

Orientations budgétaires 2017

Actualisation du Plan Pluriannuel d'Investissement (PPI)

Rapporteur : M. FOUSSERET, Maire

	Date	Avis
Commission n° 1	15/02/2017	Favorable unanime (3 abstentions)

En application du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT), le Débat d'Orientations Budgétaires doit se tenir dans les deux mois qui précèdent le vote du Budget primitif, qui peut intervenir jusqu'au 15 avril de l'année en cours. Le fonctionnement de la collectivité est assuré par l'autorisation du Conseil Municipal de décembre 2016 d'engager, liquider et mandater dans le respect du CGCT.

Cette étape obligatoire a été renforcée par la Loi du 7 août 2015 portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe) qui impose désormais aux collectivités locales une délibération spécifique relative au rapport présentant les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés, la structure et la gestion de la dette, et renforce pour les communes de plus de 10 000 habitants la présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs. Le Budget Primitif 2017 sera présenté lors du Conseil Municipal du 6 avril prochain.

Les orientations budgétaires sont **un rendez-vous important de débat démocratique municipal, fondé sur un principe essentiel : servir la Ville et ses habitants. Elles constituent aussi un engagement et donnent le cap pour les années à venir.** Car les orientations budgétaires, au-delà des aspects financiers, mettent en lumière l'action politique de la Municipalité, avec comme éléments clefs, le développement du rayonnement et de l'attractivité de la ville, ainsi que les valeurs que nous souhaitons faire vivre et porter.

Cette action se traduit par **la volonté de continuer, malgré les obstacles, à mettre en œuvre notre ambition pour la Ville de Besançon, et par la fidélité à ses valeurs de cohésion, de solidarité, de bien vivre-ensemble.**

Deux objectifs majeurs guident notre ambition : l'amélioration du quotidien de nos habitants par une action de proximité, et le renforcement sur le long terme du dynamisme, de l'attractivité et du rayonnement de notre ville dans un contexte de concurrence territoriale exacerbée.

Notre action et notre volonté sont raisonnées car elles préservent notre situation financière, qui est saine et sécurisée. Il s'agit là d'une condition nécessaire et indispensable à la mise en œuvre de façon pérenne de l'ambition que nous portons pour Besançon.

Le bilan des réalisations, tout comme les indicateurs de gestion financière de la Collectivité dont vous trouverez le détail plus loin dans le présent rapport, témoignent du maintien de ce cap, et ce, malgré les contraintes majeures qui pèsent sur Besançon comme sur l'ensemble des collectivités locales, **suite aux baisses de dotations de l'Etat.**

A ce titre, l'année 2017 constituera une **année charnière**. Car indéniablement, les collectivités locales sont à la croisée des chemins.

Tout d'abord, parce que **2017 marque la poursuite du programme de redressement des finances publiques** engagé par l'Etat à la mi-2014, avec une nouvelle baisse des dotations de l'Etat, même si celle-ci s'avère allégée cette année pour le bloc communal. L'objectif d'une baisse de 2,7 milliards de la Dotation Globale de Fonctionnement a en effet été confirmé dans la Loi de Finances adoptée en décembre dernier. Concrètement, cela se traduit pour la Ville de Besançon par des dotations de l'Etat pour 2017 en retrait de 11,5 M€ par rapport à 2013 (et de 2,6 M€ par rapport à 2016), soit une perte en cumulé sur la période (2014-2017) de 27 M€, ce qui est considérable.

La diminution brutale des ressources des collectivités locales qui résulte du programme de redressement des finances publiques aura constitué un bouleversement majeur, marquant **un tournant vers une nouvelle ère pour les collectivités locales**.

Force est de constater en outre qu'il existe aujourd'hui un vrai **manque de visibilité sur les perspectives au-delà de 2017**. Le programme d'économies de l'Etat de 50 Mds se termine, mais il est probable que la mise sous contrainte financière des collectivités locales se poursuive dans les années à venir, même si son ampleur et les modalités de sa mise en œuvre restent toutefois liées au résultat des prochaines élections présidentielles.

Il conviendra, c'est à la fois essentiel et déterminant pour notre avenir et celui de nos concitoyens, que ces contraintes ne soient pas uniquement subies, mais discutées de manière partenariale et responsable au niveau national pour prendre en compte le **rôle majeur des collectivités à la fois dans le service public de proximité et, via leur investissement, comme porteurs de croissance et d'emploi**.

Autre élément clef pour 2017 : **l'intégration de la Ville dans un paysage institutionnel en profonde mutation**, qui l'incite plus que jamais, dans un territoire élargi et devenu plus concurrentiel, à **mettre en valeur ses atouts majeurs et sa spécificité incontournable**, autour d'un **projet de territoire renforcé et cohérent au sein de l'Agglomération**.

C'est bien comme **pôle d'équilibre, d'attractivité et de développement** que la Ville se positionne au sein de la nouvelle grande Région et avec nos partenaires suisses et allemands, dans le cadre d'une coopération transfrontalière renforcée. Besançon conforte ainsi son rôle de ville capitale économique, environnementale, universitaire et politique.

C'est un défi qu'elle relève avec volontarisme, en se basant sur une **intégration communautaire renforcée** caractérisée par la poursuite des mutualisations et des transferts de compétences. Ce mouvement permet une appréhension plus globale, et plus cohérente, des enjeux de territoire et optimise la mise en œuvre d'une **stratégie encore plus partagée et participative** avec l'ensemble des communes du territoire grand bisontin. La nouvelle carte intercommunale est une opportunité, d'autant qu'elle permettra de s'appuyer sur de nouvelles coopérations, notamment avec le pôle métropolitain Centre Franche-Comté en déploiement.

Quand on est à la croisée des chemins, la tentation est souvent forte de dévier et de prendre la mauvaise direction : celle du repli sur soi, comme le montre trop souvent le contexte national ou international, celle de la facilité (par l'augmentation de la pression fiscale par exemple), celle de l'attentisme (par la baisse des investissements d'avenir), celle du renoncement (par la perte des priorités et des valeurs), celle du court-terme enfin (en dégradant les capacités d'action de moyen terme). **Ce sont en tout cas des chemins que la Ville se refuse à emprunter**.

Notre réponse est claire : elle suit une ligne directrice, celle du plan de mandat et de sa mise en œuvre, qu'il est proposé de confirmer dans le cadre du débat d'orientations budgétaires. Dans un contexte contraint, marqué par des incertitudes fortes, l'ambition demeure en effet la seule voie possible, pour continuer à avancer, préparer l'avenir, et agir en proximité.

Nous confirmons donc notre stratégie en nous appuyant sur les leviers suivants, qui constituent autant d'engagements tenus :

- ✓ **La réaffirmation de nos priorités politiques** : elles sont inchangées par rapport à 2015 car au-delà des moyens financiers que nous entendons leur allouer, et qui sont préservés et sanctuarisés depuis 3 ans, malgré les contraintes budgétaires, elles s'appuient sur des valeurs profondément ancrées à Besançon, de tolérance, d'égalité de tous devant le service public, de cohésion et de justice sociale, qui guident l'intégralité de nos actions et qui ont été synthétisées en 2016 dans un pacte municipal républicain. Ces priorités sont au nombre de 4 : **l'éducation et la jeunesse, la sécurité et la tranquillité publique, la solidarité et la politique sociale, la nouvelle politique de la ville**. Elles sont complétées par des priorités transversales, intrinsèques à l'ensemble de nos interventions : **le développement durable, la préservation de l'environnement, et la proximité**.
- ✓ **La mise en œuvre du Plan pluriannuel d'Investissement et le maintien d'un niveau d'investissement dynamique équivalent à celui de 2016, alors même que beaucoup de Collectivités diminuent leur effort en la matière**. Le maintien d'une politique d'investissement forte constitue le moyen de préparer l'avenir, et de soutenir l'emploi. Il est également la garantie du maintien d'un équilibre dans l'action municipale entre proximité et grands équipements.
- ✓ **La poursuite en 2017 de la non-augmentation des taux de fiscalité, pour la sixième année consécutive, avec en corollaire, la continuation des efforts, pourtant de plus en plus difficiles au fil du temps, pour la maîtrise des dépenses de fonctionnement**.
- ✓ **Le maintien d'une situation financière saine, avec notamment un recours raisonné à l'emprunt et équivalent à 2016**.

Par la poursuite de cette stratégie alliant ambition et préservation des grands équilibres financiers de la Collectivité, notre ville conservera ses atouts et continuera de développer son potentiel : son attractivité et son dynamisme économique, sa haute qualité de vie, sa grande richesse associative, l'esprit de solidarité de ses habitants, un service public de qualité, une politique sportive et culturelle dense et populaire...

Plan du rapport

I - Les finances locales sous pression

- 1 La stratégie de redressement des comptes publics de l'Etat et la contribution des collectivités locales
- 2 La contribution des collectivités locales

II - Une ambition face aux contraintes : préparer l'avenir

- 1 L'actualisation de la prospective budgétaire
- 2 Les engagements de la Ville de Besançon

III - La stratégie de construction du BP 2017

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

I - LES FINANCES LOCALES SOUS PRESSION

1. La stratégie de redressement des comptes publics de l'Etat et la contribution des collectivités locales

1.1. Le contexte et les perspectives économiques

La stratégie de redressement des comptes publics affichée par l'Etat depuis 2013 et renforcée en avril 2014 s'inscrit dans des perspectives économiques déterminées pour la réduction du déficit public.

Cette stratégie, conformément aux engagements de la France vis-à-vis des instances européennes, pose la baisse des déficits publics comme une condition essentielle du rétablissement des marges de manœuvre de l'Etat et de la reprise de l'activité économique. A ce titre, elle dépend étroitement de la réalisation des hypothèses de croissance et d'inflation.

En avril 2015, le **programme de stabilité de la France pour 2015-2018** reposait sur des hypothèses macroéconomiques résolument prudentes : la croissance était ainsi prévue à 1 % pour l'année 2015 et à 1,5 % pour 2016 et 2017.

Où en sommes-nous fin 2016-début 2017 ? Si les signaux favorables perçus dès 2016 se sont confirmés, la croissance est soumise à de fortes incertitudes dues au contexte mondial et à l'instabilité politique dans certaines économies développées (Etats-Unis, Royaume Uni..).

La note de conjoncture de l'INSEE de décembre 2016 souligne une amélioration du climat d'affaires depuis l'été 2016 qui permet d'envisager une reprise du commerce mondial en 2017 (qui devrait atteindre son plus haut niveau depuis 4 ans) et une hausse du pouvoir d'achat des ménages (qui progresserait de + 1,8 % en 2016), même si celui-ci pourrait pâtir du regain de l'inflation. En France, ces signaux alliés à la reprise du commerce extérieur début 2017, à la hausse de la demande interne et au rebond de l'activité, notamment dans les domaines de la construction et de la production manufacturière, pourraient tirer la croissance du PIB vers le haut. Après 2 années de croissance modérée (+ 1,2 % en 2015 et 1,1 % en 2016), l'acquis de croissance annuelle pour 2017 s'élèverait à + 1 % à mi-année.

Et s'il est vrai que jusqu'à aujourd'hui, l'impact en termes d'emplois était en décalage par rapport à la reprise, l'INSEE prévoit pour 2017 une progression solide de l'emploi marchand, ce qui pourrait aboutir à une baisse du taux de chômage. Celui-ci pourrait atteindre 9,8 % à la mi-2017 contre 10 % à l'été 2016.

Un aléa majeur est associé à ce scénario : le maintien de la confiance des entrepreneurs et des ménages, qui pourrait, si elle diminuait, affaiblir les investissements et augmenter la propension à épargner. Il est souligné toutefois que les conditions restent à ce jour favorables, avec une reprise prévue des investissements des entreprises et une consolidation de l'investissement des ménages (+ 0,4 % en moyenne par trimestre), comme en témoignent notamment la récente hausse des permis de construire et la stabilité du taux d'épargne.

Parallèlement, depuis le printemps 2016, l'inflation se redresse légèrement. Elle atteint + 0,5 % sur un an en novembre 2016 contre - 0,2 % en avril. Elle pourrait continuer d'augmenter jusqu'à atteindre + 1 % sur un an à la mi-mai 2017, essentiellement du fait de la composante énergétique, avec la dissipation des effets de la baisse du prix du pétrole.

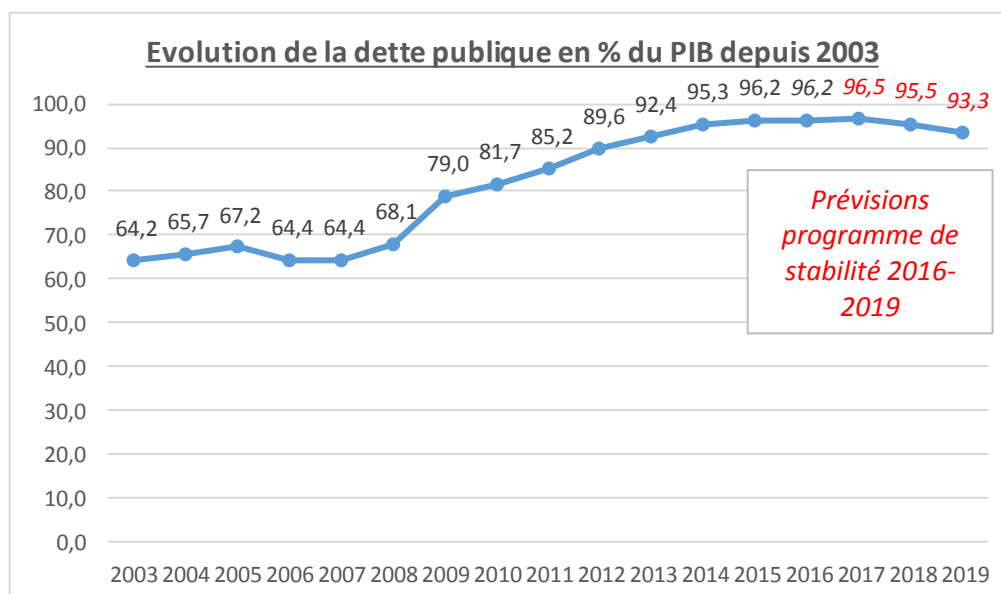
Ces signaux favorables se ressentent également sur la situation des finances publiques. La dynamique du redressement semble réellement enclenchée, permettant d'envisager pour 2017 l'atteinte des critères de Maastricht en matière de déficit public.

