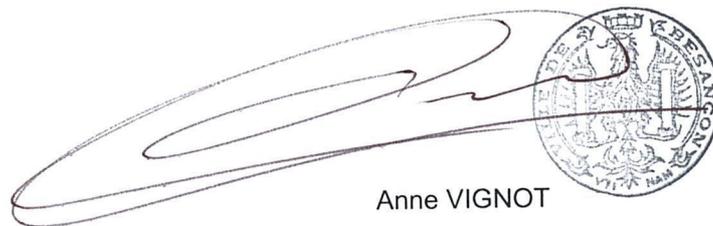
Avec un remboursement de capital de 13,9 M€ (hors gestion active de la dette), le budget principal devrait se réendetter de 3,1 M€ maximum, l'emprunt étant calibré au plus juste en fonction des besoins effectifs.

Pour 2022, un emprunt a été souscrit en fin d'année 2021 compte tenu des conditions de marché favorables pour un montant total de 2,1 M€ au taux fixe trimestriel de 0,62 % avec la Caisse des Dépôts et Consignations pour financer une partie des investissements 2022 sur une durée de 15 ans (programme 2022 de rénovation énergétique des écoles et crèches de Besançon). Le taux fixe est issu des ressources BEI.

Aucun emprunt n'est prévu pour le budget annexe Forêts, qui devrait donc se désendetter de 0,9 K€ et dont l'encours devrait s'établir à 0,9 K€ à la fin de l'exercice.

A l'unanimité des suffrages exprimés (10 abstentions), le Conseil Municipal a débattu des Orientations Budgétaires 2022, et a pris acte de l'existence d'un rapport détaillé et d'annexes concernant les effectifs et le rapport annuel de Développement Durable, ainsi que du rapport concernant la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes.

Pour extrait conforme,
La Maire,



Anne VIGNOT

Rapport adopté à l'unanimité

Pour : 45

Contre : 0

Abstentions*: 10

Conseillers intéressés : 0

*Le sens du vote des élus ne prenant pas part au vote est considéré comme une abstention.

Le budget communal ?

Fiche pratique 1

Le budget d'une collectivité territoriale est un acte de prévision et d'autorisation de ses dépenses et ses recettes.

Il comporte des mouvements réels (qui donneront lieu à des paiements ou encaissements) et des mouvements d'ordre (correspondants à des mouvements comptables équilibrés).

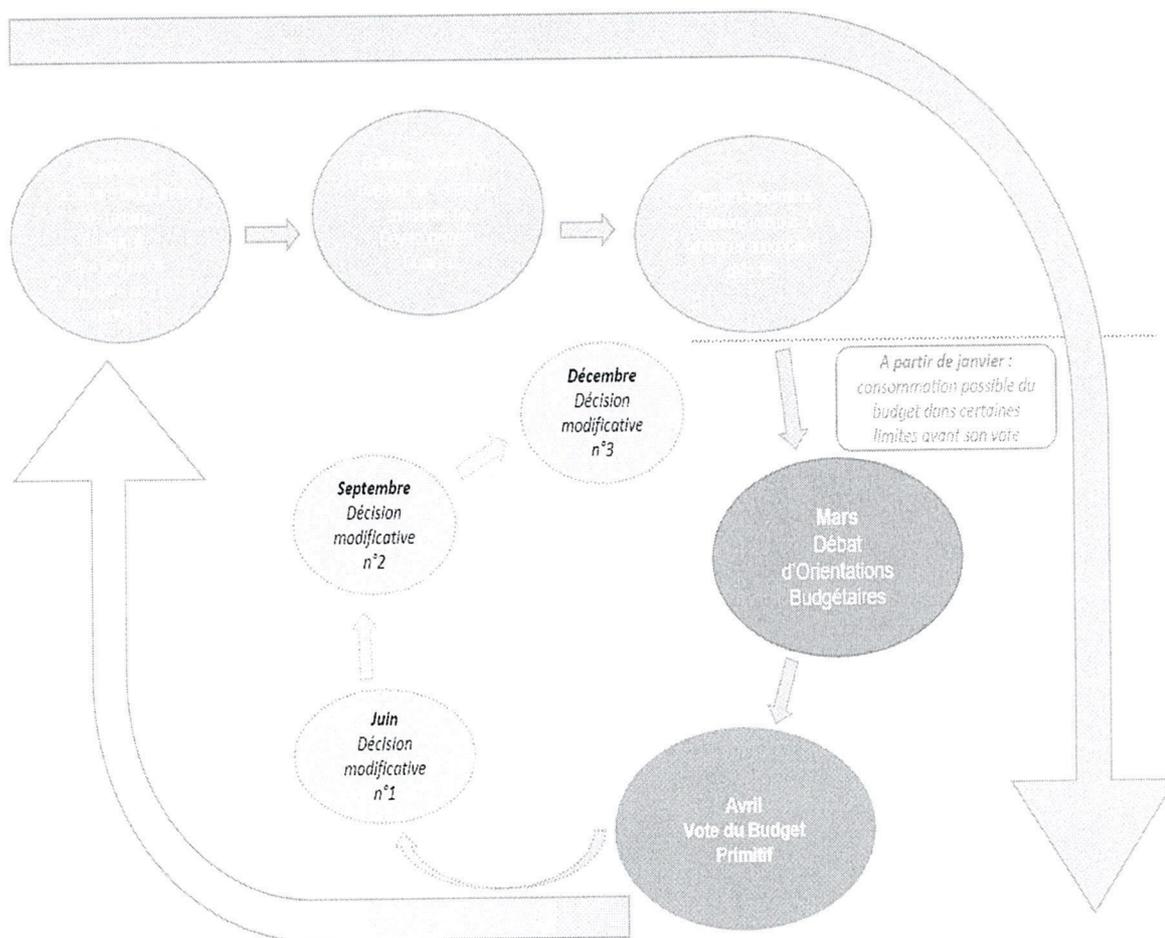
La préparation du budget relève de la compétence exclusive de l'exécutif local.