En 2015, le déficit public s'élevait à 3,5 % du PIB, ce qui représentait 76,5 milliards d'euros. Pour mémoire, la trajectoire du déficit public prévoyait sa diminution à 3,3 % du PIB en 2016 et le passage en dessous de 3 % à compter de 2017 (2,7 %). **La Loi de Finances pour 2017 confirme ces prévisions, tant pour 2016 que pour 2017.**

Notons que depuis les années 1980, la France n'a atteint un déficit inférieur à 2,7 % qu'une dizaine de fois, la dernière année remontant à 2007, avant une très forte remontée du déficit qui avait atteint plus de 7 % du PIB et près de 140 milliards en 2009.

La tendance au redressement peine toutefois à se faire sentir sur la dette publique. Fin 2015, elle s'établissait à 96,2 % du PIB à 2 097 milliards d'euros. A la fin du troisième trimestre 2016, la dette publique au sens de Maastricht s'établissait encore à 2 160,4 Mds d'euros, soit 97,6 % du PIB, même si une baisse était prévue pour la fin de l'année.

Evolution de la dette depuis 2003 et prévisions du programme de stabilité 2016-2019



La dette publique constitue **une vraie source de fragilité pour les finances publiques, mais aussi pour la crédibilité de la France dans sa capacité à tenir ses objectifs** : les intérêts de la dette représentent dans le budget 2017 de l'Etat 42 milliards d'euros, alors même qu'il bénéficie depuis quelques années d'intérêts bas, voire négatifs.

Ce bilan et les perspectives sur l'année 2017 ont guidé les hypothèses et les orientations du projet de Loi de Finances pour 2017.

1.2. Les perspectives de la Loi de Finances et les réformes à venir

La Loi de Finances 2017 confirme les orientations générales du Gouvernement, et l'objectif de redressement de l'économie française, articulé autour de plusieurs axes majeurs, et notamment **l'assainissement des comptes publics, qui doit être « compatible avec la reprise de l'activité » et une priorité donnée à l'amélioration de la compétitivité des entreprises, ainsi que l'amélioration du fonctionnement du marché du travail pour faire baisser le chômage.**

Le programme d'économies de 50 Md€ annoncé en avril 2014 et voté lors de la loi de programmation des finances publiques, se poursuit donc : réparti initialement entre l'Etat et ses agences, pour 19 Mds d'euros, soit 38 %, les Collectivités Locales pour 11 Mds, soit 22 % et l'assurance maladie et la protection sociale pour 20 Mds (40 %), **il est finalement allégé d'un milliard, soit la moitié, pour le seul bloc communal au titre de 2017, s'agissant toutefois uniquement de la ponction dite « pour le redressement des finances publiques ».**

En tout état de cause, il s'agit donc de la quatrième année de baisse des dotations de l'Etat.

Au niveau national, cette ponction sur les collectivités reste conséquente puisqu'elle s'élèvera en 2017 à 2,7 milliards : sa répartition est donc modifiée à l'avantage du bloc communal, qui ne porte «plus que» 39 % de l'effort demandé (contre 56,4 % en 2016), 44 % pour les départements (contre 31,3 % en 2016) et 17 % pour les régions (contre 12,3 % en 2016). A l'intérieur du bloc communal, la répartition reste inchangée entre communes et intercommunalité à 70/30.

Parallèlement, la Loi de Finances met l'accent :

- d'une part sur **une péréquation renforcée par des abondements très conséquents sur les Dotations de Solidarité Urbaine et Rurale, accompagnés d'une ébauche de réforme de la DSU, initialement envisagée dans le cadre de la réforme de la DGF**

- d'autre part **sur un soutien à l'investissement des collectivités, via un renforcement de 0,2 Mds d'euros du fonds créé en 2016**, dont la moitié est réservée aux territoires ruraux, et l'autre moitié aux projets des collectivités, dans des domaines tels que la rénovation thermique, la transition énergétique, la mobilité...

Ainsi, on voit **que certaines demandes des associations d'élus locaux ont été entendues** : l'impact des baisses de dotations sur le bloc communal susceptible de dégrader le service public de proximité (pourtant essentiel pour assurer la cohésion sociale), la nécessité d'un soutien à l'investissement local, première victime de la baisse des ressources alors qu'il joue un rôle majeur dans le développement économique et l'emploi, la nécessité d'une logique plus péréquatrice des dotations prenant en compte les spécificités des collectivités, ou encore un abondement pour les communautés d'agglomération fortement lésées en 2016 par les mutations territoriales.

Cependant, en allant plus dans le détail, on constate une fois de plus que les collectivités locales sont les plus touchées dans le cadre du programme d'économies mis en place par l'Etat mais aussi que l'allègement de la ponction pour le bloc communal a été compensé par des baisses conséquentes par ailleurs.

La comparaison des budgets 2016 et 2017 de l'Etat est à ce titre intéressante (*source : Stratorial Finances*).

En Mds d'€	Loi de Finances 2016	Loi de Finances 2017	Diff 2016/2017
Dépenses de l'Etat hors dette et pensions	224,7	232,1	+ 7,4
Concours aux collectivités territoriales (dotations, compensations, FCTVA...)	50,3	47,4	-2,9
Contribution Union Européenne	20,2	19,1	-1,1
Intérêts de la dette	44,5	41,8	-2,7
Pensions	46,2	48,0	+1,8
Total dépenses de l'Etat	385,9	388,3	+2,4

On le voit, la baisse des concours financiers aux collectivités locales (- 2,9 Mds d'euros) constitue un des principaux facteurs de limitation de l'évolution des dépenses de l'Etat qui en tout état de cause augmentent encore globalement de 2,4 Mds d'euros en 2017.

Il convient de souligner par ailleurs que parallèlement à l'allègement de la ponction pour le bloc communal (qui reste quand même conséquente !), d'autres dispositions viennent, par effets mécaniques, **alourdir la charge et la pression financière sur les ressources des collectivités.**

Citons notamment **l'intégration du FDPTP dans l'enveloppe normée (avec pour impact une baisse de 8 %) ainsi que des compensations de taxe d'habitation dites «vieux parents» (avec un impact probable en 2018) ou encore la couverture d'une grande partie du besoin de financement de la péréquation... par une baisse de près de 69 % des compensations fiscales !**

Mentionnons enfin, pour que le paradoxe soit entier, que contrairement aux autres années, il n'y a pas eu de volonté d'intégrer le FCTVA dans l'enveloppe normée, sa baisse pour 2017 (de 500 M€, due à la diminution de l'investissement local) bénéficiant donc bien au final à l'Etat...

Tout cela impactera considérablement le budget 2017 de la Ville.

A la date d'écriture du rapport, les évolutions de chacune des dotations de l'Etat (DGF, DSU, allocations compensatrices, etc.) ne sont pas encore connues avec précision, la répartition définitive de l'enveloppe attribuée faisant l'objet d'une discussion en Comité des Finances Locales.

La Loi de Finances 2017 prévoit également les dispositions suivantes :

- Une revalorisation forfaitaire des valeurs locatives de 0,4 %, s'alignant sur l'inflation sur l'année glissante (et non sur l'inflation prévisionnelle comme les années précédentes) avec la volonté de définir des règles plus strictes pour la fixation annuelle de ce coefficient dès 2018.
- La stabilisation du FPIC à un milliard d'euros, sa hausse à 2 % des recettes de fonctionnement étant repoussée à 2018. Le territoire de l'Agglomération, et donc ses communes membres ont été bénéficiaires du FPIC en 2016. Il pourrait devenir contributeur en 2017, étant proche du rang d'éligibilité. Le dispositif lissé de sortie du FPIC a, quant à lui, été prolongé, avec une diminution progressive sur 3 ans (90 % puis 75 % puis 50 % du montant perçu).

On le voit, **l'épuisement progressif des concours financiers aux collectivités locales et le manque de visibilité sur leurs ressources, rend à la fois plus urgente, plus nécessaire, mais aussi plus complexe, une réforme de fond de leurs ressources.**

La Loi de Finances pour 2017 acte **le report de la réforme de la Dotation Globale de Fonctionnement, à une loi spécifique repoussée à une date ultérieure.**

Cette réforme, lancée en 2015 et initialement prévue pour une mise en œuvre en 2016, avait pour objectif **une simplification et une uniformisation des critères de répartition des dotations**, mais également un accompagnement du renforcement de l'intercommunalité sur la base notamment du rapport dit «Pires-Beaune». Mais si la structuration de la future DGF avait été repensée de manière détaillée, le manque de simulations exhaustives et fiables dans un délai court ne permettait pas d'avoir une vision sur les impacts de cette réforme, ce qui avait abouti à un premier report en 2017.

Cette structuration est aujourd'hui susceptible d'être complètement repensée. Si la nécessité d'une telle réforme n'est pas contestée, il convient en revanche de ne pas la mener dans la précipitation, d'en partager les objectifs et d'en mesurer de manière approfondie les conséquences, d'autant plus **dans un climat exacerbé de contraintes financières, d'incertitudes pour les collectivités et de mutation du paysage territorial.**

Il faudra alors veiller à ce que cette réforme indispensable ne soit pas qu'une réforme de répartition de la pénurie, qui poserait profondément la question de l'équité et de la justice entre collectivités.

La Loi de Finances esquisse en revanche **l'ébauche d'une réforme de la Dotation de Solidarité Urbaine**, qui, même inaboutie, va dans le sens des demandes des associations d'élus locaux, et notamment de France Urbaine, pour garantir **plus de visibilité et de justice**.

Elle propose ainsi un ajustement des pondérations des critères d'éligibilité (facteur d'évolutions erratiques entre communes), un recentrage de la DSU pour amplifier son effet péréquateur, et une réduction des effets de seuils. Certes, cette réforme pourrait être défavorable à certaines communes, notamment celles anciennement éligibles à la DSU cible, mais elle a l'avantage de mieux répartir les abondements annuels, qui deviendront de plus en plus contraints, et ainsi renforcer le dynamisme de cette dotation.

De même, la profonde mutation de la carte intercommunale au 1^{er} janvier 2017 pourrait rendre une **réforme du FPIC**, ou au moins de son mode de calcul, indispensable. En effet, les changements de périmètres et de compétences en 2017 vont probablement aboutir à une modification importante, malgré la stabilisation de l'enveloppe globale, des contributeurs et bénéficiaires, et rendre encore moins lisible et moins prévisible ce fonds. Il devient de plus en plus difficile pour les collectivités de réaliser une prospective, voire un budget, lorsqu'on sait que le FPIC est notifié au mois de mai pour l'année en cours.

Rappelons également qu'une réforme du **FCTVA**, aujourd'hui très lourd à gérer pour les collectivités, est fortement souhaitée, ne serait-ce que dans le cadre de la simplification annoncée des normes.

Autre réforme attendue, et maintes fois différée, celle de la fiscalité locale.

L'année 2017 sera à ce titre décisive car elle verra bel et bien la mise en œuvre d'un premier volet de cette réforme, la **révision des valeurs locatives des locaux professionnels, démarche nationale pour lesquelles les collectivités n'ont aucun pouvoir décisionnel**. L'application de cette réforme, initialement prévue en 2016, avait été repoussée pour permettre une évaluation précise des impacts sur les taxations locales (la Ville étant concernée au titre de la taxe foncière) des différentes catégories de professionnels. Le nouveau système remplace donc le système actuel (comparaison à un local-type) par un système déclaratif, basé sur des tarifs devant refléter le marché locatif.

En 2016, des dispositions avaient été introduites pour amortir les effets de la réforme et éviter des transferts de charges trop brutaux entre contribuables : allongement du dispositif de lissage sur 10 ans, fixation d'une procédure de rectification des tarifs. Il convient dès lors de souligner que les impacts de la réforme, tant pour les contribuables que pour les collectivités, restent aujourd'hui encore à clarifier.

Il est fort probable que les résultats de la mise en œuvre de cette révision détermineront et conditionneront **la poursuite de la réforme**, cette fois concernant les valeurs locatives de locaux d'habitation (soit plus de 46 millions de locaux au niveau national), conçue selon la même logique d'une refonte des dispositifs de locaux type de 1970 et d'une adaptation au marché locatif. En simulation dans plusieurs départements français en 2015 et 2016, annoncée initialement pour 2017 puis 2018, **la date de lancement de ce vaste chantier, pourtant indispensable à l'instauration d'une véritable équité fiscale, n'est pas connue à ce jour**.

La Loi de Finances 2017 confirme donc, malgré quelques inflexions, que le bouleversement subi par les collectivités, depuis maintenant 4 ans est non seulement profond mais qu'il sera durable, et probablement définitif.

2. La contribution des collectivités locales

2.1. La poursuite des baisses de dotations et les inquiétudes pour l'avenir

Nous l'avons vu, la Loi de Finances 2017 confirme la mise en œuvre du plan de redressement des finances publiques et les efforts de chaque strate d'administration publique.

La position des collectivités a toujours été claire. Si les méthodes, le calendrier et le chemin du redressement des finances publiques peuvent bien évidemment être l'objet de débats, tant politiques qu'économiques, en revanche, la nécessité d'un rétablissement des finances publiques, dont la dégradation est d'ailleurs très ancienne, n'est pas contestable.

Les collectivités territoriales doivent désormais inventer un nouveau modèle d'administration locale, plus efficient, sans sacrifier ce qui fait leur particularité : leur autonomie, leur proximité, leur capacité à innover et à porter la croissance... Le défi est complexe.

La baisse des dotations de l'Etat de 11 Mds d'euros, annoncée en avril 2014, qui s'ajoute au 1,5 Mds déjà prélevés sur 2014, représente en effet une baisse cumulée de 28 Mds à l'horizon 2017. Rappelons que ces concours financiers de l'Etat ne sont nullement un «cadeau» fait aux collectivités, mais d'une part, le résultat d'un empilement de réformes nationales et de différents transferts de compétences et d'autre part, au moins initialement, le vecteur de la capacité redistributrice de l'Etat devant garantir l'égalité des citoyens devant le service public local. Ainsi, la Dotation Globale de Fonctionnement aura été amputée de plus d'un quart de son montant en 4 ans (passant de 41,5 Mds en 2013 à 30,9 Mds en 2017), sans transfert de ressources et à périmètre fondamentalement inchangé.

L'allègement de 1 Md adopté en Loi de Finances 2017 est à ce titre notoirement insuffisant, d'autant qu'il est compensé, nous l'avons vu, en grande partie par ailleurs par des diminutions sur d'autres postes.

Pour la seule Ville de Besançon, cela représente une perte de 11,5 M€ par rapport à 2013, et de 27 M€ en cumul entre 2013 et 2017.

Les efforts sont indispensables au nom d'une responsabilité collective, et il est logique que les collectivités y soient associées comme tout acteur public. Encore faut-il qu'ils soient justes, adaptés, équitables et gradués. Or cela n'a pas été le cas.

D'une part, rappelons que les flux financiers de l'Etat aux Collectivités ne représentaient que 16 % du budget de l'Etat en 2013, et qu'elles ont au final **porté 22 % de l'effort. Ainsi, en 2014, les APUL (Administrations Publiques Locales) ne participaient au déficit public que pour - 0,2 % (contre - 4 % au total dont - 3,5 % de l'Etat) et à 8,9 % à la dette publique (contre 95,3 % au total et 75,3 % de l'Etat).**

Plus encore, ce sont les **collectivités qui ont porté majoritairement les baisses nettes de ressources**, alors que pour l'Etat, et en partie pour la Sécurité Sociale, il ne s'agissait que d'une inflexion de l'évolution des dépenses par rapport à l'inflation.

Soulignons enfin que les Collectivités, contrairement à l'Etat, sont tenues à la règle d'or et qu'elles votent un budget en équilibre, section par section et que **l'emprunt (le besoin de financement au sens de l'Etat et de Maastricht) n'est affecté qu'à l'investissement.** Le discours d'une dette publique forcément néfaste ne tient pas s'agissant des collectivités locales, dans des limites évidemment maîtrisées, car elle n'est pas structurelle et qu'elle finance de l'investissement, c'est-à-dire de **l'activité économique, de l'emploi...**

Cette baisse a été clairement trop brutale, d'autant qu'elle n'avait pas été anticipée ni annoncée dans son ampleur. Comment imaginer rattraper en 3 ans une situation qui s'est dégradée depuis plus de 30 ans ? Comment concevoir **qu'une amputation de près de 6 % des recettes de fonctionnement des collectivités en 3 ans** pourrait n'avoir aucun impact sur le service rendu aux citoyens, sur le dynamisme des territoires ?

Alors que les collectivités jouent un rôle extrêmement fort, au-delà de l'investissement, dans le **service public de proximité, dans la cohésion sociale et de la nation, dans la solidarité, et dans le maintien des valeurs républicaines, et que nombre de leurs dépenses sont contraintes** (le taux de rigidité des dépenses communes étant estimé à 56,8 % - observatoire Arkéa Forum), une baisse de 11 milliards sur 3 ans ne pouvait être neutre.

Soulignons encore que la baisse proportionnelle aux recettes de fonctionnement utilisée pour le calcul de la ponction, pénalise les collectivités «bonnes gestionnaires» qui ont anticipé la nécessité des efforts de gestion, comme c'est le cas de Besançon.

Ces arguments, l'ensemble des associations d'élus locaux, et notamment France Urbaine, les ont portés avec véhémence auprès de tous les niveaux de l'Etat, pendant plusieurs années. Nous n'avons été que partiellement entendus.

Pourquoi, dès lors, s'attarder sur ce qui est fait et acté ? Car très clairement, les inquiétudes sont de mise pour l'avenir, à la fois par manque de visibilité, mais aussi parce que des efforts supplémentaires aussi conséquents seraient profondément insoutenables, sauf à sacrifier le cœur même de nos interventions et de nos engagements.

Ces inquiétudes reposent tout d'abord sur le fait que le redressement des finances publiques n'est pas achevé. **Au-delà même d'une dette qui peine à régresser et reste profondément structurelle, la trajectoire du déficit public n'est pas stabilisée. En effet, le Haut Conseil des Finances Publiques** estime «improbables les réductions de déficits prévues dans la Loi de Finances 2017» et considère comme «incertain le retour en 2017 du déficit nominal sous le seuil de 3 points du PIB». Ainsi, il souligne que les prévisions de croissance pour 2016 et 2017 sont «un peu élevées au regard des informations connues et supérieures à la plupart des autres prévisions disponibles». Il souligne enfin «un risque supérieur sur les dépenses 2017 par rapport aux années précédentes».

Tout laisse donc à penser aujourd'hui que **les contraintes sur les finances des collectivités locales, les plus «faciles» à réaliser pour l'Etat, ne sont pas achevées.**

Or tant la déclinaison d'une ambition à l'échelle d'un territoire que le redressement structurel des finances publiques nécessitent une visibilité **qui ne peut en aucun cas se satisfaire du temps du mandat présidentiel.**

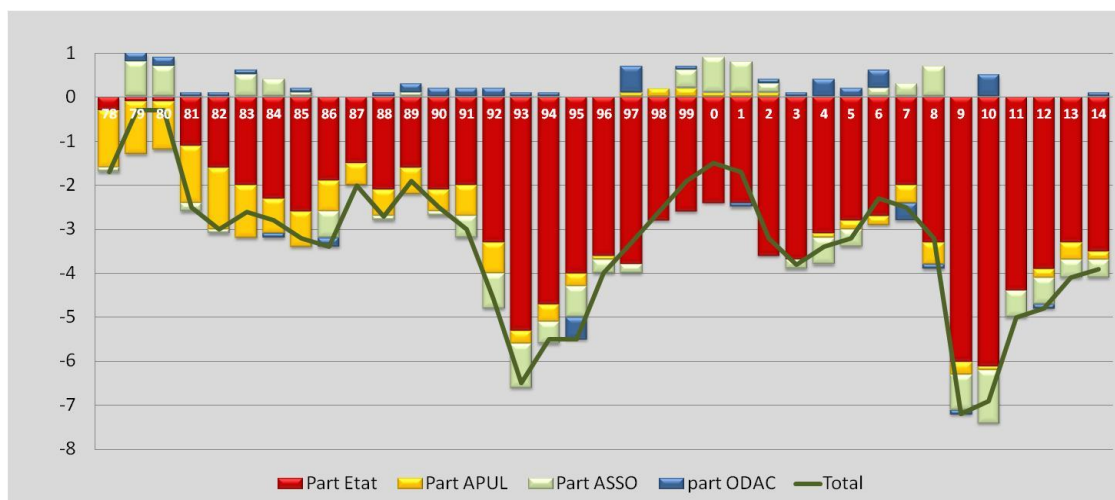
La plus grande vigilance s'impose et il conviendra que les discussions qui interviendront reconnaissent **les collectivités comme des partenaires à part entière, des acteurs responsables,** et préservent ce qui fait la force de l'organisation territoriale actuelle : **l'autonomie des collectivités** (ne pas remplacer les dotations par une logique tendant au subventionnement ou au contrôle, comme le laisse d'ores et déjà présager la mise en place d'indicateurs comme l'Objectif d'Evolution de la dépense Publique Locale), **l'équité** (ne pas pénaliser les territoires où les contribuables sont d'ores et déjà particulièrement mis à contribution), la **péréquation et la préservation de la proximité avec le citoyen.**

La situation des finances locales montre d'ailleurs très clairement l'attitude responsable des collectivités dans le redressement des finances publiques.

2.2. La situation des finances locales

Pour comprendre cette situation, il convient de s'attarder sur la structure du déficit public au sens de Maastricht : rappelons que dans ce cadre, un euro de dette supplémentaire correspond à du déficit. Les Administrations Publiques locales (APUL) participent ainsi au déficit public, à hauteur de leur stock de dette, lié à leurs seules dépenses d'investissement (contrairement à l'Etat qui couvre une partie de ses dépenses de fonctionnement par l'emprunt).

Déficit public depuis 1978 et répartition par catégories d'organismes publics (source RCF)



En 2015, cette structure de déficit est fondamentalement modifiée puisque pour la première fois depuis le début des années 2000, les collectivités territoriales sont en excédent au sens de Maastricht.

Agrégats 2015 en Mds d'euros	Déficit public	En % du PIB	Dette publique	En % du PIB	pour mémoire : Part dans le programme d'économies de 50 Md€
Etat et agences	-72,4	-3,3%	1 680,6	77,1%	38 %
Administrations Publiques Locales	+ 0,7	0,0%	196,5	9,0%	22 %
Sécurité Sociale	-4,8	-0,2%	220,3	10,1%	40 %
Total	-76,5	-3,5%	2097,4	96,2%	

Cependant, il n'est pas certain qu'il faille s'en réjouir, puisque cette situation est liée en partie à une baisse de l'investissement local.

En effet, globalement, en 2015, le retour à l'excédent est dû à un recul des dépenses des APUL de 1,3 % par rapport à 2014. **Les dépenses d'investissement ont diminué de 4,6 Md€ soit - 10 %** (après - 8,4 % en 2014). Si cette diminution est à mettre en lien avec le cycle électoral (et la reprise progressive des investissements après les élections), **il n'en reste pas moins que c'est la plus grosse chute en points de l'investissement local depuis 1982** (- 13,5 points en 2015 à comparer à - 14,5 points en 1982, - 10,9 points en 2001 ou encore - 3,5 points en 2008). Très clairement, cette baisse est donc liée à la perte de dotations de l'Etat, comme à un manque de visibilité et de confiance des collectivités dans l'avenir.

Parallèlement, en 2015, l'évolution des dépenses de fonctionnement des collectivités a été limitée en 2015 à 1,9 Md€ soit + 0,94 %. C'est une des hausses les plus faibles constatées. Si elle a été facilitée par une inflation faible permettant une baisse des dépenses de consommation intermédiaires (- 1 %), elle est également due à un frein très important donné aux dépenses de personnel (+ 2,1 % contre + 3,7 % en 2014).

Enfin, le retour à l'excédent s'explique par la croissance des recettes (0,8 %) et par le dynamisme de la fiscalité. Un exemple sur les grandes villes : en 2015, sur l'échantillon de 41 communes de plus de 100 000 habitants, 12 communes (29 %) ont augmenté leurs taux de fiscalité directe, avec une hausse moyenne des taux des taxes ménages à 1,8 %. Le phénomène s'est reproduit en 2016, avec des hausses de taux sur 9 communes (22 %) pour une évolution moyenne de + 1 %. Rappelons à cet égard que **Besançon n'a pour sa part pas augmenté ses taux de fiscalité depuis 2011, et même depuis 2009 pour la taxe d'habitation.**

Qu'en est-il pour la situation des collectivités en 2016 ?

La note de conjoncture de la Banque Postale dresse le tableau des finances locales s'agissant des grandes tendances 2016. Elle confirme le tournant majeur vécu par les collectivités, mais également leur capacité, certes en grande partie forcée, d'adaptation. La Banque Postale souligne la «**résilience**» **des collectivités**. Le mot semble effectivement adapté tant elles ont dû faire le deuil d'une ère passée et d'un modèle disparu.

Ainsi, en 2016, les collectivités locales, marquées par un contexte de bouleversement financier et institutionnel, **verraient leur épargne brute enregistrer une quatrième année de baisse, mais de façon moins marquée que les années précédentes (prévision de - 2,6 % après - 3,1 % et - 5,3 % en 2015 et 2014)**. Pour les communes et intercommunalités, cette baisse est estimée à - 2,7 %.

Pourtant, les efforts notables consentis dès 2015 sur les **dépenses de fonctionnement se poursuivraient en 2016**. Hors impact des mesures nouvelles, ces charges progresseraient de 1,1 % après + 1,2 % en 2015. Si les collectivités bénéficient en 2016 d'une inflation basse (avec une évolution des achats de biens et services en hausse de seulement + 0,7 %) et de taux d'intérêts faibles (- 2,5 % sur les intérêts de la dette), cela ne suffit pas à expliquer la maîtrise des charges de fonctionnement. **Notons que le bloc communal est le plus vertueux puisque les dépenses de fonctionnement ne progresseraient que de + 0,8 %**. Les frais de personnel, qui représentent 36 % des dépenses de fonctionnement pour l'ensemble des collectivités et près de 50 % pour le bloc communal, connaîtraient en 2016 une évolution très maîtrisée (+ 1,6 % comme en 2015) avec le déploiement de politiques de modération salariale volontaristes.

L'érosion de l'épargne est donc principalement due à la faiblesse des recettes de fonctionnement qui enregistrent une progression encore plus faible que les années précédentes : 1 % après 1,5 % en 2015 (pour le bloc communal : + 0,3 % après + 0,9 %). C'est bien évidemment l'impact de la baisse des dotations de l'Etat, alliée à un ralentissement des recettes fiscales (+ 3 % après + 5,2 %) avec l'épuisement progressif du levier fiscal conjugué à une évolution de bases moins dynamique.

Si la tendance d'érosion de l'épargne est sensiblement la même pour les collectivités, elle n'aurait en revanche pas les mêmes conséquences pour les différentes strates sur l'investissement. Pour le bloc communal (communes et EPCI), les dépenses d'investissement seraient plutôt en hausse, par l'utilisation (voire l'épuisement) des fonds de roulement et pourrait même s'accompagner d'un léger désendettement. Les départements et les régions connaîtraient pour leur part des baisses très significatives de leur investissement (- 4,3 % et - 3,1 %) et un réendettement. Globalement, l'investissement local progresserait quand même de 1,3 %.

La situation des finances locales pour 2016 montre clairement, d'une part, la capacité des collectivités à s'adapter (mais bien souvent à quel prix ?) et, d'autre part, **leur bonne gestion de l'argent public** : les efforts de gestion sont bien intégrés et portent leurs fruits. Elle montre également le rôle essentiel **du bloc communal dans le soutien à l'investissement**, et ce, d'autant plus que les autres échelons locaux baissent. Il investirait à lui seul 28 Md€ en 2016. C'est à la fois **une contrainte et un devoir, quand il s'agit avant tout de dynamisme de territoire, d'attractivité mais aussi de développement économique et d'emploi.**

Autre enseignement de cette situation globale, **les efforts budgétaires réalisés par les collectivités ont atteint un plancher et ne sont pas reconductibles dans leur ampleur sans modifications profondes des services publics de proximité**, ce qui n'est pas souhaitable.

II - UNE AMBITION FACE AUX CONTRAINTES : PREPARER L'AVENIR

Face à ces contraintes majeures, dans un contexte de bouleversement du paysage territorial, mais aussi dans une année 2017 tout particulièrement marquée par de nouvelles incertitudes pour l'avenir, l'on pourrait être tenté par l'immobilisme.

Les orientations que nous prenons et les réponses que nous donnons sont inverses : **encore et toujours, une ambition forte, intacte, seule condition pour affronter et préparer l'avenir de notre ville**. Depuis 3 ans, nous avons prouvé notre réactivité, notre combativité. Cela s'est concrétisé tant dans nos réalisations, passées et à venir, que dans notre situation financière rétrospective et prospective.

Cette ambition est notre ligne directrice et ces orientations budgétaires en sont le reflet.