Le Budget Primitif doit faire l'objet d'un vote au plus tard le 15 avril de l'année ou le 30 avril l'année de renouvellement des organes délibérants par le Conseil municipal. Dans les collectivités de plus de 3 500 habitants, un « Débat d'Orientations Budgétaires » doit intervenir dans les deux mois qui précèdent.

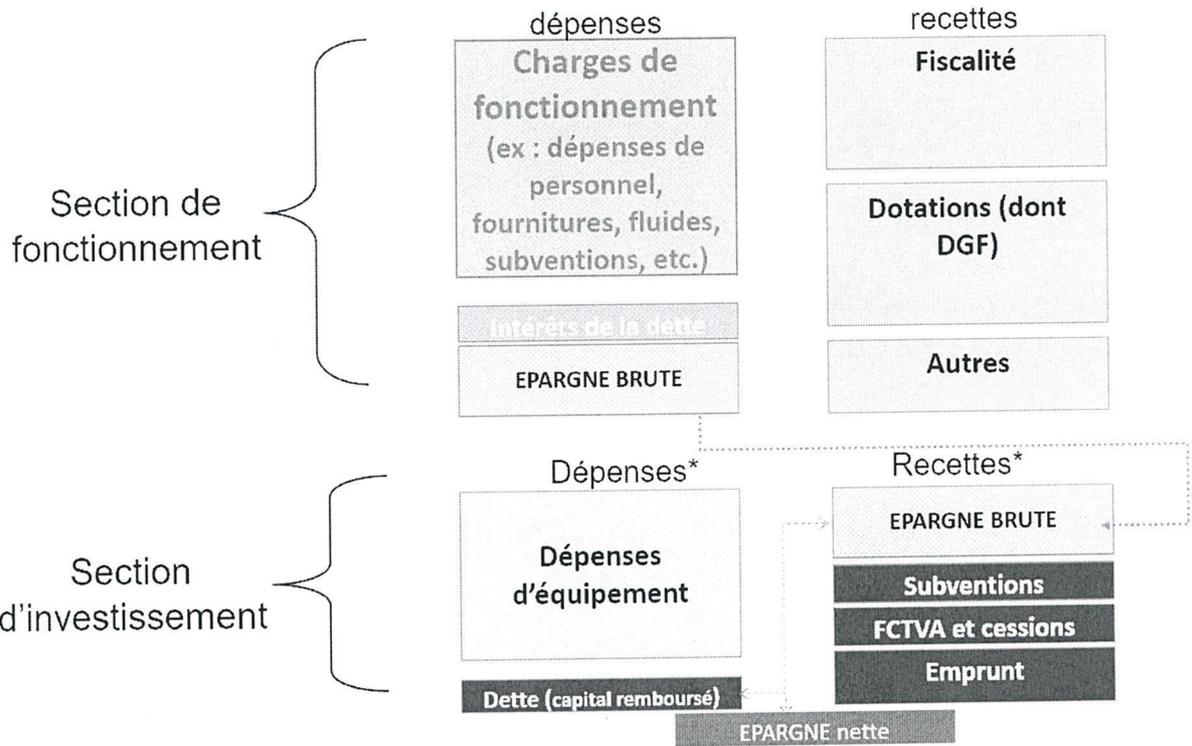
Les actes budgétaires sont constitués du **Budget primitif**, des **décisions modificatives** qui complètent et modifient le cas échéant le budget en cours d'année, et le **Compte administratif** qui constate les réalisations de l'année précédente. Ces actes sont soumis à différents types de contrôle, notamment du Préfet sous la forme d'un contrôle de légalité et d'un contrôle budgétaire, et des Chambres régionales des comptes.