1. L'actualisation de la prospective budgétaire

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

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

C'est un **outil indispensable au service d'une volonté politique et la condition de la mise en œuvre de notre ambition**, car elle permet sa déclinaison pluriannuelle et fixe les orientations pour garantir sa réalisation effective, notamment s'agissant du respect des priorités, tout en autorisant une réactivité et une adaptabilité dans un contexte mouvant.

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

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

Cela a permis la mise en œuvre, **sur le mandat 2008-2014, d'un effort de développement concerté, au service de l'investissement, dans un contexte économique dégradé**. Cela s'est traduit par un effort exceptionnel d'équipement, qui a atteint un niveau jusque-là inédit (53 M€ en 2012 et 2013). Cet effort s'est accompagné d'une **modération fiscale** (évolution des taux en-deçà de l'inflation) et **d'un recours à l'emprunt renforcé mais maîtrisé** ainsi que d'une mobilisation de l'ensemble des leviers disponibles : poursuite des efforts de maîtrise des charges de fonctionnement, mobilisation de l'autofinancement et des recettes externes (subventions, programme de cessions...).

Le mandat 2014-2020 **confirme la trajectoire de dynamisme**, en s'appuyant sur les réalisations du mandat précédent et en intégrant les contraintes nouvelles et fortes, par la priorisation des projets et une rationalisation renforcée du fonctionnement.

La baisse des dotations annoncée en avril 2014 a confirmé ce changement de cap, sans toutefois le bouleverser puisqu'elle a au final conforté une préoccupation de longue date : **l'efficacité de nos actions et la sobriété de la gestion publique**.

La prospective a donc été revue en 2014 et adaptée, mais sans remise en cause. Cette actualisation a permis de confirmer les grands principes directeurs, d'une part, de l'action municipale, et, d'autre part, de la construction budgétaire pluriannuelle.

Le choix pour absorber les contraintes a été d'agir sur l'ensemble des leviers, et notamment de ne pas peser uniquement sur le fonctionnement, garant du service public, ou l'investissement, porteur de développement économique, mais d'agir de façon équilibrée sur les 2 leviers.

Il s'est donc agi, non de sacrifier, mais de prioriser, avec **4 priorités publiques clairement identifiées pour le présent mandat, à préserver à périmètre constant.**

L'actualisation de la prospective a ainsi été bâtie sur cette logique générale, selon plusieurs grands axes, chaque année confirmés au vu des résultats :

✓ **Premier axe, la volonté pour la Ville de ne pas fragiliser sa situation financière malgré les contraintes.** Pour cela, la prospective s'appuie sur des indicateurs de gestion, reflétant les différentes composantes du budget en fonctionnement comme en investissement, et qui constituent, non pas des limites ponctuelles rigides mais des points de repère indicatifs à moyen et long terme. Ils sont au nombre de 3 :

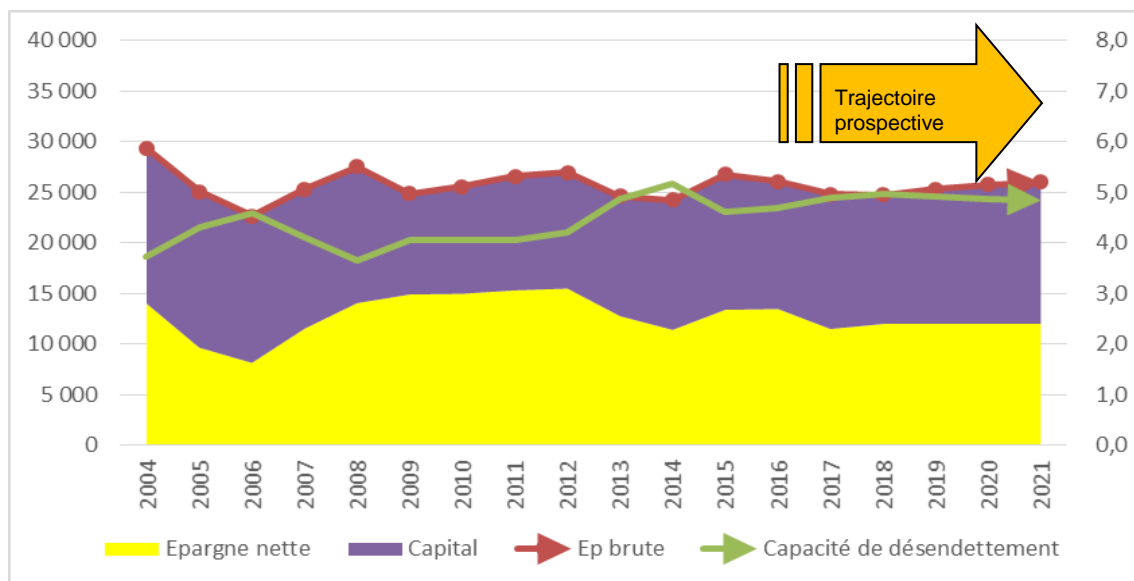
- **L'épargne brute** : correspondant à la différence entre les recettes et les dépenses de fonctionnement, elle constitue **l'autofinancement de l'investissement**. Celle-ci prend une importance toute particulière dans le contexte actuel de baisse de recettes, car elle permet de mesurer la réactivité de la collectivité sur ses dépenses, pour éviter l'effet de ciseau. La limite prudentielle fixée est de l'ordre de 20 M€ en Compte Administratif, mais peut descendre en dessous sous la condition de réalisation du deuxième critère.
- **L'épargne nette** : correspondant à l'épargne brute déduite du remboursement du capital de la dette, l'épargne nette permet de mesurer ce que la Ville peut dégager pour investir sans avoir recours à de nouveaux emprunts. Celle-ci a donc vocation à couvrir a minima les travaux récurrents d'investissement, soit environ 11 M€. Ce niveau est adaptable en fonction des besoins des tranches annuelles.
- **La capacité de désendettement** : correspondant à l'encours de dette rapporté à l'épargne brute dégagée par la collectivité, celle-ci ne doit pas dépasser 8 à 10 ans dans les perspectives financières, selon les indicateurs de pilotage recommandés généralement pour les communes.

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

La capacité de désendettement augmente quant à elle légèrement, mais tout en restant largement en dessous des 8 ans (de l'ordre de 5 ans maximum).

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

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



- ✓ **Deuxième axe fort, le maintien d'un niveau d'investissement dynamique par la mise en œuvre du Plan Pluriannuel d'Investissement.**

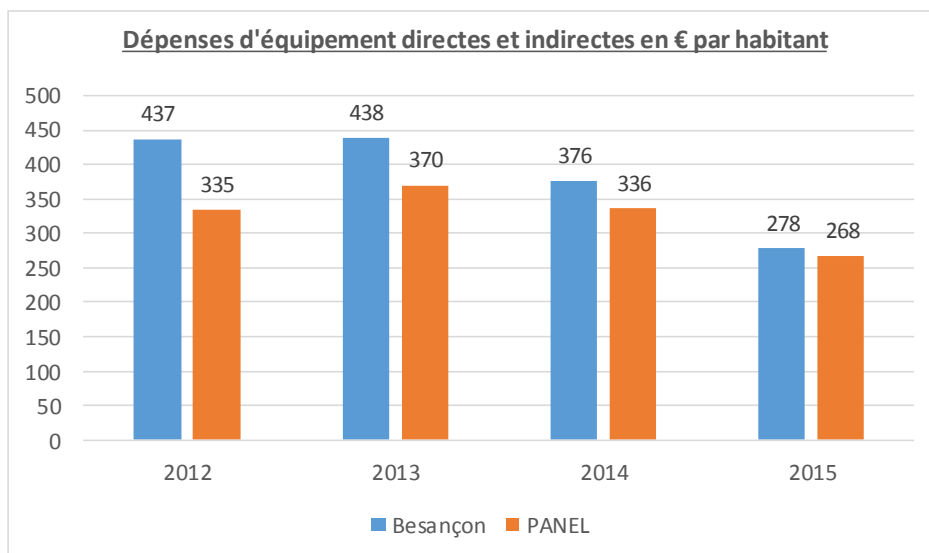
Le niveau d'investissement fixé à 32 M€ par an en BP permet de **conserver une dynamique d'investissement communal répondant aux impératifs d'attractivité du territoire, de rayonnement, mais aussi de proximité**, tout en tenant compte de besoins moins importants après l'effort sans précédent du mandat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

Lors de l'annonce de la baisse des dotations de l'Etat, ce niveau, initialement prévu à 35 M€, n'a été ajusté que de 3 M€ par an.

Le maintenir au-delà aurait en effet signifié soit un recours trop élevé à l'emprunt (avec des charges supplémentaires d'annuité à supporter dans les années à venir), soit des efforts peu réalistes de compression de nos dépenses de fonctionnement, alors qu'ils sont déjà conséquents depuis plusieurs années, sauf au prix d'un sacrifice de pans entiers de nos actions de service public.

Ce niveau de 32 M€ en BP permet par ailleurs de conserver la dynamique d'investissement pour ne pas perdre l'élan donné lors du précédent mandat (sans aller bien sûr jusqu'à des niveaux qui avaient en tout état de cause vocation à rester exceptionnels) et de préserver la mise en œuvre du PPI. Il permet également de défendre la position et les projets de la Ville auprès de nos partenaires, dans le cadre notamment de l'élaboration du CPER ou du Programme Opérationnel FEDER (bénéficiant alors d'opportunités nouvelles de financement).

Il faut noter que ce niveau reste supérieur à celui des villes de notre strate (panel des villes de + de 100 000 habitants).



- ✓ **Troisième axe de la prospective, et condition de réalisation des 2 points précédents, le renforcement des efforts de maîtrise des dépenses de fonctionnement, dans un objectif de limitation de la pression fiscale pour la part communale, celle-ci restant la dernière variable d'ajustement envisageable.**

Cette maîtrise intervient logiquement sur l'ensemble des leviers en fonctionnement, à l'exception des crédits dédiés aux 4 priorités politiques. Elle passe par :

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

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

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

La mutualisation de la Direction Générale en 2015 et 2016, celle des services supports (Finances, Performance, administration générale) sont des exemples de ce rapprochement, avec un partage accru des fonctions de direction. Elle se poursuivra en 2017 avec la poursuite des mutualisations, le renforcement des groupements de commande, mais également avec des transferts de compétences nouveaux.

Cette stratégie, décrite au travers des 4 axes ci-avant, a permis à la Ville de s'adapter rapidement au nouveau contexte de baisse des dotations de l'Etat, avec réactivité. Elle est toutefois marquée, en 2017 plus que jamais, par des incertitudes fortes, avec deux facteurs de risques principaux :

- la participation des Collectivités au redressement des comptes publics à partir de 2018 : nous l'avons déjà évoqué, si l'on n'en connaît pas encore ni la hauteur, ni les modalités, il apparaît d'ores et déjà probable que les apports de l'Etat aux collectivités vont subir une contrainte sensible sur les prochaines années. Cette poursuite des contraintes peut prendre des formes multiples : **la poursuite des ponctions sur les dotations, la fin des compensations des différentes réformes, des contraintes obligatoires d'évolution des dépenses ou encore des transferts de compétences non ou partiellement compensés** (comme c'est le cas par exemple dès 2017 avec la carte d'identité électronique ou la gestion des PACS)...
- l'évolution du FPIC (Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales) : des effets de seuils extrêmement importants existent en la matière. En effet, **le Grand Besançon, et donc l'ensemble de ses communes membres est chaque année à quelques rangs près éligible ou non à ce dispositif ; il est parallèlement proche du risque d'en devenir contributeur**. Chaque possibilité a des impacts potentiellement extrêmement conséquents (plus d'1 M€ en plus ou en moins), favorables ou défavorables. Le dispositif de lissage par la Loi de Finances ne porte que sur la sortie d'éligibilité, et non sur la contribution. S'y rajoutera en 2017 le bouleversement de la carte intercommunale (avec la suppression d'environ 40 % du nombre des EPCI entre 2016 et 2017). L'incertitude et la manque de visibilité sont d'autant plus prégnants avec une notification du FPIC en milieu d'année.

La prospective de la Ville intègre **des hypothèses intermédiaires sur ces 2 risques** (baisse des dotations en 2018 comme en 2017 puis érosion progressive des compensations fiscales / pas de contribution au FPIC avec une sortie d'éligibilité dès 2017). En l'absence de certitudes, ces hypothèses permettent **d'anticiper et de préparer les choix pour l'avenir, tout en évitant un catastrophisme qui serait paralysant**.

En tout état de cause, et même si des adaptations de notre prospective devaient être envisagées (nous l'avons déjà fait), ces incertitudes **ne remettront pas en cause ni nos engagements ni nos convictions d'ici à 2020 : la volonté d'un investissement dynamique, d'une gestion resserrée et sobre de l'argent public et l'utilisation du levier fiscal en dernier recours**.

Cette stratégie qui préside à la prospective et à la projection pluriannuelle de notre action, a permis à la Ville de s'adapter à la baisse des dotations de l'Etat : elle constitue la base de l'élaboration de nos budgets année par année. **Son réalisme et son adaptabilité sont confirmés par la rétrospective, ce qui conforte notre choix de poursuivre cette stratégie pour l'avenir, malgré les incertitudes**.

1.2. Des résultats conformes aux objectifs : les premiers résultats de l'exécution 2016

L'année 2016 n'étant pas entièrement clôturée à la date d'écriture du rapport et le Compte Administratif n'étant en tout état de cause pas voté, les graphiques ci-dessous sont basés sur des estimations s'agissant de l'exercice 2016.

a. Les premières tendances de l'exécution du budget 2016

Les premières tendances de l'exécution du budget 2016 confirment la situation financière sécurisée de la Ville, malgré un contexte contraint, 2016 ayant marqué la deuxième baisse pleine des dotations de l'Etat.

L'année 2016 se caractérise donc sans surprise par une forte baisse des recettes, de l'ordre de 3 %, ce qui représente une chute relativement inédite. Rappelons que cette perte de ressources est **liée à la baisse de 3,6 M€ de dotations, sans compensation par la fiscalité, la Ville ayant confirmé en 2016 la stricte stabilité de ses taux de fiscalité directe.**

Cette stabilité, que nous proposerons d'ailleurs de poursuivre en 2017, relève d'un choix politique volontariste, que nous poursuivrons aussi longtemps que possible et qui donne la priorité à la préservation du pouvoir d'achat des citoyens.

Dans ce cadre, en 2016, le produit fiscal n'a évolué qu'en raison de l'effet cumulé de l'évolution forfaitaire des bases (fixée par la Loi de finances à 1 % en 2016) et de leur accroissement physique, en lien avec le dynamisme du secteur immobilier à Besançon.