L'exécution du budget est basée sur la séparation entre l'ordonnateur, le Maire, qui est l'initiateur et le décideur de la dépense ou de la recette, et le comptable, agent de l'Etat, qui contrôle et met en paiement (recouvrement).

La préparation et l'exécution budgétaire relèvent d'un cycle annuel :



Le budget se répartit en deux sections : fonctionnement et investissement



Le budget d'une collectivité territoriale doit respecter **certains principes fondateurs** :

- le principe de l'équilibre réel oblige à trouver un équilibre entre les dépenses et les recettes, non seulement au global mais aussi au sein de chaque section,
- le principe de l'annualité impose de réaliser un budget pour chaque année civile (du 1^{er} janvier au 31 décembre) sauf domaines particuliers pour lesquels un cadre pluriannuel est envisageable,
- le principe d'unité exige la présentation du budget sur un document unique. Deux atténuations à ce principe : les budgets annexes et les décisions modificatives,
- le principe d'universalité se décompose en deux règles : la non compensation des dépenses et des recettes et l'interdiction d'affecter une recette à une dépense déterminée,
- le principe de spécialité des dépenses, le montant et la nature des opérations prévues devant être spécifiés dans une nomenclature budgétaire appropriée, qui diffère selon le type et la taille des collectivités.

A ces 5 principes, on peut ajouter le principe de sincérité qui implique l'exhaustivité, la cohérence et l'exactitude des informations financières communiquées.

Recettes de gestion (fonctionnement)	-	Dépenses de gestion (fonctionnement)	=	EPARGNE DE GESTION
			-	Frais financiers
			=	EPARGNE BRUTE
			-	Remboursement du capital de la dette
			=	EPARGNE NETTE

L'épargne de gestion correspond à la différence entre les recettes et les dépenses de gestion (hors intérêts de la dette).

L'épargne brute correspond à la différence entre les recettes réelles de fonctionnement et les dépenses réelles de fonctionnement, y compris les intérêts de la dette : **elle mesure les marges que la collectivité peut dégager par sa maîtrise du fonctionnement pour investir.**

L'épargne nette est égale à l'épargne brute diminuée du remboursement de la dette en capital (qui s'opère en investissement) et mesure l'épargne disponible pour le financement des projets d'investissement (dépenses et subventions d'équipement).

L'emprunt : comment ça marche?

Fiche pratique 5

La dette des collectivités locales, contrairement à celle de l'Etat qui emprunte pour son fonctionnement ou même à celle des particuliers, qui peuvent avoir recours aux prêts à la consommation, **ne peut servir qu'au financement de dépenses d'investissement.**

Les collectivités locales, responsables de plus des deux tiers des investissements publics réalisés en France, peuvent les financer de plusieurs façons :

L'autofinancement, qui correspond à l'épargne brute dégagée sur la section de fonctionnement ;

. les recettes propres de la section d'investissement (subventions, fonds de compensation pour la TVA, ressources affectées à la section d'investissement, comme la taxe d'aménagement) ;

. et enfin l'emprunt. Il présente l'avantage de pouvoir étaler la charge du financement d'une dépense pour un bien qui va intégrer durablement le patrimoine de la collectivité, et ainsi profiter à ses usagers pendant plusieurs années, sans avoir besoin d'y consacrer l'intégralité des ressources propres de l'exercice, ou d'avoir recours à une hausse ponctuelle des recettes, de fiscalité notamment.

Ainsi, par le recours à l'emprunt, le financement de la construction d'une école, par exemple, pourra être étalé sur plusieurs dizaines d'années, la charge du remboursement de l'emprunt étant répartie sur plusieurs exercices, dont la durée peut correspondre à celle d'utilisation de l'équipement.

Le choix des différents types de financement résulte d'un équilibre, en fonction des capacités et de la politique financière de la collectivité.

Le remboursement des emprunts souscrits se fait en 2 parties : la partie intérêt est payée en section de fonctionnement, la partie capital est payée en section d'investissement.

Les intérêts de la dette + le capital de la dette payés annuellement constituent l'annuité de la dette.

Pour mesurer l'endettement d'une collectivité locale, 2 indicateurs peuvent être utilisés :

- **le ratio d'endettement par habitant**, qui permet de comparer rapidement le volume de la dette d'une collectivité par rapport à celui d'autres collectivités de même structure.

- **la capacité de désendettement** : ce ratio est calculé en effectuant le rapport entre l'encours de dette et l'épargne brute et est exprimé en années. Il permet de déterminer en combien d'années la collectivité se désendetterait complètement si elle y consacrait l'intégralité de ses ressources disponibles. Le seuil d'alerte utilisé nationalement est de l'ordre de 8 ans.