Les montants en jeu et les marges de manœuvre sont plus limités sur les autres postes, notamment les subventions et les produits d'exploitation, qui seraient en légère augmentation. La fiscalité indirecte serait plutôt en retrait en 2016.

Dans ce contexte de baisse des recettes, les dépenses de fonctionnement sont à nouveau marquées en 2016 par des efforts de gestion extrêmement conséquents sur l'ensemble des postes qui permettent de limiter **l'effet de ciseau et donc l'érosion de l'épargne.**

Le poste des dépenses de personnel, très impacté par les changements de périmètres, représente plus de 77 M€ en 2016, dont près de 5 M€ pour le personnel vacataire. Les autres postes poursuivraient leur baisse engagée depuis plusieurs années maintenant, avec la recherche continue d'une optimisation des moyens de l'action publique et d'une efficacité renforcée.

Dès lors, sous l'impact conjugué de la maîtrise des dépenses de fonctionnement et de la maîtrise de l'endettement, l'épargne nette connaîtrait une baisse limitée à moins de 100 K€, ce qui est un résultat exceptionnel compte tenu des contraintes auxquelles la Ville doit faire face.

Cela a permis la réalisation de notre programme d'investissement **de l'ordre de 32 M€ en 2016, hors restes à réaliser sur 2017, tout en limitant l'emprunt nouveau à 11 M€.** Nous avons poursuivi les réalisations prévues au Plan Pluriannuel d'Investissement, conformément à nos engagements, autour de lignes directrices fortes et inchangées : **le soutien à l'activité économique et à l'emploi, le rayonnement du territoire et la proximité.**

Le fonds de roulement resterait stable, ce qui constitue également un point d'appui dans la préparation du budget 2017.

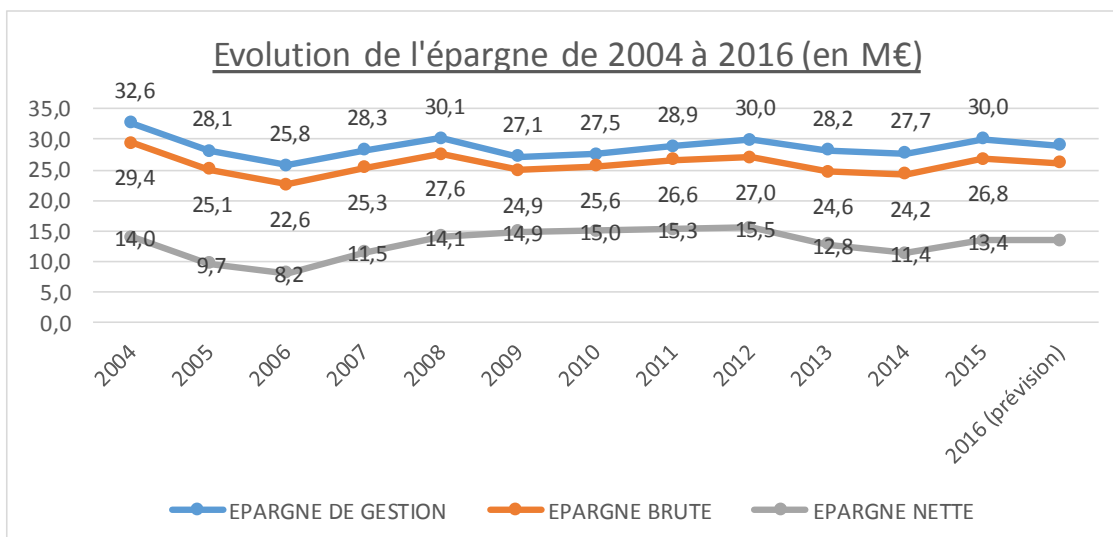
Les premières tendances de l'année 2016 se situent donc **dans la droite ligne fixée par la prospective** : elles sont conformes à nos orientations et à nos engagements.

b. L'analyse rétrospective pluriannuelle confirme la stratégie fixée

Examinons maintenant la situation rétrospective sur plusieurs années au regard des différents indicateurs de pilotage que nous avons déterminés.

Il est rappelé que sur 2016, il s'agit de premières tendances, sachant que les chiffres ne pourront être confirmés que lors du vote du Compte Administratif.

Le principal indicateur **pour analyser la solidité d'un budget** est celui **de l'épargne dont vous trouverez, dans le graphique ci-après, l'évolution sur la période 2004 à 2016.**



On peut ainsi constater que globalement, les différents niveaux d'épargne sont restés stables, y compris depuis la mise en œuvre en 2014 du dispositif de participation des collectivités au redressement des comptes publics.

C'est le signe très net que la Ville a su sur toute la période réaliser les efforts de gestion indispensables pour conserver une situation financière satisfaisante malgré la baisse des dotations de l'Etat depuis 2014.

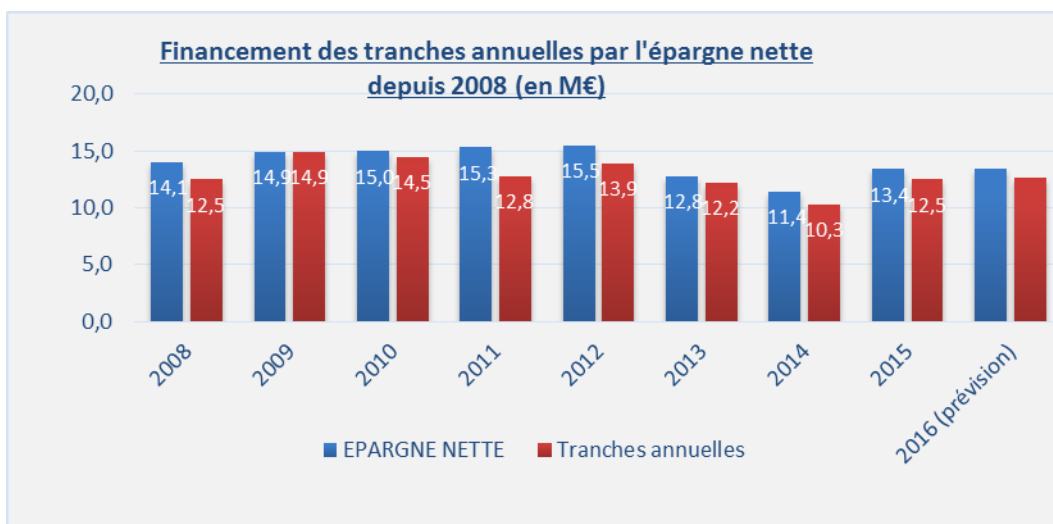
La fiscalité directe représentant près de la moitié des recettes de fonctionnement, le choix réalisé de modération fiscale a en effet constitué sur toute la période une exigence et un préalable à la réalisation de nos engagements, notamment en investissement.

Ainsi, de 2008 à 2014, les taux communaux des impôts locaux n'auront augmenté que de 0,6 % par an en moyenne tandis que l'inflation augmentait de 1,4 % en moyenne. **Les taux de fiscalité sont par ailleurs inchangés depuis 2011 (et 2009 pour la taxe d'habitation).**

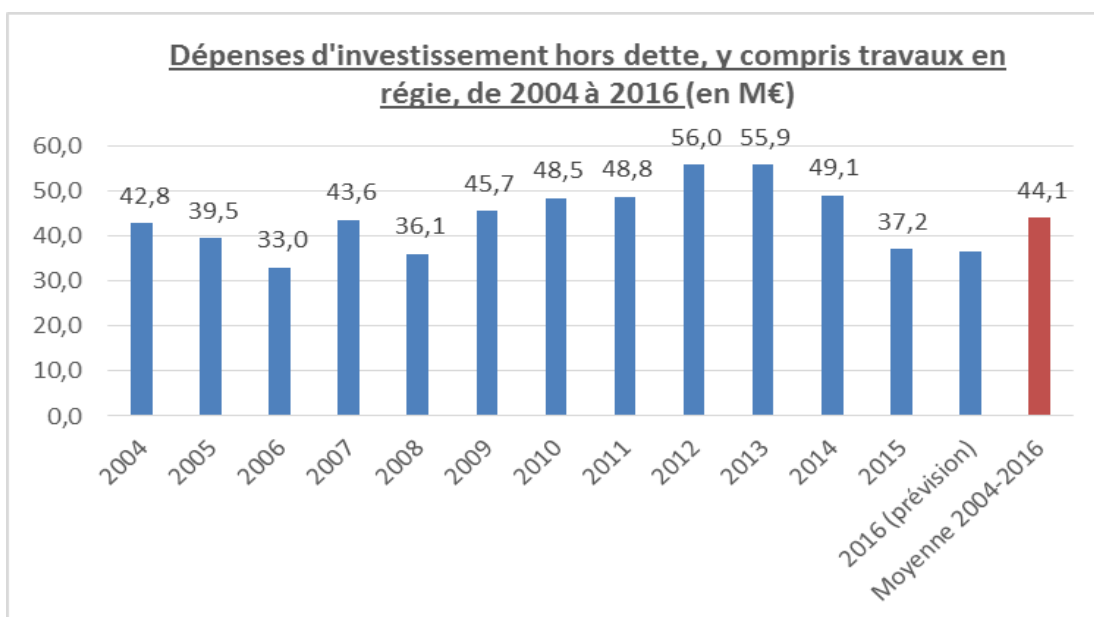
Ce sont donc **les dépenses de fonctionnement qui se sont adaptées**, et non les recettes.

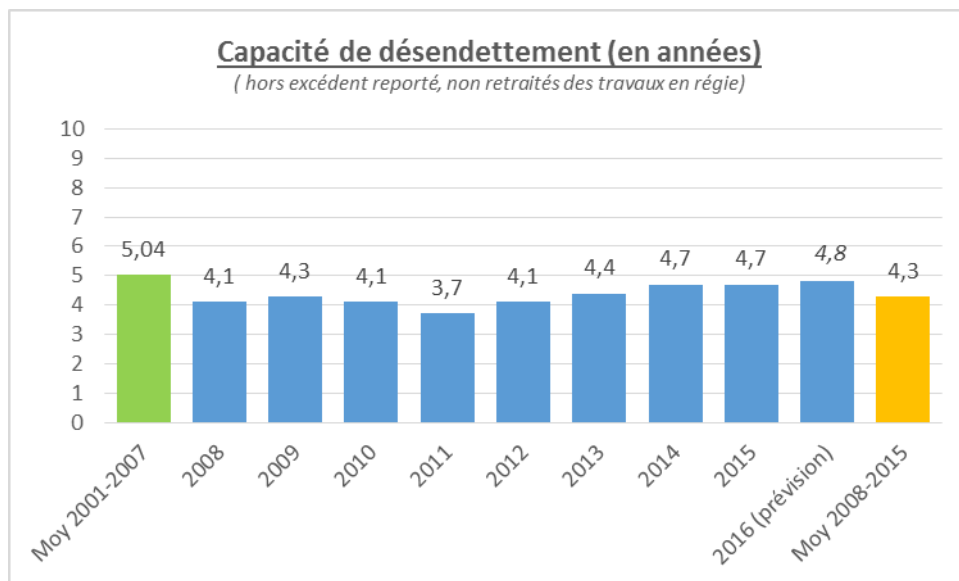
Concernant **l'épargne nette, les objectifs sont également atteints** tout au long de la période, puisqu'on constate que l'épargne nette a couvert largement les travaux récurrents (tranches annuelles), ce qui a permis de consacrer l'emprunt aux nouveaux équipements et donc de répartir la charge de ceux-ci sur les générations qui les utiliseront. **L'emprunt a donc été non seulement maîtrisé mais contracté à bon escient.**

Les données ne sont présentées que depuis 2008, car la répartition entre opérations individualisées (qui correspondent de manière schématique aux grands équipements du Plan Pluriannuel d'Investissement) et tranches annuelles (travaux récurrents d'investissement) a été revue et clarifiée en 2008.



La préservation de l'épargne a donc permis de mener un **programme d'investissement ambitieux, avec un retour à un niveau normalisé à compter de 2014, sans peser sur la capacité de désendettement, qui se situerait fin 2016 à 4,8 ans.**





Cette analyse montre clairement d'une part que la situation de la Ville est préservée, car elle a su se donner les moyens de tenir ses objectifs par des efforts de gestion, et d'autre part, qu'elle est strictement conforme à sa prospective.

Elle confirme également le maintien de cette stratégie pour les années à venir.

c. La poursuite de la maîtrise des dépenses de fonctionnement et d'un investissement calibré

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

- La maîtrise du fonctionnement

En dépenses de fonctionnement, force est de constater que les marges de manœuvre des collectivités, quelles qu'elles soient, sont faibles et leurs leviers d'actions restreints.

La masse salariale tout d'abord, qui représente plus de la moitié des dépenses de fonctionnement, est soumise à des évolutions incompressibles, et rappelons-le, subit très fortement l'impact de décisions nationales. Cela a été le cas ces dernières années et cela sera le cas en 2017 avec notamment la deuxième revalorisation du point d'indice, et la poursuite des refontes des différentes catégories. S'y ajoutent, à la marge, les décisions locales, et notamment en 2017, l'harmonisation des régimes indemnitaires décidées par le Conseil Municipal de décembre 2016. Par ailleurs, elle évolue naturellement de ce que l'on nomme le Glissement Vieillesse Technicité, qui relève de l'avancement des carrières des fonctionnaires.

Par ailleurs, comme tout un chacun, la Ville est liée par des **évolutions contraintes** qui pèsent sur ses dépenses : citons juste le prix de l'énergie ou celui du carburant. A eux seuls, ces deux postes représentent annuellement près de 6 M€. Cela ne signifie bien évidemment pas que rien ne doit être fait sur ce type de dépenses, mais simplement que les efforts faits ne pèsent au final que peu, au regard d'aléas comme le climat ou le prix du pétrole... Les charges financières sont également un levier, actionnable par la négociation, le désendettement, le réaménagement d'emprunts, l'ensemble de ces pistes ayant été mises en œuvre depuis plusieurs années, mais là encore, elles restent très dépendantes des taux d'intérêts au niveau national.

L'évolution de ces dépenses a été favorable ces dernières années au niveau des tarifs, mais devrait l'être moins dès 2017.

Les seules réelles marges de manœuvre resteraient donc principalement les crédits des services et des politiques publiques ainsi que les subventions versées, mais on touche là au cœur même des interventions communales.

L'équilibre est donc complexe : la prospective implique d'agir sur tous les postes. Toutefois, soulignons qu'il est de plus en plus difficile de baisser les dépenses lorsque des efforts ont été réalisés depuis de longues années, lorsque rien n'est superflu, ni luxueux. C'est la complexité à laquelle nous confronte la baisse des dotations.

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

La poursuite des efforts de gestion implique la mise en œuvre des chantiers suivants :

- **La déclinaison d'un plan de pilotage resserré des dépenses de personnel**, en lien avec les organisations syndicales, avec une attention particulière sur les effectifs, le recours aux vacataires et aux heures supplémentaires, l'absentéisme et les conditions de travail, ainsi que la formation. La mutualisation et la création des services communs font partie des pistes de travail en termes de recherche d'efficacité et de cohérence.
- **La poursuite du travail d'ajustement et de priorisation des politiques publiques municipales**, en s'appuyant sur le développement **d'outils de pilotage** permettant une vision fine des évolutions et la mise en œuvre de **chantiers structurels** et de programmes de travail transversaux pour dégager des économies d'échelle et une gestion plus resserrée, adaptée aux contraintes. Ces chantiers, ouverts dès 2014 et confirmés en 2015, portent sur l'ensemble des services, opérationnels ou fonctionnels, et sont mis en œuvre **de manière concertée avec l'Agglomération et le CCAS, mais aussi l'ensemble de nos partenaires.**

Ils permettent des interventions mieux ciblées, des modifications de périmètre, et la mise en adéquation de nos capacités d'action.

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

- **L'approfondissement des stratégies budgétaires avec l'Agglomération dans le cadre du projet de territoire à construire** : en accompagnement des processus de mutualisations et de transferts de compétences, il s'agit également de renforcer les liens et les stratégies budgétaires en travaillant à l'optimisation des dotations de manière globale pour le bloc communal, et des flux financiers partagés, pour une réflexion intégrée et partenariale, qui soit bénéfique à tous, communes et intercommunalité, qui partageons tous les mêmes enjeux et les mêmes contraintes financières.

L'ensemble de ces pistes sont mises en œuvre et continueront de l'être, **dans le cadre d'une démarche collective et responsable, en s'attachant à préserver la qualité du service rendu, l'écoute et la participation des citoyens, ainsi que la proximité, qui sont autant de constituants de l'histoire et de l'avenir de Besançon.**

- Un investissement dynamique conjuguant rayonnement et proximité

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

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

En 2017, ce niveau sera proche de 32 M€ (hors travaux en régie), comme en 2015 et 2016, témoignant de notre volonté de maintenir un volume d'investissement constant, malgré le contexte financier très contraint.

Dans une région élargie, Besançon se doit en effet de demeurer, en partenariat avec l'Agglomération, un pôle de rayonnement, notamment en matière de développement économique, culturel, touristique et urbain. Parallèlement, elle **poursuivra son investissement, à travers notamment ses tranches annuelles et une enveloppe dédiée à la proximité**, qui sera encore renforcée en 2017 en faveur de la rénovation et l'accessibilité du patrimoine communal (écoles, gymnases, bâtiments socio-culturels,...), les voiries et trottoirs, les espaces verts et sportifs, les aires de jeux.

Ces 2 facettes de l'investissement sont une garantie à la fois de qualité de vie et du bien-vivre ensemble, mais aussi un outil pour l'avenir, pour l'accueil de nouvelles entreprises, de nouveaux services, et de population supplémentaire.

Le budget 2017 confirme donc la stratégie développée par la Ville, et son ambition au service de Besançon et de ses habitants. **Une fois de plus, nos engagements sont tenus ; malgré les difficultés et malgré le manque de visibilité et les incertitudes, nous gardons le cap du plan de mandat.**

2. Les engagements de la Ville

2.1. La défense des priorités politiques

Les interventions de la Ville sont multiples et il est clair qu'elles ne peuvent être réduites à 4 priorités politiques. Pour autant, il nous a semblé essentiel de définir des priorités politiques qui trouvent leur traduction directe dans les budgets, pour les rendre plus lisibles, plus transparentes mais aussi pour être en capacité de sanctuariser les moyens qui y sont affectés.

Ces priorités sont au nombre de 4, définies par le plan de mandat : **l'éducation et la jeunesse, la sécurité et la tranquillité publique, la politique sociale, et la politique de la ville.** Elles sont complétées par 2 priorités transversales : **le développement durable et la proximité.**

✓ L'éducation et la jeunesse

En avril 2016, le Conseil Municipal a décidé de conforter le **projet éducatif de territoire (PEDT) adopté en 2015** par l'inscription dans le cadre de la **déclaration en accueils collectifs.**

L'objectif de cette démarche est de mieux répondre aux besoins des enfants et des familles, en systématisant les projets pédagogiques variés et de qualité dans toutes les écoles. Ce cadre normé, et donc plus sécurisant, entend répondre aux besoins et aux demandes d'évolution dans le cadre de la démarche d'évaluation continue, et s'inscrire plus fortement dans les objectifs du PEDT : soutien à la réussite scolaire, éducation à la citoyenneté, promotion de l'ouverture culturelle, sportive et éducative, meilleure articulation entre temps scolaire et périscolaire.

Ainsi, a été proposé **un taux d'encadrement et une qualification renforcés des animateurs périscolaires, ainsi qu'une consolidation des postes de référents**. Cette déclaration s'est accompagnée de financements de la CAF et de la mise en place d'une participation forfaitaire limitée des familles.

L'année 2017 étant la première année pleine de mise en place de cette déclaration, la Ville y consacrera un budget en développement de l'ordre de 0,4 M€ nets supplémentaires par rapport à 2016, essentiellement pour le renforcement de l'encadrement et pour la formation des animateurs.

✓ **La sécurité et la tranquillité publique**

La Ville s'est engagée dès le mois de janvier 2015 **dans le programme pour le renforcement de la sécurité et de la tranquillité publique**. Il prévoit notamment :

- l'accroissement des effectifs de 16 postes de la Police Municipale et du nombre d'agents de surveillance de la voie publique (embauche de 4 ASVP en 2015, venant compléter l'équipe de 9 déjà en place), soit environ 1 M€ en année pleine d'ici à 2020.
- le renforcement des équipements dédiés (avec la mise en place des tasers et gilets pare-balles),
- l'optimisation du fonctionnement du Centre de Supervision Urbaine, avec le recrutement de 6 opérateurs supplémentaires, dès 2015 également,
- la poursuite du déploiement du programme de vidéosurveillance pour un montant total estimé à 3,5 M€,
- l'évolution de la présence en médiation sur les quartiers avec la mise en place en 2016 d'un nouveau dispositif avec les bailleurs,
- le renforcement des actions de prévention vis-à-vis des jeunes et des familles, à la fois par la poursuite du plan de lutte contre l'alcoolisation massive, la poursuite des dispositifs de prévention de la délinquance, l'aide à la parentalité et la prise en compte des problématiques de santé,
- Les aménagements d'espaces publics dans les quartiers.

La plupart de ces dispositifs sont déjà bien en place et ils se poursuivront en 2017.

✓ **La nouvelle politique de la ville**

Depuis 2015 et la signature du Contrat de Ville, la politique de la ville se décline de façon partenariale et coordonnée entre la Ville et l'Agglomération et l'ensemble des partenaires concernés, dans des domaines très diversifiés, comme le développement économique et commercial, l'habitat, l'emploi, l'éducation, la tranquillité publique, le sport, la culture... Il s'agit là d'une problématique extrêmement transversale, qui se met en œuvre dans bien des dispositifs municipaux, par exemple le soutien au sport amateur, les parcours culturels, le Programme de Réussite Educative...

Les crédits qui sont affectés à la Politique de la Ville sont une nouvelle fois préservés en 2017 dans les différentes délégations.

Le plus gros enjeu pour 2017 sera la mise en œuvre du Protocole de Préfiguration du **Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain (NPNRU) qui portera sur les quartiers de Planoise reconnu en tant que quartier d'intérêt national et la cité Brulard en tant qu'opération d'intérêt régional**. Ce protocole, d'une durée de 18 à 24 mois, permettra de définir précisément les objectifs, le contenu, le plan de financement et le calendrier définitifs du programme de renouvellement urbain.

✓ La politique sociale avec le CCAS

Le CCAS porte une part majeure de la politique sociale locale et remplit des fonctions essentielles aux Bisontin(e)s, notamment aux plus vulnérables d'entre eux. En 2017, il poursuit la déclinaison au quotidien de son nouveau projet social, adopté en février 2016.

Ce projet social détermine, pour la durée du mandat, le périmètre de compétences du CCAS et fixe un **cap à l'action sociale** de l'établissement autour d'enjeux cruciaux, dont l'**Analyse annuelle des Besoins Sociaux** (mais aussi plus ponctuellement soulignons-le des épisodes de froid comme nous en avons connu récemment) en révèle malheureusement toujours l'acuité : la solidarité, l'urgence sociale et la lutte contre l'exclusion, le soutien à l'autonomie et l'accompagnement du vieillissement.

Les relations entre le CCAS et la Ville de Besançon sont désormais définies à travers une convention de partenariat pluriannuelle qui fixe pour la durée du mandat les orientations et engagements réciproques. Cette convention prévoit notamment **la préservation de la subvention de la Ville à périmètre constant.**

Cette préservation ne signifie pas que le CCAS est exonéré des efforts demandés à tous nos partenaires. Compte tenu de l'augmentation des besoins sociaux, le CCAS s'inscrit comme la Ville dans une optique de maîtrise stricte de ses dépenses, sans obérer toutefois ses capacités d'intervention auprès d'un public vulnérable.

Deux priorités transversales s'y ajoutent : le développement durable et la lutte contre le réchauffement climatique, et la proximité.

Elles se lisent clairement dans les 4 priorités ci-dessous, mais bien au-delà, dans l'ensemble des interventions de la Ville, dans les politiques culturelles, sportives, associatives, de la jeunesse...

Notons que la première rejoint les préoccupations financières, avec **la mise en œuvre de travaux d'économies d'énergie, de développement des énergies renouvelables, la sobriété énergétique du patrimoine et son optimisation, la lutte contre la précarité énergétique, la préservation des espaces verts et naturels...**

Par ailleurs, un **renforcement de l'enveloppe de proximité** prévue en investissement est envisagé pour 2017. Cette enveloppe exceptionnelle qui a permis notamment en 2016 la rénovation des écoles Jean Zay et Champagne ou encore le réaménagement de 2 aires de jeux à Planoise, la réalisation d'un mini-synthétique à Clairs-Soleils ou encore plusieurs aménagements de voiries, est déterminée en concertation étroite avec les instances participatives (Conseils Consultatifs des Habitants, mais également les Conseils d'école).

Elle s'ajoutera aux projets du PPI en faveur de la proximité, tels que les rénovations de **l'école Dürer à Planoise, de la piscine de Chalezeule et du synthétique de football à la Malcombe, mais également aux tranches annuelles** qui permettent l'amélioration du quotidien. Les domaines d'intervention sont très divers, citons notamment la rénovation des équipements municipaux, les travaux d'accessibilité aux personnes à mobilité réduite, l'entretien du patrimoine naturel, l'organisation des modes doux, l'accès facilité à l'administration...

2.2 Les grands projets et le PPI

Le PPI constitue la déclinaison de nos priorités pour la partie investissement. Il reflète **logiquement la double orientation que nous voulons donner à l'action de la Ville : entre proximité et développement, entre besoins du quotidien et attractivité.** Nous ne reviendrons pas sur la première partie, largement évoquée ci-dessus.

Le PPI et les grands projets structurants qui y figurent reflètent l'ambition que nous avons pour Besançon : celle d'une ville **dynamique, accueillante, attractive, rayonnante au-delà de son territoire, forte d'atouts majeurs qu'elle ne cesse de développer.**

2017, année charnière pour les finances publiques, sera indéniablement une année tremplin pour l'investissement, qui préfigure ce que seront les années à venir.

La rénovation du **Musée des Beaux-Arts et d'Archéologie** est un évènement marquant : les spectaculaires travaux en cours en témoignent. **Le Musée de la Résistance et de la Déportation** va également continuer sa mutation après l'achèvement des travaux de sécurité et de mise aux normes.

En termes d'aménagements urbains, les travaux réalisés par le Grand Besançon au titre de la future ligne du TCSP Viotte-Campus-Temis sont bien avancés et le chantier de la ligne 3 devrait s'achever en juin 2017, en attendant la reconfiguration complète de la place Leclerc et le doublement du pont de la Gibelotte prévu en 2018.

Le long de ce tracé, **la reconversion de la caserne Vauban** poursuit sa mutation engagée depuis maintenant quatre ans : les démolitions sont aujourd'hui presque achevées et les premiers logements sont annoncés pour 2018.

D'autres éco-quartiers sont entrés en phase opérationnelle : le **secteur des Vaites** verra débuter cette année la construction des premiers logements. A la suite des études pré-opérationnelles, les premières acquisitions et travaux d'aménagement devraient s'engager prochainement sur **le futur pôle tertiaire Viotte**.

Certaines opérations dessineront notre ville pour les décennies à venir. A ce titre, comment ne pas évoquer **la friche industrielle des Prés de Vaux**, opération municipale phare, dont le vaste chantier de démolition débutera dans quelques mois avec pour objectif à terme d'aménager un parc urbain. Dans ce secteur d'entrée de ville, **l'avenue Gaulard** bénéficiera également d'une importante requalification en 2017. En cœur de Ville, les études sur **le site Saint-Jacques** vont s'accélérer : le projet de Cité des Savoirs et de l'Innovation est désormais bien engagé.

S'agissant **des quartiers prioritaires**, les premiers aménagements ont été engagés sur Planoise avec le démarrage prochain de la **Maison de Services au Public**. Les premières démolitions de bâtiments sur le site Brulard devraient également constituer un signe fort. Le secteur Palente-Orchamps poursuit sa métamorphose grâce à la **reconfiguration du pôle des Tilleuls**. D'autres quartiers tels que Fontaine Ecu et Vareilles vont bénéficier d'une rénovation des espaces publics et de l'habitat.

Certaines opérations emblématiques vont entrer dans une phase décisive de travaux, en prolongement des études effectuées en 2016. En concertation avec les partenaires, un nouveau programme de travaux de restauration va débuter sur **le Patrimoine Vauban** dans le cadre du CPER.

L'opération de rénovation **de l'Hôtel de Ville** va également démarrer et le chantier de **la Tour de la Pelote** s'achèvera en 2017. Le projet d'installation du **siège de la Communauté Universitaire Bourgogne Franche-Comté (COMUE)** est aujourd'hui en phase d'achèvement et offrira des conditions d'accueil optimales sur le site de la Bouloie.

Enfin, dans le cadre des budgets annexes, le projet de rénovation de l'usine de production d'eau potable de Chenecey-Buillon s'est achevé en 2016. **Les travaux d'adaptation de l'unité de traitement d'eau potable de la Malate** vont débuter cette année. Par ailleurs, la rénovation **de l'unité de méthanisation** et la création **d'une unité de valorisation du biogaz de la station d'épuration de Port Douvot** se poursuivent.

S'agissant du budget Chauffage urbain, la nouvelle chaufferie mixte bois/gaz a été achevée en 2016. Il est prévu d'engager cette année d'importants **travaux de sécurisation du réseau de chaleur**.

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

Il s'agit d'un document révisable et actualisable chaque année. Il est ajusté pour prendre en compte les résultats d'appels d'offre, le planning de réalisation des opérations, les résultats des études, mais aussi les choix de programmation, en adéquation avec les capacités budgétaires de la Ville. Les montants estimatifs ci-dessous concernent l'inscription de crédits en investissement (à titre d'exemple, les études menées en interne n'y figurent pas). Les dépenses prévisionnelles de 2017 à 2021 s'entendent brutes (les recettes correspondantes n'étant pas déduites), TDC (Toutes Dépenses Confondues), hors reports éventuels de crédits à intervenir sur 2017.

Le PPI est un instrument de pilotage et non un cadre fermé.

Projet	Total	2017	2018	2019	2020	2021
TOTAL SECTEUR DES VAITES	17 263 000					
Etudes et acquisitions	120 000					
Aménagement (<i>subvention d'équipement</i>)	4 393 000					
Programme d'équipements publics	12 750 000					
TOTAL SECTEUR SAINT-JACQUES	11 200 000					
Etudes	300 000					
Aménagements du site Saint-Jacques	4 000 000					
Place Saint-Jacques	1 900 000					
BIBLIOTHEQUE UNIVERSITAIRE / BIBLIOTHEQUE D'AGGLOMERATION	5 000 000					
TOTAL SECTEUR DES PRES DE VAUX	9 830 000					
Etudes	50 000					
Démolition immeuble RHODIA	4 150 000					
Aménagement du bâtiment VNF	420 000					
Portage et acquisition du bâtiment TEREVA	1 640 000					
Acquisition du bâtiment SUPERIOR	570 000					
Aménagements espaces publics	3 000 000					
QUARTIERS PRORITAIRES ET AUTRES QUARTIERS DEGRADES	7 064 000					
Secteurs Planoise/Grette (NPNRU)	5 438 000					
Maison de services de Planoise	1 226 000					
Secteur Vareilles (2 ^{ème} tranche)	400 000					
MUSEE DE LA RESISTANCE ET DE LA DEPORTATION : travaux de sécurité et de rénovation	6 170 000					
CONSERVATION ET MISE EN VALEUR DU PATRIMOINE VAUBAN	5 945 000					
REORGANISATION CENTRE TECHNIQUE MUNICIPAL	4 800 000					
RENOVATION MUSEE BEAUX-ARTS ET D'ARCHEOLOGIE	4 705 808					
RENOVATION ECOLE DURER	4 639 300					
RENOVATION PISCINE DE CHALEZEULE	4 300 000					

Projet	Total	2017	2018	2019	2020	2021
JARDIN DE LA DECOUVERTE ET DES SAVOIRS	3 000 000					
EQUIPEMENT NAUTIQUE	2 500 000					
RENOVATION URBAINE PALENTE/ORCHAMPS : POLE DES TILLEULS	2 829 281					
MUTUALISATION DEPARTEMENT TIC (subvention d'équipement)	1 921 365					
REQUALIFICATION RUE DE LA REPUBLIQUE	1 900 000					
MAISON COLETTE	1 500 000					
LOCAUX COMMUNS VILLE/CAGB	1 500 000					
ZAC HAUTS DU CHAZAL - POLE SANTE : rachat d'ouvrages	1 200 000					
RESTAURATION HOTEL DE VILLE	1 175 000					
EXTENSION CIMETIERE DE SAINT-CLAUDE	1 163 240					
ZAC PORTES DE VESOUL : travaux d'accompagnement	1 100 000					
AMENAGEMENT PLACE VICTOR HUGO	1 000 000					
OPERA THEATRE : réhabilitation du plateau technique	1 000 000					
REQUALIFICATION QUARTIER FONTAINE ECU	976 000					
EXTENSION LA RODIA	900 000					
SIEGE DE LA COMUE BOURGOGNE FRANCHE-COMTE	877 600					
MISE EN PLACE VIDEOPROTECTION	850 000					
OPERATIONS D'ACCOMPAGNEMENT EN URBANISME : requalification des quartiers et du centre-ville	824 000					
AMENAGEMENTS AVENUE GAULARD	750 000					
PC SECURITE DES BATIMENTS MUNICIPAUX	688 200					
RENOVATION BASTION DE BREGILLE	630 000					
PAE CHATEAUFARINE	540 000					
ZAC PASTEUR (subvention d'équipement)	510 000					
REFECTION SYNTHETIQUE FOOTBALL MALCOMBE	500 000					
SECTEUR SAUVEGARDE - CENTRE ANCIEN	450 000					
RENOVATION COMPLEXE SPORTIF DE ROSEMONT	450 000					
POLE GARE VIOTTE (subvention d'équipement)	430 000					
MISE EN SECURITE DES FALAISES	430 000					

Projet	Total	2017	2018	2019	2020	2021
CREATION D'UN SKATE PARK INDOOR	400 000					
REHABILITATION MAISON DU PEUPLE	300 000					
REHABILITATION DU QUARTIER VAUBAN : études et acquisition	290 000					
PRU 1 DE CLAIRS-SOLEILS Participation d'équilibre CPA SEDD (subvention d'équipement)	266 520					
EPCC SCENE NATIONALE (subvention d'équipement)	240 000					
REFECTION SALLE BATTANT	200 000					
RESTAURATION QUAI DE STRASBOURG	200 000					
MUTUALISATION PARC AUTO LOGISTIQUE (subvention d'équipement)	186 000					
SYNDICAT MIXTE MICROPOLIS (subvention d'équipement)	161 750					
LA RODIA (subvention d'équipement)	160 000					
REPLACEMENT DU PYLONE DE PLANOISE	150 000					
AIDE FONCIERE AUX OPERATEURS (subvention d'équipement)	150 000					
EPCC ISBA (subvention d'équipement)	148 000					
SECTEUR SAINT-FERJEUX/PELOUSE	100 000					
BORNES DE RECHARGE	100 000					
PARC STATIONNEMENT GARE VIOTTE (subvention d'équipement)	88 000					
SYNDICAT MIXTE LUMIERE (subvention d'équipement)	87 500					
EQUIPEMENTS SCENIQUES (subvention d'équipement)	80 000					
AIDE A L'EQUIPEMENT DES STRUCTURES ASSOCIATIVES DE QUARTIER (subvention d'équipement)	75 000					
RESTAURATION TOUR DE LA PELOTE	73 000					
SM ORCHESTRE V. HUGO FC (subvention d'équipement)	50 000					

2.3. Une intégration communautaire renforcée

L'année 2017 sera marquée parallèlement par le développement de l'Agglomération. Dans le cadre des axes de notre prospective, mais surtout de manière beaucoup plus globale, autour d'une **vision partagée et complémentaire du territoire, les complémentarités se renforcent, avec l'ensemble des communes, accentuant ainsi la cohérence de nos interventions et démultipliant la force de frappe de notre territoire.**

L'intégration communautaire s'est bâtie progressivement. Le premier mandat a été marqué par des **transferts de compétences massifs**, qui ont véritablement introduit une logique d'action communautaire : Transports, Déchets, Conservatoire, équipements fluviaux... Ils ont été accompagnés par **de premières mutualisations sur des missions spécifiques nécessitant un partage d'expertise** (ex : Financements européens) **ou liés à la montée en charge des compétences** de l'Agglomération (ex : Archives).

Les mutualisations se sont approfondies lors du deuxième mandat, avec le **démarrage des services communs** s'agissant des services supports (Ressources Humaines, Technologies de l'Information, Assurances, Communication Interne...).

L'évaluation de ces dispositifs partagés, mais aussi la nécessité de préparer et faciliter le renforcement progressif de l'intégration communautaire, conjugués à la recherche d'une efficacité et d'une cohérence renforcées, a conduit lors du troisième mandat, et notamment depuis 2 ans, à **accélérer le mouvement de mutualisation**, avec notamment la création d'une direction générale unique et la poursuite des mutualisations des services supports (Finances, Administration Générale...).

Cela s'est accompagné de transferts progressifs autour, soit de problématiques partagées (la création du service Droits des Sols), soit de la nécessité exacerbée d'une réponse commune aux enjeux d'attractivité du territoire (par exemple avec l'Enseignement Supérieur).

Ce mouvement continue à s'amplifier en 2017.

Même s'ils ont été en quelque sorte dictés par la loi NOTRe, **l'élargissement du périmètre de l'Agglomération à 15 nouvelles communes** au 1^{er} janvier, portant son nombre d'habitants à près de 200 000, mais aussi **les nouveaux transferts de compétences réalisés en 2017** (création, extension et gestion des zones d'activités communales, ainsi que certaines compétences liées au commerce et au tourisme) **ou en préparation** (eau, assainissement, GEMAPI...) constituent **une opportunité pour être plus forts ensemble**. Ces mutations sont en effet de nature à renforcer la cohérence territoriale de notre agglomération, et la vision du territoire et à mieux valoriser nos atouts dans un contexte de concurrence territoriale.

Dans un contexte de bouleversement majeur des modes d'action publique, notamment sous la contrainte financière, c'est également une réflexion plus large qui s'engage : celle du meilleur niveau d'intervention des politiques publiques, de la cohérence des réponses vis-à-vis des citoyens, de la construction de la solidarité communautaire...

Cette réflexion n'est pas toujours simple car elle interroge le rôle de chacun, voire son identité. La réponse ne pourra être que dans l'élaboration d'un **projet de territoire, co-construit et partagé, mais aussi opérationnel** et qui permettra de donner un cap précis.

Ces mutations sont accompagnées par une **évolution de la structure administrative et notamment par la poursuite en 2017 du renforcement des mutualisations** entre la Ville de Besançon et le Grand Besançon. Ces mutualisations s'inscrivent en complémentarité de celles des deux dernières années, avec l'achèvement de la direction générale unique, la poursuite des mutualisations des services supports, avec notamment celle des services techniques (Bâtiment, Grands Travaux...), autour de plusieurs objectifs partagés : le renforcement de l'efficacité, une cohérence de la gouvernance, et le partage d'expertises.

III - LA STRATEGIE DE CONSTRUCTION DU BP 2017

1. Les grands équilibres en recettes et en dépenses

1.1. Les leviers de la préparation du budget

La construction du BP s'est faite, comme les années précédentes, en plusieurs temps, d'abord sur la base de principes forts, sur lesquels nous n'avons pas cédé, qui ont constitué des préalables à l'équilibre, puis à partir d'un dialogue entre toutes les délégations, pour appréhender de manière globale et transversale les possibilités d'adaptations des dépenses et des recettes.

- **Le premier préalable à la construction du BP a été la confirmation d'un choix, celui de ne pas augmenter les taux de fiscalité directe communale.** Ce choix, il est vrai, est de plus en plus complexe. **Alors que nous aurons perdu en 2017 11,5 M€ de dotations par rapport à 2013**, la non-utilisation du levier fiscal constitue une charge qu'il s'agit d'absorber par des efforts supplémentaires dans les dépenses de fonctionnement. Il faut souligner qu'un point de fiscalité correspond à une recette de 800 K€.
- **Deuxième préalable à la construction du budget, la nécessité de dégager les moyens pour le financement de nos priorités politiques.** Ces priorités correspondent à la fois à des enjeux forts mais aussi à la défense de nos valeurs. Elles sont donc au minimum préservées à périmètre constant dans le budget 2017 (et en développement s'agissant des recrutements des policiers municipaux et de la réforme des rythmes scolaires) ; leur mise en œuvre est confirmée.
- **Dernier préalable, le respect des orientations fixées par la prospective, notamment en termes de niveau de sécurité financière, pour ne pas grever à long terme la situation budgétaire de la Ville.** Il pourrait être tout à fait acceptable, sur le plan politique ou financier, de s'éloigner temporairement de certains indicateurs de pilotage ou certaines limites prudentielles fixées, mais à condition d'une part de se donner les moyens d'y revenir et d'autre part de fixer une échéance. Dans le contexte d'incertitudes que nous connaissons, ce choix aurait été un pari sur l'avenir. Il n'a donc pas été retenu pour 2017.

Le cadrage du BP 2017 a donc été fixé comme suit :

- **Une évolution limitée de la masse salariale hors priorités politiques**, dans l'objectif d'une stabilisation à moyen terme (en logique de Compte Administratif) : malgré des décisions nationales importantes en 2017, elle devrait être proche de 1 % au BP à périmètre constant.
- **Une augmentation des dépenses à évolution contrainte de 1 % maximum** hors changements de périmètres, ce qui implique la recherche d'économies.
- **Une évolution des crédits d'exploitation et des subventions comprise entre - 5 % et - 1 %** selon la faisabilité des efforts par domaines d'intervention, les efforts portant sur toutes les délégations hors priorités et opérations ponctuelles, mais de manière **non proportionnelle** pour conserver le sens politique du budget.
- **Des dépenses d'équipement fixées à 32 M€ à périmètre constant.**

La méthode retenue pour la construction budgétaire a été dans la droite ligne des années précédentes : **transparente, transversale et collective**. Elle a porté sur l'intégralité des postes de dépenses et de recettes du budget, et très affinée dans le cadre d'un dialogue de gestion avec les domaines opérationnels. Elle a également fait le lien avec les chantiers structurels ouverts et en cours, de manière à en intégrer les impacts.

Nous avons fait le choix, non pas de suppressions de certaines actions ou d'interventions, mais d'optimisation de l'ensemble des postes. Cela permet une fois de plus à la Ville de conserver dans son budget 2017 des capacités d'actions, qui, même sous contraintes, sont mises au service de l'ambition que nous portons pour notre Ville.

1.2. Les grandes masses du BP 2017 et les changements de périmètre

En dépenses, comme en recettes, les chiffres du Budget Primitif 2017 devront être retraités comme lors des exercices précédents pour tenir compte des évolutions de périmètres afin d'obtenir des données comparables de BP à BP.

Tout d'abord, **la poursuite des mutualisations et des transferts de compétences** modifie la structure des dépenses et des recettes de fonctionnement du BP 2017. Le transfert des agents de la Ville à la CAGB génère une nouvelle baisse de la masse salariale de la Ville qui s'accompagne dans certains cas d'une augmentation des recettes de facturation (locaux notamment). L'Attribution de Compensation (négative depuis 2016), se trouve donc impactée par le biais des coûts de mutualisations revenant à la Ville.

Ainsi, le BP 2017 intégrera l'impact en année pleine des mutualisations et de transformations en service commun intervenues au 1^{er} juillet 2016 (délibération du Conseil Municipal du 23 juin 2016), et les nouveaux mouvements au 1^{er} janvier 2017 (Conseil Municipal du 12 décembre 2016), et notamment :

- les nouvelles organisations des services techniques (notamment au titre des départements Bâtiment et Urbanisme et Grands Projets Urbains), du Pôle Services à la Population, du Pôle Culture et du pôle Développement,
- les transferts des services du Commerce, du Tourisme avec également celui des ressources et charges concernant l'Office de Tourisme et la gestion du camping au Grand Besançon.

La mise en place à la rentrée scolaire 2016-2017 de **la déclaration des accueils périscolaires et la mise en œuvre du Projet Educatif de Territoire** impacteront également les prévisions de dépenses et recettes du Budget Primitif 2017 : seul un trimestre scolaire était en effet prévu au BP 2016.

Les dépenses liées au renforcement du taux d'encadrement, à la qualification des animateurs, à la présence des référents sur tous les temps d'accueils périscolaires et aux interventions associatives et sportives pour améliorer et diversifier l'offre d'activité proposées s'accompagnent de recettes supplémentaires de la Caisse d'Allocations Familiales et par une participation symbolique des familles.

Les sommes budgétées en 2016 au titre des élections régionales de décembre 2015, ainsi que celles prévues en 2017 pour les prochaines élections présidentielles et législatives devront également faire l'objet d'un retraitement, s'agissant d'opérations ponctuelles.

Il s'agit là des principaux changements de périmètre qui impacteront le budget 2017 et seront détaillés dans le rapport de présentation du Budget Primitif 2017.

Compte tenu des changements de périmètres et de la poursuite des efforts de gestion, le budget principal de la Ville, de l'ordre de 186 M€, est prévu en légère augmentation d'environ + 1 %. Les budgets annexes s'établiraient à près de 27 M€.

Les graphiques ci-après permettent de comparer les grands équilibres, sous réserve des derniers ajustements, du BP 2017 qui sera présenté en avril prochain lors du vote du Conseil Municipal.

2. La stratégie en matière de dette

2.1. La gestion active de la dette et la recherche de performance financière

La stratégie de la Ville est la traduction des objectifs poursuivis pour le mandat. Chaque année, lors de la délibération d'autorisation de principe donnée au Maire pour accomplir les actes de gestion de dette (du 12 décembre 2016), cette stratégie est rappelée.

Elle se définit par :

- **la recherche d'une performance financière** compatible avec une gestion responsable de la dette, permise par les outils de gestion financière à sa disposition et une veille attentive sur l'évolution des taux d'intérêt ;
- **le maintien d'une structure d'encours équilibrée** : un socle de taux fixes performants, pour environ deux tiers de l'encours, et des taux variables ou révisables offrant une certaine flexibilité permettant de profiter des niveaux de taux bas actuellement ;
- **le refus des produits structurés complexes** : M le Maire n'est autorisé à recourir qu'à des produits simples : taux fixes et taux variables simples, ou taux variables plafonnés.

La poursuite de politiques monétaires accommodantes par la Banque Centrale Européenne et la Banque Fédérale des Etats-Unis et la concurrence accrue que se livrent les établissements bancaires sur le marché de collectivités locales, stimulée par les émissions obligataires de l'Agence France Locale ont contribué à une amélioration des conditions financières proposées aux collectivités.

Pour 2017, l'incertitude liée à la politique qui sera menée aux Etats-Unis et les perspectives de remontée des taux directeurs de la FED ont déjà entraîné un léger sursaut des marchés financiers. Les anticipations restent cependant prudentes et ne tablent pas sur une hausse importante avant la fin de l'année.

Dans ce contexte, la Ville a pu poursuivre sa politique de réaménagement de prêts, déjà très largement pratiquée en 2015.

Elle a ainsi réaménagé auprès de Dexia Crédit Local un contrat de prêt initialement positionné en phase taux fixe à 4,37 % jusqu'au 01/10/2018 puis indexé sur Euribor 3 mois + 0,105 %. Les conditions financières du nouveau prêt ont été les suivantes : taux fixe de 0,05 % sur la durée résiduelle du prêt, soit 5 ans et 5 mois, pour un capital restant dû de 1 545 711,69 € et paiement d'une indemnité de 154 912,74 € entièrement autofinancée par la Ville.

La Ville a obtenu du Crédit Mutuel un abaissement significatif de la marge d'un prêt contracté en 2013. La marge de ce prêt avait été réaménagée une première fois en juin 2015 passant de 1,85 % à 1,30 %. La marge a été abaissée à nouveau en 2016, passant de 1,30 % à 0,65 % sans frais ni indemnité.

Au total, l'économie de frais financiers réalisée lors des réaménagements 2016 est de **164 K€** sur la durée, dont **25 K€** pour 2017.

A noter également, que la Ville a saisi une opportunité à taux fixe sur un prêt contracté auprès du Crédit Agricole CIB qui arrivait en fin de phase à taux fixe à 1,54 %. Le nouveau taux fixe obtenu est de 0,58 % trimestriel sur la durée résiduelle du prêt, soit 8 ans.

Les mobilisations 2016-2017 ont également été réalisées à des conditions avantageuses, avec à titre d'exemple :

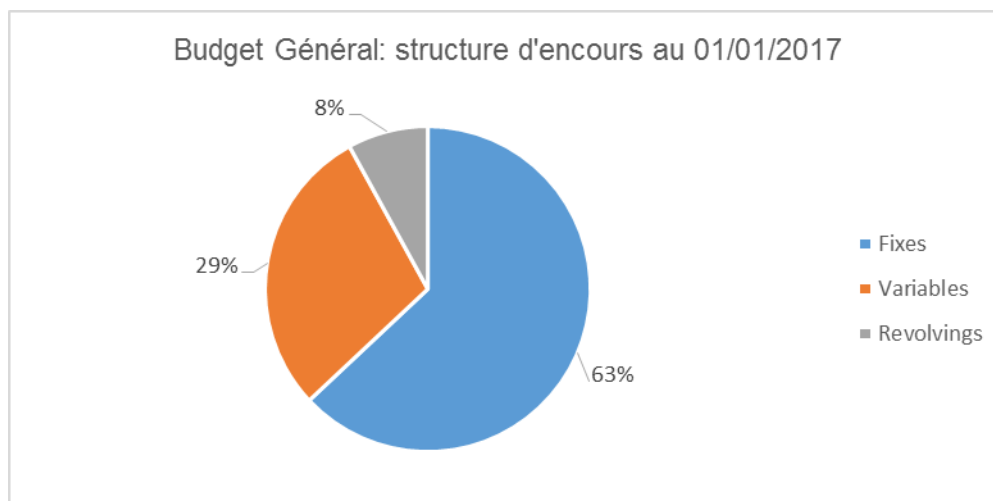
- la signature un prêt à taux zéro avec la Caisse des Dépôts et Consignations dans le cadre du réaménagement du Musée des Beaux-Arts et des travaux sur le siège de la COMUE ;

- l'anticipation des besoins 2017 et la signature d'un contrat de 5 M€ d'une durée de 15 ans au taux fixe de 0,72 % trimestriel avec la Caisse d'Épargne de Bourgogne-Franche-Comté.

2.2. Un encours sécurisé et maîtrisé

La structure de l'encours (capital restant dû) du Budget Général au 1^{er} janvier 2017 est la suivante :

- Dette à taux fixe :	100,1 M€	soit 63 %
- Dette à taux flottant :	45,9 M€	soit 29 %
- Emprunts «revolving» :	<u>13,1 M€</u>	soit 8 %
	159,1 M€	



L'encours de dette présente actuellement une structure sécurisée et souple. Le recours à des emprunts à taux fixe bas lui permet de limiter l'impact des variations des marchés financiers sur le budget général, tout en se réservant, au travers d'emprunts à taux variables ou remboursables temporairement, la possibilité de bénéficier des baisses des taux d'intérêt et d'adapter l'encours mobilisé au gré de ses besoins en trésorerie.

L'an passé, cette répartition était de 62 % de taux fixes, 28 % de taux variables et 10 % d'emprunts revolving. L'amortissement naturel des emprunts revolving explique cette nouvelle répartition.

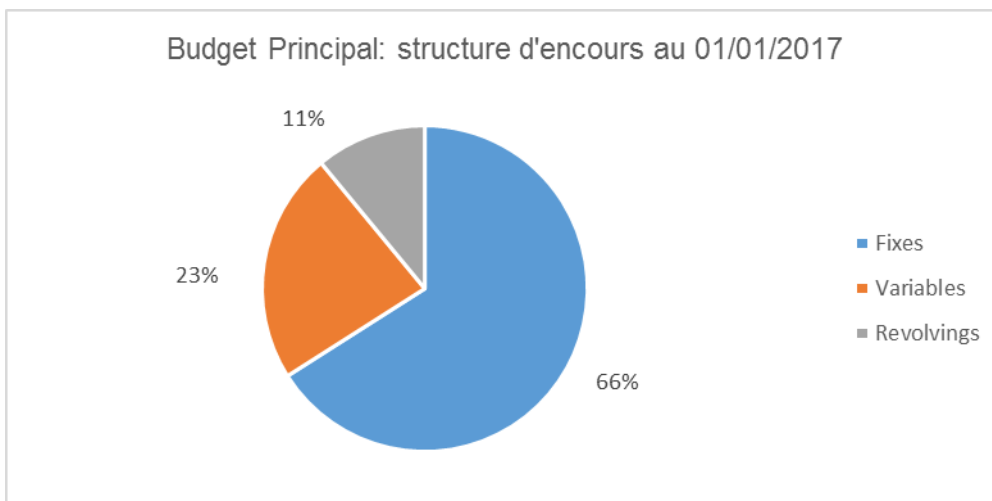
Cette augmentation de la part de taux fixe résulte des mobilisations d'emprunts 2016, majoritairement à taux fixes, pour profiter des taux très faibles constatés au cours de l'exercice. Pour parer à la hausse des taux prévue en 2017, une enveloppe de 5 M€ à 0,72 % sur 15 ans a également été signée en vue d'une mobilisation cette année.

Les taux variables (Livret A, LEP, Euribor et Eonia) représentent 23 % de l'encours.

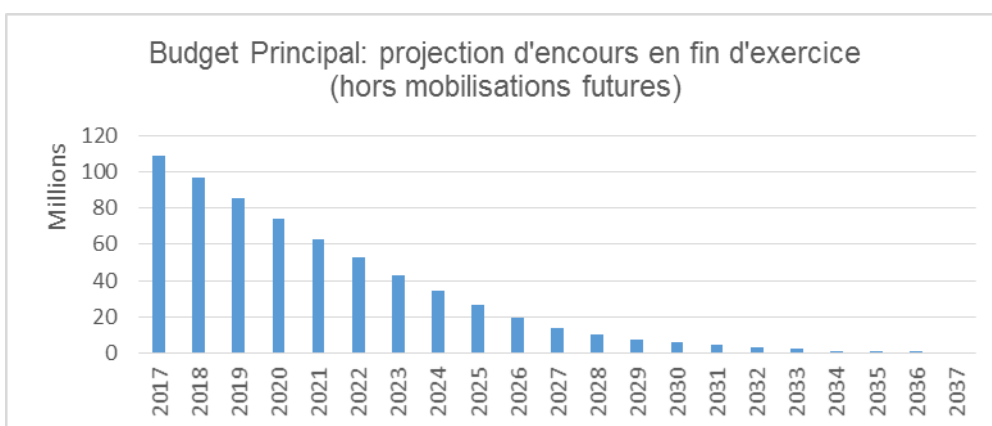
Les emprunts de type revolving sont des prêts à long terme assortis d'une option permettant de les utiliser comme des lignes de trésorerie. La Ville a la capacité, au travers de ces prêts, d'adapter son encours à ses besoins de trésorerie et payer ainsi des frais financiers réduits (voire inexistant) lorsqu'ils sont remboursés.

L'utilisation de ce type de produit, qui n'est plus proposé actuellement par les établissements bancaires, décroît en raison de leur amortissement.

Représentant près de 77 % de l'encours de la Ville, l'encours du budget principal a globalement la même structure.



Après l'augmentation maîtrisée de l'encours de 2010 à 2014 en lien avec la montée en charge des investissements, **l'encours s'est stabilisé et Besançon entame une phase de désendettement passant de 125,3 M€ au 01/01/2015 à 122,1 M€ en 2017 pour le Budget principal**. Son profil d'extinction traduit la maîtrise de l'endettement. La mobilisation des emprunts n'ayant pas connu de pic marqué, le remboursement est lui aussi progressif et sans à-coups.



La structure de l'encours des budgets annexes traduit une volonté de sécurisation élevée, avec une majorité de taux fixes (52,6 %) et des taux variables peu sensibles aux variations de marchés (46,9 % de livret A ou LEP) et seulement 0,5 % de taux variables «classiques» directement impactés par les marchés financiers.

Cette répartition est en accord avec la volonté de ne pas exposer le contribuable à une éventuelle forte hausse des taux et des frais financiers.

Dans le tableau suivant, la dette est ventilée en appliquant la double échelle de cotation fondée sur l'indice sous-jacent et la structure, et en précisant pour chaque élément sa part respective dans le total de l'encours, sa valorisation et le nombre de contrats concernés.

	Dette classée 1A		
Budget Principal	122,1 M€	100 %	91 contrats
Service de l'Eau	9,4 M€	100 %	29 contrats
Service de l'Assainissement	10,5 M€	100 %	31 contrats
Budget Forêts	0,03 M€	100 %	5 contrats
Budget Chauffage Urbain	17,0 M€	100 %	11 contrats
Tous budgets	159,1 M€	100 %	167 contrats

L'intégralité de l'encours de dette est classée en catégorie 1 A de la charte Gissler, c'est-à-dire que la dette municipale est constituée de prêts à taux fixes ou de prêts à taux variables simples. Il ne comporte pas d'emprunt structuré.

Le Conseil Municipal est invité à débattre des Orientations Budgétaires 2017 et à prendre acte de la tenue de ce débat et de l'existence d'un rapport détaillé et des rapports annexes concernant les effectifs et la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes.