



Chambre régionale des comptes
d'Alsace

Le Président

Strasbourg, le 9 juin 2010

RECOMMANDEE AVEC AR

PB/CR/n° 10- 731 /gr

Monsieur le Maire,

Par lettre du 28 avril 2010, j'ai porté à votre connaissance les observations définitives arrêtées par la chambre régionale des comptes sur la gestion de la commune de Bischheim, afin de vous permettre, si vous l'estimiez utile, d'apporter une réponse écrite à ces observations, en application du code des juridictions financière.

Par lettre du 27 mai 2010, vous m'avez fait parvenir une réponse qui est jointe au rapport d'observations définitives qui vous est à nouveau adressé pour être communiqué au conseil municipal dès sa plus proche réunion.

En application des dispositions de l'article L. 241-11 du code des juridictions financières, ce rapport doit faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour, être joint à la convocation adressée à chacun des membres du conseil et donner lieu à débat.

Ce rapport d'observations définitives est également adressé au préfet et au trésorier payeur général de la Région Alsace et du Département du Bas-Rhin.

Après sa communication au conseil municipal, il est communicable de plein droit à toute personne qui en ferait la demande en application de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978. Aussi, je vous remercie de bien vouloir informer le greffe de la date à laquelle cette communication interviendra.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Maire, l'expression de ma considération distinguée.

Christophe Rosenau

Monsieur André Klein-Mosser
Maire de Bischheim
37, route de Bischwiller
BP 34
67801 BISCHHEIM CEDEX

Rapport d'observations définitives
concernant la commune de **BISCHHEIM**
à compter de l'exercice 2005

- TABLE DES MATIERES -

INTRODUCTION	1
1. PRESENTATION DE LA COMMUNE	1
2. LES SUITES DU PRECEDENT EXAMEN DE GESTION	1
3. LA GESTION BUDGETAIRE	2
3.1. Le périmètre budgétaire	2
3.2. Les conditions d'exécution du budget.....	3
3.3. Le financement des investissements	5
4. LA SITUATION FINANCIERE DE LA COMMUNE	5
4.1. L'évolution des grands équilibres.....	5
4.2. L'évolution de l'endettement et la fiscalité locale.....	6
4.3. La faiblesse du fonds de roulement et la trésorerie.....	8
4.4. Conclusion sur la situation financière de Bischheim	8
5. LES ENGAGEMENTS FINANCIERS DE LA VILLE	8
5.1. La société de construction d'aménagement et d'équipement de Bischheim (SCAEB)	9
5.1.1. La gestion de parcs de stationnement et le château du Hochberg	9
5.1.1.1. Le parking de la voûte étoilée.....	9
5.1.1.2. Le parking « cheval blanc »	10
5.1.1.3. La convention d'utilisation du château du hochberg	11
5.1.2. Les baux de location	12
5.2. La convention pour l'application du dispositif de plan de relance de l'économie relatif au FCTVA	12
6. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	14
6.1. L'évolution globale des dépenses et des effectifs	14
6.2. La formation et les outils de communication	15
6.3. La notation et l'avancement	15
6.4. Les relations avec le Centre Communal d'Action Sociale	15
6.5. Les conditions d'attribution de la nouvelle bonification indiciaire (NBI)	16
6.6. Les logements de fonction	16
6.6.1. Les concessions par nécessité absolue de service.....	17
6.6.2. La concession pour utilité de service	17
6.7. Conclusion sur la gestion des ressources humaines	18
7. LE FONCTIONNEMENT DES REGIES	18
8. L'ACTION CULTURELLE	18
8.1. Les subventions aux associations culturelles.....	19
8.2. Les saisons culturelles de la salle du Cercle.....	21
8.3. L'école de musique.....	21
8.4. L'école de danse	21
9. LA BIBLIOTHEQUE	22
9.1. Les moyens financiers	22
9.2. L'activité	23
9.2.1. les ressources documentaires	23
9.2.2. les autres activités culturelles	24
9.3. La fréquentation.....	24
9.4. Les locaux.....	24
9.5. L'adhésion au réseau intercommunal.....	25
9.5.1. la politique tarifaire	25
9.5.2. les conditions de prêt	26
9.5.3. les horaires d'ouverture.....	26
9.5.4. la dynamique apportée par le réseau CUS	26
9.6. L'évaluation de l'activité	27
9.6.1. la comparaison au niveau national	27
9.6.2. la comparaison au niveau départemental	28

Introduction

La chambre régionale des comptes d'Alsace a procédé à l'examen de la gestion de la commune de Bischheim pour les exercices 2005 et suivants.

Le maire en fonction sur la période examinée, M. André Klein-Mosser, a été informé de l'ouverture de la procédure de l'examen de la gestion par lettre du président de la juridiction du 24 mars 2009.

Conformément aux dispositions de l'article L. 247-7 du code général des collectivités territoriales, un entretien de fin de contrôle a été tenu par le conseiller-rapporteur le 30 juillet 2009 avec M. Klein-Mosser.

1. PRESENTATION DE LA COMMUNE

Située à la périphérie nord de Strasbourg, la ville de Bischheim voit sa population croître régulièrement, ce qui la situe, avec 17 827 habitants, au 7^{ème} rang du département du Bas-Rhin et au 10^{ème} de la région Alsace.

Bischheim compte parmi les 28 communes membres de la Communauté urbaine de Strasbourg. Pour favoriser son développement, la ville s'efforce de tirer parti de son éclatement en deux parties non contiguës dont l'une d'elles comprend des quartiers appartenant à la géographie de la politique de la ville.

Le développement de Bischheim est étroitement lié à l'essor du réseau ferroviaire en Alsace. La ville héberge les ateliers de maintenance des rames de TGV qui constituent la principale activité industrielle de la commune. Le tissu économique est néanmoins dominé avant tout par l'activité tertiaire qui mobilise plus de 75 % des établissements implantés sur le territoire communal.

2. LES SUITES DU PRECEDENT EXAMEN DE GESTION

Le 16 septembre 2004, la Chambre avait transmis au maire de Bischheim des observations définitives concernant la période 1997 à 2002. Ces observations ont essentiellement porté sur les points suivants.

La Chambre avait, tout d'abord, relevé que l'inventaire des immobilisations annexé au compte administratif ne comportait pas la colonne « amortissement de l'année » ni l'état des immobilisations détruites ou cédées dans l'année. Ces éléments figurent aujourd'hui au compte administratif.

La Chambre avait, ensuite, appelé l'attention sur l'insuffisance de formalisation des procédures comptables et sur l'intérêt de mettre en œuvre un guide de procédure commun à tous les agents en charge de tâches comptables. L'élaboration d'un tel document est aujourd'hui aboutie et ce guide devrait être porté à la connaissance des agents dans les meilleurs délais.

La Chambre avait également observé que le circuit de la commande publique n'était pas formalisé par un document clair et que le système de comptabilité d'engagement ne donnait pas d'assurance pour conclure à la fiabilité des documents comptables établis à la clôture de l'exercice. Les services municipaux ont indiqué à la Chambre qu'un guide interne avait été rédigé en vue d'énoncer des préconisations internes pour les modes de passation des procédures adaptées de commande et l'ordonnateur a indiqué qu'un tel guide sera rapidement mis à jour en tenant compte des modifications du code des marchés publics intervenues fin 2009.

Il est pris acte de ces évolutions. La Chambre recommande pour l'avenir une actualisation régulière des procédures internes régissant le circuit de la commande publique au sein de la collectivité.

La Chambre avait aussi relevé les déficiences affectant la fiabilité de la procédure de rattachement des charges mise en œuvre par la collectivité. Les contrôles effectués ont fait apparaître qu'avant 2008 cette technique n'était appliquée que ponctuellement et à un nombre limité de charges ou produits.

Les services municipaux sollicités ont indiqué que « *le recours au rattachement des charges et produits à l'exercice est limité. Fin 2008, en vue d'une clôture des comptes pour le 31 décembre à la demande de la trésorerie, il a été procédé systématiquement au rattachement des produits et charges. A partir de cette expérience, des règles pourront être établies pour les années ultérieures. Il ne semble néanmoins pas envisageable de supprimer totalement la journée complémentaire* ». La Chambre prend acte de ces éléments et rappelle que l'instruction M14 introduit l'obligation, pour les communes de plus de 3 500 habitants, de rattachement des charges et produits à l'exercice auquel ils se rapportent, dès lors que leur montant peut avoir un effet significatif sur le résultat. S'agissant de l'exercice 2009, l'ordonnateur a indiqué que la trésorerie avait demandé à la ville de renoncer à la journée complémentaire et de clore les écritures en section de fonctionnement pour mi-décembre, ce qui n'a soulevé aucune difficulté majeure pour la collectivité.

Enfin, la Chambre avait observé que le syndicat intercommunal pour la gestion de la zone d'activité Hœnheim-Bischheim créé en 1962 n'avait jamais eu d'activité financière propre et que le maire de Bischheim avait sollicité du président de la SERS, par courrier du 24 janvier 2003, un bilan financier de la zone ainsi qu'une information quant au classement des voiries dans le domaine public communautaire. Le protocole de clôture de l'opération a été établi le 3 novembre 2009 et approuvé par le conseil d'administration qui a également décidé de dissoudre le syndicat. L'ordonnateur a indiqué que le Préfet de Région, préfet du Bas-Rhin, allait être saisi pour prononcer cette dissolution.

3. LA GESTION BUDGETAIRE

Selon le compte rendu du débat d'orientations budgétaires pour l'exercice 2009, la stratégie municipale se décline autour de quatre objectifs principaux :

- la stabilité des effectifs municipaux ;
- la maîtrise de la charge de la dette ;
- l'évolution favorable du produit fiscal ;
- le maintien d'un niveau annuel d'investissements nets à 2,5 M€

Les annexes au budget et au compte administratif 2008 sont conformes aux dispositions des articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du code général des collectivités territoriales, sous réserve d'actualisations à apporter à certains états annexes parmi lesquels l'état du personnel, l'état des logements concédés et la liste des organismes de regroupement auxquels adhère la commune.

3.1. LE PERIMETRE BUDGETAIRE

Le périmètre budgétaire est constitué par le seul budget principal.

La commune est membre d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, la Communauté urbaine de Strasbourg, et de trois autres structures intercommunales, le syndicat intercommunal de la Basse Souffel, le syndicat intercommunal pour la gestion de la zone d'activité Hœnheim-Bischheim et le syndicat des eaux et de l'assainissement du Bas-Rhin.

L'annexe budgétaire indiquant la liste des organismes de regroupements auxquels adhère la commune est incomplète car elle ne fait mention que des deux premiers.

Il est, par ailleurs, relevé que les dispositions de contrôle prévues par l'article L. 5211-39 du code général des collectivités territoriales ne sont pas mises en œuvre. La Chambre prend acte de l'intention de la collectivité de se faire transmettre de manière systématique les rapports retraçant l'activité de l'ensemble des établissements de coopération intercommunale dont elle fait partie en vue de permettre au conseil municipal de tenir annuellement le débat en séance publique prévu à l'article susmentionné.

3.2. LES CONDITIONS D'EXECUTION DU BUDGET

Les conditions d'exécution de la section d'investissement pour la période 2006-2008 en €

	2006	2007	2008
Emplois			
Prévu	8 921 017,81	10 621 329,06	10 145 624,61
CA	5 017 38,69	6 491 771,15	5 263 596,31
Taux	56,24	61,12	51,88
A réaliser	3 897 628,06	3 936 297,61	1 230 657,66
Annulations	6 003,06	193 260,30	3 651 370,64
Taux	0,06	1,81	35,98
Ressources			
Prévu	10 860 592,93	12 796 580,83	12 518 163,45
CA	4 781 710,04	6 294 484,08	4 989 129,77
Taux	44,02	49,18	39,85
A réaliser	4 451 522,43	5 712 312,89	2 643 292,37

Source : CRC Alsace - comptes administratifs

Globalement, les recettes prévisionnelles ont été réalisées dans des proportions relativement faibles, leur taux de réalisation n'atteignant pas 50 %. Pour ce qui concerne les dépenses, le faible taux d'exécution s'est conjugué avec un volume de crédits annulés significatif sur l'année 2008. Dans ces conditions, la chambre prend acte de l'intention de la collectivité d'étudier les conditions de mise en œuvre d'une gestion en autorisations de programme/crédits de paiement (AP/CP) de ses projets pluriannuels d'investissement. Ce mode d'optimisation de la gestion financière permettrait d'afficher un meilleur taux de réalisation des prévisions.

Evolution des résultats d'exécution du budget pour la période 2005-2008 en K€

	2005	2006	2007	2008
FONCTIONNEMENT				
Exercice	1 487	1 869	1 543	1 641
Cumul	2 247	2 236	1 950	1 647
INVESTISSEMENT				
Exercice	- 3 317	- 2 115	- 2 026	- 2 219
Cumul	- 1 940	- 2 175	- 2 372	- 2 647
FONDS DE ROULEMENT	578	330	- 177	- 775

Source : CRC Alsace

Ces données mettent en évidence à la fois la diminution constante du résultat cumulé de la section de fonctionnement et l'augmentation continue d'un solde d'exécution négatif de la section d'investissement. Le niveau des dépenses d'investissement apparaît trop élevé au regard de l'épargne disponible dégagée par la section de fonctionnement, ce qui se traduit par une détérioration persistante du fonds de roulement.

Evolution de l'excédent brut de fonctionnement pour la période 2005 à 2008 en €

	2005	2006	2007	2008
Produits de gestion	13 462 116	14 149 906	14 690 535	15 074 769
Charges de gestion	10 903 669	11 163 357	11 619 464	12 039 357
Excédent brut de fonctionnement	2 558 447	2 986 549	3 071 071	3 035 412
Taux	19,00 %	21,10 %	20,90 %	20,15 %

Source : CRC Alsace

Entre 2005 et 2008, l'excédent brut de fonctionnement, différence entre les produits et les charges de gestion, a augmenté (+ 18,64 %) principalement grâce au dynamisme des recettes (+ 11,98 %).

Evolution du résultat de fonctionnement et de l'autofinancement en €

	2005	2006	2007	2008
Excédent brut de fonctionnement	2 558 447	2 986 549	3 071 071	3 035 412
Transferts de charges	111 773	0	0	0
Produits financiers	573	573	573	614
Intérêts sur emprunt contrepassés	270 918	0	0	0
Charges financières	2 627	0	17 480	51 814
Intérêts des emprunts	920 050	652 474	693 739	772 983
Produits exceptionnels	69 226	229 874	164 161	253 144
Charges exceptionnelles	123 943	274 438	239 094	368 272
Amortissements et provisions	477 140	420 957	742 756	455 063
Reprises sur amortissements et provisions	0	0	0	0
Résultat de fonctionnement	1 487 177	1 869 127	1 542 756	1 641 038

Source : CRC Alsace

A l'exception de l'année 2006, le résultat de fonctionnement augmente régulièrement pour représenter entre 50 et 60 % de l'excédent brut d'exploitation.

Evolution de la capacité d'autofinancement brute et disponible en €

	2005	2006	2007	2008
Capacité d'autofinancement brute	1 964 317	2 290 084	2 285 492	2 096 100
Amortissement du capital de la dette	1 689 000	1 805 734	1 658 906	1 488 164
Capacité d'autofinancement disponible	275 317	484 350	626 586	607 936

Source : CRC Alsace

La diminution constante de l'amortissement du capital de la dette sur toute la période permet une augmentation régulière de l'autofinancement disponible jusqu'en 2007 avant de se replier en 2008.

Si la capacité d'autofinancement brute de la commune en 2008 apparaît faible et demeure inférieure en euros par habitant (124 €) à la moyenne des communes de 10 000 à 20 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé (154 €), elle n'en permet pas moins de rembourser l'annuité en capital de la dette. Toutefois, la commune ne dégage pas une capacité d'autofinancement nette suffisante pour financer ses investissements sans faire appel à l'emprunt.

Par ailleurs, la commune maintient un niveau de recours à l'emprunt qui a généré et engendrera de nouveaux frais de fonctionnement, venant affecter sa capacité d'autofinancement future.

3.3. LE FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS

RESSOURCES en €	2005	2006	2007	2008
TOTAL	2 695 010	4 781 710	6 294 484	5 864 120
dont				
CAF brute	1 964 317	2 290 084	2 285 492	2 096 100
Emprunts	1 286 000	1 414 000	2 400 000	1 836 269
Subventions	192 611	225 952	875 896	266 883
Produits des cessions	98 451	261 682	174 808	934 926
EMPLOIS				
TOTAL	4 407 451	5 017 387	6 491 771	6 138 587
dont				
Dépenses d'équipement	2 336 334	3 203 774	4 787 235	4 434 905
Diff. sur réal. d'immo.	0	7 526	45 552	0
Remb^t d'emprunts	1 959 266	1 805 734	1 658 906	1 488 164
Autres	111 851	353	78	215 518

Source : CRC Alsace

Entre 2005 et 2008, les dépenses réelles d'investissement évoluent fortement (+ 89,82 %) même si elles demeurent inférieures à celles de la strate : 222 € par habitant pour la commune contre 348 € pour la moyenne de la strate. Le montant des investissements réels cumulés s'est élevé à 14 762 248 € soit une moyenne annuelle de 3 690 562 €

Le taux de couverture de l'investissement par les ressources propres reste modeste (inférieur à 20 %), en raison, notamment, du niveau relativement faible de subventions reçues, et oblige la commune à faire constamment appel à l'emprunt. Celui-ci a constitué la principale source de financement (près de 47 %), le montant cumulé de l'autofinancement net sur la période ne s'élevant qu'à 1 994 189 € soit 13,51 % desdits investissements. Une telle proportion de recours à l'emprunt ne pourra que générer, à terme, un accroissement des charges de la collectivité auxquelles la commune devra être très attentive dans l'avenir.

L'ordonnateur convient que le recours à l'emprunt pour financer les investissements de la commune est important et que les marges de manœuvre de la collectivité sont étroites. La chambre prend acte de l'objectif poursuivi de parvenir, en 2014, à un endettement inférieur à 1 000 € par habitant.

4. LA SITUATION FINANCIERE DE LA COMMUNE

La situation financière actuelle de Bischheim sera examinée à travers :

- l'évolution des grands équilibres ;
- le financement des investissements ;
- l'évolution de l'endettement et la fiscalité locale ;
- le fonds de roulement et la trésorerie.

4.1. L'EVOLUTION DES GRANDS EQUILIBRES

Evolution des produits de gestion en €

	2005	2006	2007	2008	Evolution
Contributions directes	6 182 897	6 527 139	6 789 838	6 980 404	+ 12,89 %
Autres impôts et taxes	1 827 844	2 009 408	1 974 371	2 113 718	+ 15,63 %
DGF	3 719 621	3 900 841	4 086 742	4 226 499	+ 13,62 %

Autres dotations, subv° et participations	648 601	631 919	718 385	660 381	+ 1,81 %
Produits des services et du domaine	514 855	502 662	497 537	555 928	+ 7,97 %
Autres produits de gestion	359 622	379 185	402 443	410 473	+ 14,14 %

Source : CRC Alsace

Au total, les produits de gestion ont progressé de 12,03 %, entre 2005 et 2008, en raison, particulièrement, de la bonne tenue des dotations et de l'évolution favorable des bases fiscales, sous l'effet, notamment, des nouvelles constructions sur le ban communal.

Evolution des bases fiscales en €

	2005	2008	Evolution
Taxe d'habitation	14 055 579	14 833 144	+ 5,53 %
Taxe foncière (bâti)	12 922 024	14 213 085	+ 9,99 %

Source : CRC Alsace

Sur la période, la part du produit des contributions directes reste relativement stable autour de 46 % des recettes, de même que la part relative de la dotation globale de fonctionnement oscillant entre 27,69 % en 2005 et 27,82 % en 2008. Si la DGF augmente de 13,62 % sur la période, les allocations de péréquation et de compensation versées par l'Etat diminuent de 4 %.

Evolution des charges de gestion en €

	2005	2006	2007	2008	Evolution
Charges de personnel	6 594 440	7 134 151	7 434 035	7 678 508	+ 16,43 %
Charges à caractère général	2 765 091	2 825 584	2 958 309	3 055 806	+ 10,51 %
Subventions	1 284 487	948 382	972 030	1 138 687	- 11,35 %
Autres charges de gestion	258 881	254 101	254 746	202 212	- 21,88 %

Source : CRC Alsace

Les charges de gestion ont augmenté sur la période examinée à un rythme plus soutenu (+ 10,74 %) que le niveau général des prix (+ 7,7 %) mais cependant inférieur à celui de l'augmentation des produits de gestion. Il convient néanmoins de relativiser cette évolution puisqu'en euros par habitant cela équivaut à 731 € en 2007 (dernière année de comparaison possible) contre une moyenne régionale de 743 €.

Parmi ces dépenses, les frais de personnel représentent le poste le plus important et évoluent à un rythme plus rapide que la moyenne des autres dépenses (+ 1 084 068 € entre 2005 et 2008). Leur poids relatif a tendance ces dernières années à progresser. Il frôle les 55 % de charges de fonctionnement en 2008. Le poste « subventions » décroît sensiblement, passant sur la période de 1 284 K€ en 2005 à 1 138 K€ en 2008 et devrait croître de nouveau à partir de 2009, compte tenu de l'augmentation de l'aide financière apportée au centre communal d'action sociale en contrepartie de la fin des mises à disposition précitées.

4.2. L'EVOLUTION DE L'ENDETTEMENT ET LA FISCALITE LOCALE

	2005	2006	2007	2008	2009
Encours					
au 1^{er} janvier (€)	17 889 590	16 759 074	16 367 340	17 108 434	17 456 539
au 31 décembre (€)	16 759 074	16 367 340	17 108 434	17 456 539	nc

Variation (€)	- 1 130 516	- 391 734	+ 741 094	+ 348 105	
Capacité de désendett¹ (années)	9,10	7,31	7,16	8,16	

Source : CRC Alsace

Le montant de l'encours est passé, en quatre ans, de 17 889 590 € au 1^{er} janvier 2005 à 17 456 539 € au 1^{er} janvier 2009, après une légère diminution de 8,5 % au cours de la première moitié de la période sous revue.

L'endettement de la commune reste important, avec un encours au 31 décembre 2008 qui représente près de 114 % des recettes réelles de fonctionnement. Le ratio a toujours été supérieur à l'unité au cours de la période sous contrôle. Le poids de la dette, de l'ordre de 1 029 € par an en 2008, est supérieur de 10,29 % à la moyenne nationale des communes de 10 000 à 20 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé à taxe professionnelle unique (TPU), qui est de 933 € au cours de cet exercice¹. Si la capacité de désendettement de la commune, de l'ordre de plus de huit années de CAF brute au 31 décembre 2008, n'est pas préoccupante, elle est néanmoins supérieure à la capacité de désendettement moyenne nationale qui se situe aux alentours de six années pour les communes de la même strate démographique.

Il est toutefois relevé que la gestion de la dette par la collectivité a permis de diminuer la charge financière annuelle. Le montant des annuités est passé de 2 879 316 € en 2005 à 2 211 147 € en 2008, soit une diminution globale de plus de 23 % en trois ans. Un tel résultat est susceptible d'être partiellement remis en cause par l'augmentation de l'encours de la dette réalisée à compter de l'exercice 2007. L'annuité de la dette représente 14,42 % des dépenses réelles de fonctionnement de l'exercice 2008.

Des mesures de gestion appropriées pourraient être mises en œuvre pour rendre le niveau d'autofinancement de la collectivité plus adéquat avec sa politique d'investissement.

en %	2005	2006	2007	2008
Taxe d'habitation	23,13	23,71	23,88	23,88
Taxe foncière (bâti)	22,44	23,00	23,16	23,16
Taxe foncière (non bâti)	85,11	87,24	87,85	87,85
Coefficient de mobilisation du potentiel fiscal	126,51	128,91	130,95	130,28

Source : CRC Alsace

En regard des taux de la fiscalité globale, la marge de manœuvre de la collectivité apparaît relativement limitée. C'est ainsi que, depuis 2005, la municipalité a fait le choix d'une politique d'augmentation mesurée des taux de la fiscalité pesant sur les ménages, la CUS percevant la TPU.

En 2006, le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal (CMPF) de la commune est supérieur à la moyenne nationale d'une commune similaire : 128,91 % contre 103,6 % en moyenne pour l'ensemble des comptes des communes de plus de 10 000 habitants appartenant à un groupement à TPU en 2006 (source : DGCL). Ces chiffres mettent en évidence la faiblesse des bases d'imposition de la collectivité.

Par ailleurs, bien que les taux de la fiscalité directe locale n'aient pas varié depuis 2007, les taux des impôts sur les ménages ressortent supérieurs aux taux moyens des communes similaires au niveau départemental et national : 23,88 % concernant la taxe d'habitation en 2008 contre 14,57 % et 16,18 % au niveau des moyennes nationale et départementale ; 23,16 % pour la taxe foncière (bâti) contre 18,74 % et 15,69 % en moyennes nationale et départementale.

Ainsi, depuis cette date, les taux de la taxe d'habitation et de la taxe foncière sur les propriétés bâties ont augmenté de moins d'un point et la taxe foncière sur les propriétés non bâties de près de trois points.

¹ source MINEFI

Sur la période 2005-2008, c'est plutôt une certaine stabilité des taux qui prévaut, avec un gel des taux depuis 2007.

Avec des taux d'imposition plus élevés qu'en moyennes nationale et départementale, appliqués à des bases fiscales moins favorables, et un potentiel fiscal relativement faible, la commune dispose de peu de marges de manœuvre en matière fiscale.

4.3. LA FAIBLESSE DU FONDS DE ROULEMENT ET LA TRESORERIE

Outre le recours à l'emprunt, le financement des investissements est également assuré par une ponction sur le fonds de roulement de la collectivité. Un tel prélèvement conduit la commune à présenter un fonds de roulement négatif en fin de gestion 2007 [- 0,17 M€] et 2008 [- 0,77 M€].

Jusqu'à l'été 2009, la trésorerie de la collectivité a été assurée par une ligne de trésorerie souscrite auprès de la Caisse d'Épargne d'Alsace, non soldée au terme de chacun des exercices 2007 et 2008. La collectivité n'utilise plus ce concours financier à court terme depuis juillet 2009.

4.4. CONCLUSION SUR LA SITUATION FINANCIERE DE BISCHHEIM

La situation financière de Bischheim est moins favorable que celle des communes appartenant à la même strate démographique, communes de 10 000 à 20 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé disposant de la taxe professionnelle unique. Selon les données nationales relatives à l'exercice 2008, la commune disposait de produits d'un montant inférieur à la moyenne de 301 €par habitant.

Pour les impôts relevant de sa compétence, le potentiel fiscal est de 16 % inférieur à celui de la strate alors même que sa mobilisation est plus importante. Malgré un taux d'imposition plus élevé que celui de la strate, le rendement de la taxe foncière est moins important : 191 €par an et par habitant contre 222 € au plan national. Concernant la taxe d'habitation, le rendement annuel est supérieur de 39 €par habitant.

Les charges de fonctionnement par habitant sont moins élevées (- 280 €) y compris les charges de personnel (- 117 €). De même, l'excédent brut de fonctionnement est inférieur de près de 5 % à celui constaté au niveau national.

Compte tenu du niveau de la dette, la commune dispose d'une capacité nette d'autofinancement inférieure de près de 30 % à celle constatée pour les communes comparables.

Entre 2005 et 2008, le niveau des investissements réalisés par la collectivité² a été inférieur de plus de 38 % à celui de la moyenne des communes comparables en raison notamment d'un taux moyen d'autofinancement moindre et d'un taux de subventionnement 2,21 fois inférieur.

5. LES ENGAGEMENTS FINANCIERS DE LA VILLE

En complément de l'examen de la situation financière de la ville, il convient de s'intéresser aux engagements financiers qui lient celle-ci pour l'avenir. Pour l'essentiel, ils sont constitués par les risques inhérents à la participation communale au capital de la société d'économie mixte locale.

² en euros par habitant

5.1. LA SOCIETE DE CONSTRUCTION D'AMENAGEMENT ET D'EQUIPEMENT DE BISCHHEIM (SCAEB)

La collectivité a confié à la SEM des opérations de gestion et d'aménagement ainsi que des opérations sous mandat dans les domaines suivants³ :

- la réalisation de zones : urbaines ou industrielles ;
- des opérations de restauration et de réhabilitation ;
- des opérations de construction d'immeubles destinés à l'habitation, à usage de bureaux ou à usage industriel ;
- des opérations de rénovation urbaine ;
- la réalisation de certains équipements publics ou commerciaux, tels que parking...

Le résultat de la SEM a évolué de la manière suivante :

	2005	2006	2007	2008
Résultat en €	19 695	- 6015	23 165	- 19 637 *

Source : CRC Alsace et SCAEB *

Aux termes de l'article L. 1524-5, 7^{ème} alinéa du code général des collectivités territoriales, « *les organes délibérants des collectivités territoriales et leurs groupements actionnaires se prononcent sur le rapport écrit qui leur est soumis au moins une fois par an par leurs représentants au conseil d'administration* » des sociétés d'économie mixte.

Il a été constaté que, durant les exercices 2005 à 2008, les représentants de la commune au conseil d'administration de la SCAEB ont soumis un rapport écrit à leur assemblée délibérante. Celui de 2005 a été présenté au conseil municipal du 30 novembre 2006. Ceux des exercices 2006 et 2007 ont été examinés lors de la séance du conseil municipal du 28 mai 2009, suite à l'intervention de la Chambre.

Par délibération du 8 février 2007, le conseil municipal de Bischheim a autorisé la SCAEB à créer une filiale sous forme de société par actions simplifiée ayant pour objet de⁴ :

- assurer la gestion ou la mise en place de partenariats avec toute structure offrant des services aux personnes en perte d'autonomie, en particulier les personnes âgées ;
- coordonner les actions de différentes structures de services aux personnes en perte d'autonomie ;
- et généralement effectuer toutes les prestations, développer toutes les collaborations et réaliser toutes opérations financières, mobilières ou immobilières, pouvant se rattacher directement ou indirectement à l'objet social ou susceptibles d'en faciliter l'extension ou le développement.

5.1.1. **LA GESTION DE PARCS DE STATIONNEMENT ET LE CHATEAU DU HOCHBERG**

5.1.1.1. LE PARKING DE LA VOUTE ETOILEE

Par marché n° 03-07 signé par le représentant de la collectivité le 21 juillet 2003, la commune a confié à la SCAEB la gestion du parking public sis au droit du 32, rue des Officiers et comprenant deux niveaux : le premier contient 72 places, le second 56 places de stationnement et 17 garages.

Mandats et titres émis au cours de l'exercice 2007 :

³ selon les termes de la délibération du 18 juin 1987 portant création de la SCAEB

⁴ article 2 des statuts de la « S.A.S. Pôle gérontologique »

Mandats	Date	Organisme	Libellé	Montant (€)	Observations
80/309	6 février 2007	SCAEB	Charges parking MAPA 1 ^{er} semestre	12 000 00	
80/309	6 février 2007	SCAEB	Honoraires parking MAPA 1 ^{er} semestre 2007	6 692,82	
484/2087	26 juin 2007	SCAEB	Solde charge parking MAPA année 2006	18 172,24	Régularisation par le comptable du titre non recouvert (loyer MAPA) 197/07 d'un montant de 5 424 € et du titre non recouvert 196/07 d'un montant de 2 685,47 € (loyer Marc Seguin)
843/3874	30 octobre 2007	SCAEB	Charges parking MAPA 2 ^{ème} semestre	12 000,00	Régularisation du titre 10/07 non recouvert (solde – loyer SI7GE DE SCAEB, 34 rue de Périgueux) d'un montant de 6 367,98 € et du titre non recouvert (Marc Seguin) 410/07 d'un montant de 12 324,84 €
843/3874	30 octobre 2007	SCAEB	Honoraires parking MAPA 2 ^{ème} semestre 2007	6 692,82	
Total		SCAEB		55 557,88	

Titres	Date	Organisme	Libellé	Montant (€)
75/197	15 mai 2007	SCAEB	Loyer parking MAPA 4 ^{ème} trimestre 2006	5 424,00
100/264	26 juin 2007	SCAEB	Loyer parking MAPA 1 ^{er} trimestre 2007	5 349,00
145/411	4 septembre 2007	SCAEB	Loyer parking MAPA 2 ^{ème} trimestre 2007	4 958,00
233/672	31 décembre 2007	SCAEB	Reversement gestion parking MAPA juillet / août 2007	3 301,00
230/664	31 décembre 2007	SCAEB	Loyer parking MAPA 3 ^{ème} trimestre 2007	1 656,84
Total				20 688,84

L'instruction a permis de révéler que les recettes perçues en 2007 par la collectivité ne représentaient que 37 % des charges dont près d'un quart est issu des honoraires appelés par la SCAEB.

L'ordonnateur convient que l'usage de ce parc de stationnement est resté en dessous des prévisions car les conditions d'utilisation n'étaient pas optimales ; ce qui a justifié, en 2009, un programme de rénovation et de sécurisation des lieux. La chambre prend acte de la perspective, évoquée par l'ordonnateur, d'une possible concession ainsi que de l'engagement d'une véritable commercialisation des emplacements et de la mise en place d'une politique municipale de stationnement dynamique et efficace.

5.1.1.2. LE PARKING « CHEVAL BLANC »

Dans le cadre de l'amélioration de l'offre de stationnement au centre ville et en prévision du réaménagement de la route de Bischwiller où le stationnement sera payant, le conseil municipal a approuvé, lors de sa séance du 20 avril 2006, la location à l'OPUS 67 de 21 emplacements situés au deuxième sous-sol d'un immeuble sis 31, route de Bischwiller pour un montant global mensuel de 672 €, hors charges et taxes éventuelles, avec effet au 1^{er} avril 2006. Par cette même délibération, l'assemblée approuvait la sous-location de l'ensemble à la SCAEB afin d'en assurer la promotion et la gestion et autorisait le maire à signer le contrat de sous-location ainsi que la convention de gestion avec la SCAEB.

Mandats et titres émis au cours de l'exercice 2007

Mandats	Date	Organisme	Libellé	Montant (€)
23/44	18 janvier 2007	SCAEB	Avances charges parking Cheval blanc 2007 1 ^{er} semestre	300,00
23/45	18 janvier 2007	SCAEB	Honoraires 2007 1 ^{er} semestre 2007	1 500,00
89/348	8 février 2007	SCAEB	Honoraires parking cheval blanc rappel TVA sur les mandats 4298/902 ex.2006 et 45/23 ex.2007	588,00
602/2750	7 août 2007	SCAEB	Honoraires parking Cheval blanc 2 ^{ème} semestre 2007	1 794,00
602/2749	7 août 2007	SCAEB	Avances charges parking cheval blanc 2007 2 ^{ème} semestre	300,00
Total		SCAEB		4 482,00

⁵ soit 8064 €/ an hors charges et taxes éventuelles

Titres	Date	Organisme	Libellé	Montant (€)
100/265	26 juin 2007	SCAEB	Reversement loyer Cheval blanc 1 ^{er} trimestre 2007	98,00
145/412	4 septembre 2007	SCAEB	Reversement loyer Cheval blanc 2 ^{ème} trimestre 2007	147,00
230/663	31 décembre 2007	SCAEB	Reversement loyer Cheval blanc 3 ^{ème} trimestre 2007	148.43
Total				393.43

Source : CRC Alsace

La lecture du site internet de la ville permet d'observer que, selon les tarifs pratiqués en 2009, la location des parkings du Cheval blanc et de la Voûte étoilée serait susceptible de constituer une recette d'un montant de 106 489,20 € ce qui est loin d'être vérifié.

L'examen des pièces révèle en outre que la gestion de parcs de stationnement n'apparaît pas en tant que telle dans les statuts de la SCAEB⁶. Il s'agit manifestement d'une activité complémentaire susceptible d'apporter de nouveaux revenus à la société d'économie mixte.

La faiblesse du taux d'occupation des emplacements tend à démontrer l'absence d'un réel besoin et interroge à la fois sur les capacités de la société d'économie mixte à suivre une politique de commercialisation active et sur les raisons ayant conduit la commune à conclure la location de 21 lots supplémentaires à l'OPUS 67 dès 2006 alors même que les 145 places du parking de la Voûte étoilée n'étaient pas toutes louées et constituaient déjà une charge pour les finances communales. L'ordonnateur a justifié ce choix par des raisons d'opportunités de nature à faciliter la constitution d'une réserve d'emplacements de stationnement pour l'avenir. Il a par ailleurs indiqué qu'une procédure de mise en concurrence pour la gestion de l'équipement sera engagée en 2010 et qu'il avait chargé la SCAEB de mener une politique active de commercialisation.

5.1.1.3. LA CONVENTION D'UTILISATION DU CHATEAU DU HOCHBERG

Lors de sa séance du 25 mai 2000, le conseil municipal a autorisé le maire de Bischheim à signer avec la SCAEB une convention d'utilisation et de mise à disposition du château du Hochberg pour l'utilisation par la ville de l'équipement dans le cadre de ses activités sociales et singulièrement du centre de vacances qu'elle y organise en juillet-août de chaque année. L'ordonnateur a indiqué qu'en 2010, cette convention fera l'objet d'une actualisation, qui faisait défaut depuis l'origine.

Au seul titre de l'année 2008, le règlement de cette mise à disposition s'est élevé à 116 063,18 €TTC⁷. L'instruction a permis de relever que cette somme, assujettie à TVA, était mandatée sur le compte 674 « subvention de fonctionnement exceptionnel », qui enregistre les subventions n'ayant pas le caractère de charges courantes telles que les subventions versées aux services publics à caractère industriel et commercial, alors qu'il s'agit du règlement d'une prestation de service.

Pour réaliser ces différentes opérations étrangères à l'objet social de la SCAEB, la commune, actionnaire principal de la société d'économie mixte, a passé des conventions et des marchés qui n'ont pas fait l'objet d'une réelle mise en concurrence qui plus est, dans un domaine où une carence de l'initiative privée n'est pas démontrée. La Chambre rappelle qu'aucun texte ne permet à une collectivité d'attribuer directement à une société d'économie mixte comme à toute autre société, des marchés publics d'études ou de services, sans aucune application préalable des règles en vigueur de mise en concurrence. De surcroît, depuis l'arrêt *Stadt Halle* du 11 janvier 2005⁸, il n'est plus possible de se prévaloir des relations inter-organiques

⁶ les statuts font référence à « la réalisation de certains équipements publics ou commercial, tels que parking... »

⁷ soit 2680 personnes x 36,21 €H.T.

⁸ CJCE, 11 janvier 2005, aff. C-26/03 : Rec. CJCE 2005, I, 1.

entretenues par une collectivité avec sa société d'économie mixte pour faire jouer l'exception « *in house* ».

Ces différentes conventions et marchés ont eu pour conséquence de confier une mission à la SCAEB en méconnaissance des principes essentiels du code des marchés publics sans que les conditions de gestion des différents équipements aient été suffisamment appréciées dès le départ. Elles illustrent l'autonomie relativement faible de la société vis-à-vis de la collectivité. Il peut enfin être observé qu'au travers de ces montages garantissant des rémunérations à la SEM, s'est opéré un réel transfert de charges de la société d'économie mixte vers la commune. Il n'y aurait qu'avantage à ce que la collectivité engage une réflexion approfondie sur l'évolution possible du mode de gestion des missions précédemment décrites et dévolues à la SCAEB de manière à atténuer la charge supportée par les finances communales.

L'ordonnateur a pris l'engagement d'initier la mise en concurrence des activités organisées par la commune au château du Hochberg au cours de l'année 2010.

5.1.2. LES BAUX DE LOCATION

La commune de Bischheim est liée à la SCAEB par deux baux de locations. Le premier concerne un appartement de 125 m² situé 35, route de Bischwiller, loué pour un loyer mensuel de 1 484,11 € par mois et abritant les bureaux administratifs de la bibliothèque municipale ainsi que le « point Info'culture ». Le second se rapporte aux locaux occupés par les services « Etat civil – Accueil » et « Education-Enseignement » situés au rez-de-chaussée de l'immeuble « le parc de l'Hôtel de Ville ». Le montant des loyers versés en 2009 s'est élevé à 114 036,09 € dont 18 688,19 € de TVA. L'instruction a permis d'observer qu'en sus des charges courantes, la collectivité s'acquittait auprès de la SCAEB du montant des impôts fonciers, ce qui ne manque pas de surprendre s'agissant d'une location, et d'observer qu'en l'espèce la collectivité n'a pas défendu ses propres intérêts.

Il est permis de s'interroger sur les raisons pour lesquelles la collectivité ne s'est pas portée acquéreur des locaux qu'elle occupe depuis bientôt neuf années⁹ pour des missions relevant pleinement du service public local, ce qui lui aurait permis de faire l'économie du paiement de la TVA, de bénéficier d'une exonération du paiement des impôts fonciers et aurait contribué à l'enrichissement du patrimoine de la collectivité. Pour la seule année 2007, la commune a réglé 17 569,42 € de TVA et 5 939,04 € de taxes foncières, sommes dont elle aurait été dispensée du règlement si elle avait été propriétaire des lieux.

L'ordonnateur a justifié ce choix par la volonté, à l'origine, de ne pas augmenter l'endettement de la commune et d'expérimenter une nouvelle formule de cohabitation entre habitat et services publics. La chambre prend acte de la perspective d'acquisition évoquée par l'ordonnateur et de sa mise à l'étude prochaine, de nature à mettre un terme à « l'hypothèse de l'existence de subventions déguisées ».

5.2. LA CONVENTION POUR L'APPLICATION DU DISPOSITIF DE PLAN DE RELANCE DE L'ECONOMIE RELATIF AU FCTVA

Dans le cadre du plan de relance adopté définitivement le 29 janvier 2009, la loi de finances rectificative pour 2009 modifie les modalités de versement du FCTVA (fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée) en prévoyant un remboursement anticipé de celui-ci.

Le texte prévoit de verser le FCTVA dû au titre de 2008, dès 2009, au lieu de le verser en 2010. Cette recette d'investissement s'ajoutera au FCTVA dû au titre de 2007 et ne se traduira pas par une recette inférieure les années ultérieures. Pour bénéficier de cette mesure, la collectivité doit s'engager à augmenter ses dépenses réelles d'équipement en 2009 et le traduire dans son budget pour 2009. Cet

⁹ Bail du 23 octobre 2000 entré en vigueur le 1^{er} novembre 2000

engagement se manifeste par le vote d'une délibération de la collectivité en ce sens et la signature d'une convention entre le maire et le préfet avant le 15 avril 2009, date impérative pour manifester cet engagement. La définition à retenir pour l'effort d'investissement est l'ensemble des dépenses réelles d'équipement, et pas seulement des dépenses éligibles au FCTVA. Le montant des investissements pour 2009 doit être comparé à la moyenne des investissements inscrits dans les comptes administratifs pour les années 2004, 2005, 2006 et 2007.

Il prévoit aussi que, si la collectivité a tenu son engagement et augmenté son investissement en 2009, la mesure d'accélération du versement du FCTVA devient pérenne. La collectivité percevra désormais définitivement le FCTVA avec un an de décalage, au lieu de deux ans. Si tel n'est pas le cas, elle revient au dispositif antérieur et ne percevra aucune recette au titre du FCTVA en 2010.

Par délibération du 19 février 2009, le conseil municipal de Bischheim :

- a pris acte que le montant de référence correspondant à la moyenne des montants des dépenses réelles d'équipement réalisées pour les exercices 2004, 2005, 2006 et 2007 s'établissait à 3 176 543 €;
- a décidé d'inscrire au budget de l'exercice 2009 quatre millions d'euros de dépenses réelles d'équipement, soit une augmentation de 26 % par rapport au montant de référence ;
- et a autorisé le maire à conclure avec le représentant de l'Etat la convention permettant l'application du dispositif relatif au FCTVA.

Les opérations d'investissement inscrites dans ladite convention, signée avec l'Etat le 14 avril 2009, prévoient de mobiliser les crédits suivants au titre de l'exercice 2009 :

- îlot centre – 170 000 € sur un coût global de 12 M€
- rénovation de la salle des fêtes du Cheval blanc – 155 956 € sur un coût global de 1,5 M€
- rénovation du temple protestant – 172 342 € sur un coût global de 1,26 M€
- agrandissement des ateliers municipaux – 450 000 € sur un coût global de 0,5 M€
- aménagement de locaux de stockage – 140 000 € sur un coût global de 175 000 €
- acquisitions foncières – 803 565 €
- restructuration du presbytère Saint-Laurent – 374 400 €
- travaux de voirie – 358 796 €
- travaux dans les écoles – 321 000 €
- travaux sur équipements de loisirs – 276 626 €
- éclairage public – 260 000 €
- travaux au cimetière – 168 199 €
- réaménagement de l'Hôtel de Ville – 150 000 €

Si la stratégie adoptée par la collectivité révélait une réelle ambition municipale, elle n'en comportait pas moins des risques au regard notamment du niveau d'endettement de la collectivité mais aussi du niveau fixé pour le taux de réalisation des investissements prévus.

Avec un taux d'exécution des investissements qui, sur la période 2006/2008, oscille entre 51 et 61 %, la commune n'était pas assurée d'atteindre l'objectif de dépenses qui conditionne son éligibilité à la mesure. Même si nombre de chantiers prévus étaient prêts à être réalisés, il apparaît que la collectivité a su mettre en œuvre une méthodologie de suivi lui permettant d'atteindre l'objectif fixé.

La chambre encourage la commune à pérenniser les outils de suivi mis en œuvre à cette occasion de nature à lui permettre de tenir ses engagements d'investissement.

6. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

6.1. L'EVOLUTION GLOBALE DES DEPENSES ET DES EFFECTIFS

L'augmentation des dépenses de personnel a été régulière sur les années 2005 à 2008 (+ 15,97 %). La part des dépenses de personnel dans le montant total des charges réelles de fonctionnement est passée de 56,45 % en 2005 à 57,45 % en 2008 après avoir atteint 59,65 % en 2007, soit cinq points de plus que le ratio constaté au niveau régional et trois points de plus que le ratio national.

Evolution des dépenses de personnel

en €	2005	2006	2007	2008	Evolution
Charges de personnel¹⁰	6 594 440	7 134 151	7 434 035	7 648 100	+ 15,97 %

Source : CRC

En 2008, la catégorie C représentait près de 73 % des 192 agents titulaires, contre 18 % pour la catégorie B et 9 % pour la catégorie A, proportion voisine de la moyenne constatée dans des communes comparables. La filière technique regroupe près de la moitié des agents, proportion identique à celle des autres communes de même taille, constat qu'il est également possible de dresser pour les autres filières. Les agents de catégorie C constituent plus de 90 % des effectifs de la filière technique. Ces agents sont essentiellement rattachés aux parcs et jardins, ateliers, floriculture cimetière ainsi qu'à la direction des services techniques.

Les états du personnel joints aux comptes administratifs 2005 à 2008 font apparaître un écart important entre les effectifs budgétaires et les effectifs pourvus. A titre d'illustration, en 2008, les emplois budgétaires sont pourvus à 84,64 % si l'on ne prend pas en compte les 30 postes « jobs d'été » et les six « animateurs colonie ». Il importe de rappeler que les dotations budgétaires doivent être calculées sur la base des effectifs budgétaires, et non pas des effectifs pourvus. L'écart entre effectifs budgétaires et effectifs pourvus s'est par ailleurs accru entre 2006 et 2008, ce qui rend indispensable la suppression des emplois vacants non destinés à être comblés dans l'année (44 en 2006 et 2007, 45 en 2008). La collectivité s'est engagée à corriger cet écart et à soumettre un nouveau tableau des effectifs aux membres du conseil municipal.

Evolution des effectifs

Au 31/12/N	2005	2006	2007	2008
Titulaires	193	196	200	192
<i>dont TNC</i>	53	60	55	54
Non titulaires	28	36	27	33
Emplois permanents	221	232	227	225

Sources : CA et service des ressources humaines de Bischheim

Les raisons qui sont à l'origine de l'évolution des effectifs et de leur répartition fonctionnelle, sur lesquelles il n'appartient pas à la Chambre de formuler d'observation d'opportunité, ne sont pas méconnues : singularité du ban communal d'une part, volonté d'offrir à la population un choix étendu de services sans en externaliser la gestion, d'autre part, et, enfin, développement d'une politique du fleurissement et des espaces verts. Néanmoins, la maîtrise de ses effectifs par la collectivité conserve un

¹⁰ Chapitre 012

caractère prioritaire en vue d'assouplir la rigidité de ses dépenses de fonctionnement au regard de sa situation financière.

Si les comptes de gestion ont pu être exploités sans encombre, l'instruction a révélé certaines difficultés à recueillir une même information à partir de documents différents. Aussi, la collectivité pourrait améliorer la qualité de son information en assurant une meilleure cohérence entre les états du compte administratif, les bilans sociaux et les informations obtenues directement auprès des services.

6.2. LA FORMATION ET LES OUTILS DE COMMUNICATION

En 2007, 161 agents ont participé à au moins une action de formation pour un total de 653 journées représentant un budget de 107 022 €(y compris les frais de déplacement). 92 % des formations suivies s'inscrivent dans le cadre de la formation continue, ce qui répond avant tout à une mise à niveau de la formation initiale, en l'adaptant aux besoins de la collectivité.

La collectivité porte un intérêt particulier à la communication avec ses agents. Plusieurs outils ont été mis au point dans un souci de transparence : organigramme des services municipaux formalisé, brochure bimestrielle d'information, site sur les ressources humaines intégré à l'intranet local, livret du personnel.

6.3. LA NOTATION ET L'AVANCEMENT

Depuis 2005, la collectivité a mis en œuvre une nouvelle procédure d'évaluation de ses agents qui se déroule chaque année selon l'organisation hiérarchique de la collectivité. L'évaluation individuelle des agents apparaît comme un moyen d'échange avec chaque agent, appelé à faire part de ses souhaits de formation et d'évolution. C'est aussi pour la collectivité l'occasion de mesurer la contribution de chaque agent à son activité en identifiant ses capacités et aptitudes. L'évaluation répond davantage au souci d'améliorer la qualité du service qu'à mettre en place une rémunération au mérite.

Ce nouvel outil d'évaluation a été généralisé à l'ensemble des agents en 2008. S'il est prématuré d'en mesurer les effets, il convient néanmoins d'en souligner l'intérêt et de s'interroger sur les raisons faisant obstacle à une plus grande individualisation du régime indemnitaire.

6.4. LES RELATIONS AVEC LE CENTRE COMMUNAL D'ACTION SOCIALE

Conformément à l'article L. 123-6 du code de l'action sociale et de la famille, le centre communal d'action sociale de Bischheim constitue un établissement public administratif détenant une personnalité juridique propre, distincte de la collectivité de rattachement qu'est la commune de Bischheim, et disposant d'un budget et de personnels qui lui sont propres.

Au cours des années 2005 à 2008, en sus de ces effectifs, six agents de la commune étaient mis à la disposition permanente du CCAS de Bischheim à titre gratuit suivant une délibération du conseil municipal de la collectivité en date du 24 février 2005. Trois rédacteurs territoriaux et trois adjoints administratifs étaient concernés par cette situation statutaire, précisée par le décret du 18 juin 2008 pris en application de la loi du 2 février 2007.

Une clarification des relations entre le CCAS et la commune de Bischheim, en matière de personnel, est intervenue à travers l'adoption de la délibération du 22 janvier 2009. Cette décision, mise en application dès l'exercice budgétaire 2009, est de nature à sécuriser la situation administrative des agents concernés mais aussi à offrir une meilleure lisibilité des actions respectives du CCAS et de la ville de Bischheim ainsi que de leur financement.

6.5. LES CONDITIONS D'ATTRIBUTION DE LA NOUVELLE BONIFICATION INDICIAIRE (NBI)

A l'exception de celles applicables aux emplois de direction des collectivités territoriales, régies par les décrets n° 2001-1274 du 27 décembre 2001 et 2001-1367 du 28 décembre 2001, les conditions d'attribution de la NBI aux agents de la fonction publique territoriale sont fixés par les décrets n° 2006-779 et n° 2006-780 du 3 juillet 2006, le second décret s'adressant spécifiquement aux agents exerçant dans les zones urbaines sensibles.

Ce cadre réglementaire tire les conséquences de la jurisprudence administrative relative à la mise en œuvre de la NBI dans la fonction publique territoriale qui rappelle que d'une part, « *si [l'ordonnateur] est libre d'affecter les agents de [la collectivité] aux tâches qu'il détermine, il ne peut, en revanche, attribuer la NBI qu'aux agents affectés à des emplois présentant les caractéristiques énoncées par les textes relatifs à cette attribution* », d'autre part, « *le bénéfice de la bonification [instituée par l'article 27 de la loi du 18 janvier 1991] est lié, non au corps d'appartenance ou aux grades des fonctionnaires concernés, mais aux emplois qu'ils occupent, compte tenu de la nature des fonctions attachées à ces emplois ; [un] tel avantage n'a pas un caractère statutaire ; (...) le bénéfice d'un tel avantage (...) est temporaire* ».

En 2008, la NBI bénéficiait à 102 agents de la ville de Bischheim (soit 53 % de l'effectif des titulaires) et représentait, en 2008, une dépense annuelle de 69 626,49 €. L'examen des arrêtés individuels pris par le maire, pour certains depuis 10 voire 14 ans, pour attribuer cette bonification indiciaire, amène à formuler plusieurs constats.

La parution en juillet 2006 des trois nouveaux décrets n'a pas donné lieu à un réexamen d'ensemble des situations antérieures alors même que les conditions d'attribution ne sont pas d'une grande cohérence. La spécificité des conditions d'attribution peut être illustrée par la pratique consistant à accorder, sans discernement, la nouvelle bonification indiciaire à tous les agents titulaires de la direction des ressources humaines (DRH). A l'exception de la responsable, l'attribution de la NBI aux agents de la DRH s'apparente davantage à une mesure de bienveillance à l'égard du personnel qu'à l'attribution conforme aux textes en vigueur.

La commune est invitée à se conformer aux textes en vigueur.

6.6. LES LOGEMENTS DE FONCTION

Les concessions de logement de fonction pour l'ensemble des collectivités et leurs établissements publics sont régies par les dispositions de l'article 21 de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990 qui prévoit que les organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs établissements publics fixent la liste des emplois pour lesquels un logement de fonction peut être attribué gratuitement ou moyennant une redevance, en raison notamment des contraintes liées à l'exercice de ces emplois. En application de cette délibération, les décisions individuelles sont prises, concession par concession, par l'autorité territoriale. L'arrêté individuel de concession en fixe les modalités ainsi que le montant de la redevance. C'est l'intérêt du service qui permet d'octroyer une concession de logement ; c'est aussi en fonction de l'intérêt pour le service que le choix est arrêté entre une concession par nécessité absolue de service et une concession par utilité de service.

Selon les documents, parfois contradictoires, produits par la collectivité au cours de l'instruction, il apparaît qu'au 30 juin 2009, 11 logements de fonction faisaient l'objet d'une concession par nécessité absolue de service, comportant la gratuité du logement, et un logement faisait l'objet d'une concession pour utilité de service.

6.6.1. LES CONCESSIONS PAR NECESSITE ABSOLUE DE SERVICE

L'examen des délibérations, de la liste des bénéficiaires, conventions et arrêtés individuels transmis, permet de constater un certain nombre d'anomalies.

L'instruction a permis de révéler en premier lieu l'incapacité de la commune de Bischheim à produire la délibération fixant la liste des emplois pour lesquels un logement de fonction peut être attribué gratuitement ou moyennant une redevance. Si l'organe délibérant de la collectivité a bien arrêté, de façon incomplète, en 2000 et 2004¹¹, la liste des logements concédés, il n'en a pas moins méconnu les dispositions de la loi du 28 novembre 1990 précitée en ne dressant pas la liste des emplois concernés.

Il peut être également observé l'absence de correspondance entre les délibérations du conseil municipal, l'état annexe aux documents budgétaires retraçant les logements de fonction consentis par la collectivité et les arrêtés individuels d'attribution. A titre d'illustration peut être mentionné le logement situé au cimetière qui a été supprimé de la liste arrêtée par le conseil municipal le 30 mars 2000 mais continue à figurer sur l'état annexé au budget primitif et à être attribué.

De même, il convient de souligner que tous les logements concédés par nécessité absolue de service le sont à titre gratuit, à charge pour les occupants de payer les charges ainsi que les prestations accessoires relatives à la fourniture de l'eau, du gaz et de l'électricité. Ces mêmes mises à disposition de logement sont source d'un avantage en nature pour tous les occupants des logements concédés par nécessité absolue de service à l'exception du concierge du cimetière, pourtant attributaire d'un logement depuis le 1^{er} juillet 2005. Certaines de ces concessions de logements datent de 1994 et amènent à s'interroger sur l'absence de revalorisation régulière du montant des avantages en nature accordés par la collectivité.

La chambre prend acte de l'engagement de la collectivité à mettre à jour la liste des logements concédés et des emplois concernés et à adopter une nouvelle délibération conforme aux dispositions applicables aux concessions de logement.

6.6.2. LA CONCESSION POUR UTILITE DE SERVICE

En application des dispositions de l'article 21 de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990 précité, le directeur général des services de la commune bénéficie, en application d'un arrêté municipal du 27 septembre 2002, d'un logement de fonction pour utilité de service situé hors du ban communal de Bischheim, à plus de 10 km de la mairie où il exerce son activité. Ce logement de fonction donne lieu à la perception d'une redevance qui n'a fait l'objet d'aucune revalorisation depuis cette date, comme le reconnaît l'ordonnateur.

Le Conseil d'Etat, dans un arrêt du 30 octobre 1996,¹² a rappelé qu'en vertu du principe de parité entre les agents relevant des diverses fonctions publiques, les prestations en nature attribuées aux agents des collectivités territoriales ne peuvent légalement excéder celles auxquelles peuvent prétendre les agents de l'Etat occupant des emplois soumis aux mêmes contraintes. Cela signifie que le montant de la redevance ne peut être inférieur à celui demandé, dans les mêmes conditions et conformément au code du domaine de l'Etat, à un agent de l'Etat.

La chambre prend acte qu'une nouvelle redevance sera calculée conformément à la législation.

¹¹ délibérations du 20 mars 2000, 25 mai 2000 et 17 décembre 2004.

¹² Préfet de Haute-Garonne/commune de Muret

6.7. CONCLUSION SUR LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Même si la taille de la collectivité et ses effectifs semblent adaptés à la mise en œuvre de dispositifs peu complexes, l'instruction a montré que l'ensemble des procédures présentées relèvent davantage du pilotage opérationnel que stratégique. Sans méconnaître les actions engagées par la commune depuis plusieurs années pour améliorer son organisation et ses procédures, il est suggéré, afin d'optimiser la mise en œuvre d'une politique de services de qualité à la population, au moyen d'une gestion directe des activités, un renforcement de l'exercice des fonctions de pilotage des effectifs et de leurs compétences qui serait de nature à contribuer à la maîtrise d'une dépense de personnel relativement élevée au regard de la situation financière de la collectivité.

7. LE FONCTIONNEMENT DES REGIES

L'instruction s'est particulièrement intéressée aux quatre régies d'avances et/ou de recettes créées auprès de la direction des sports, de l'animation, de la culture et de la communication.

Leur examen permet de formuler les observations suivantes :

- l'arrêté de nomination du régisseur de la régie d'avances et de recettes rattachée au service des sports est incomplet (absence des signatures des suppléantes) ;
- les arrêtés de nomination des régisseurs des deux régies pour les spectacles sont, eux aussi, incomplets (absence de signatures des suppléants, avis conforme du comptable non produit, de même que les copies des procès verbaux d'installation des régisseurs) ;
- les comptes des régies des spectacles sont particulièrement bien tenus ;
- l'examen des deux régies instituées à la bibliothèque n'appelle pas d'observation particulière à l'exception du dernier avenant du 14 janvier 2009 qui ne comporte ni la référence à l'avis conforme du comptable valant agrément, ni les mentions manuscrites « vu pour acceptation » de chacun des régisseurs au-dessus de leur signature.

L'ordonnateur a indiqué qu'un meilleur soin serait apporté aux actes relatifs aux régies.

8. L'ACTION CULTURELLE

L'action culturelle de la ville, hors salaires des enseignants des écoles de musique et de danse comptabilisés en fonction enseignement, absorbe, de façon relativement stable sur la période, 10 % des dépenses et à peine un peu plus d'1 % des recettes de fonctionnement.

Les dépenses de fonctionnement concernent les subventions accordées aux associations à caractère culturel, le fonctionnement des écoles de musique et de danse, des trois salles de spectacles dont dispose la ville, ainsi que la programmation artistique de la salle du cercle.

en €		2006	2007	2008
Dépenses de fonctionnement				
	Culture	1 349 044	1 420 555	1 479 512
	Total	12 511 226	13 312 532	13 687 488
	%	10,78	10,66	10,80
Recettes de fonctionnement				
	Culture	181 436	177 401	181 265
	Total	14 380 352	14 855 269	15 328 526
	%	1,25	1,19	1,18
Dépenses d'investissement				

	Culture	169 035	535 896	41 372
	Total	5 017 386	5 017 386	5 263 596
	%	3,38	8,25	0,78
Recettes d'investissement				
	Culture	41 315	14 878	4 936
	Total	4 781 710	6 294 484	4 989 129
	%	0,86	0,23	0,09

Source : CRC / comptes de gestion et comptes administratifs

8.1. LES SUBVENTIONS AUX ASSOCIATIONS CULTURELLES

Le conseil municipal adopte deux enveloppes réparties entre les associations à dominance « culture et loisirs » et celles à caractère sportif. En 2008, cette enveloppe s'est élevée à 20 900 € pour la culture et à 23 500 € pour les sports.

En sus, le conseil municipal adopte des décisions concernant le financement :

- du Messti dont l'organisation est confiée à l'OMSAL¹³ selon une convention de prestation non datée et non signée ;
- du cortège carnavalesque Bouc Bleu, organisé avec les villes de Schiltigheim et Hœnheim ;
- de l'association « Livres » qui a son siège à Schiltigheim et œuvre à la promotion du livre et de la lecture en direction des publics enfants et jeunes du quartier sensible des Ecrivains.

Subventions accordées sur la période 2006/2008 en €

Bénéficiaires	2006	2007	2008
Associations culturelles et d'activités diverses	13 500	18 100	20 900
OMSAL – Messti	-	20 000	13 553
OMSAL fonctionnement¹⁴	6 500	10 000	10 000
Bouc bleu	9 147	9 147	9 147
Association « Livres »	42 000	45 000	43 600
Total		102 247	96 300

Source : CRC Alsace/comptes administratifs

L'OMSAL a pour buts d'assurer la coordination entre les associations et d'encourager, promouvoir et développer les activités sportives, culturelles et de loisirs au sein de la ville. De fait, ces buts recourent les actions confiées aux services municipaux.

Dans le rapport 2008, déposé auprès du conseil municipal, en vue de l'attribution de subventions aux associations, il est précisé que chaque dossier fait l'objet d'une étude approfondie des services et d'un groupe de travail composé d'élus municipaux et de représentants de l'OMSAL. Même si l'OMSAL ne siège pas au conseil municipal, il participe au processus de décision d'attribution des subventions, tout en étant lui-même attributaire de subvention. La collectivité devra clarifier la procédure d'octroi de ses subventions de façon à éviter que l'une d'entre elles ne soit juge et partie dans ce processus d'attribution.

Dans le guide des associations de la ville, le comité d'animation sportive et culturelle de Bischheim (CASCB) figure à la rubrique « divers ». Selon cette brochure, « l'association a pour mission

¹³ Office municipal des sports, arts et loisirs

¹⁴ Subvention annoncée dans réponse au questionnaire mais pas de délibération ni de mandatement correspondant.

l'organisation de manifestations culturelles, sportives ou de loisirs en partenariat avec la ville et l'OMSAL (journées artisanat brocante, braderie... concerts) ».

La délibération du 23 janvier 2003 entérine un partenariat entre la commune et le CASCB pour développer des activités culturelles, concrétisé par la signature de trois conventions et par la nomination de sept élus du conseil municipal au sein du comité directeur du CASCB. Les trois conventions examinées en cours d'instruction n'étaient en réalité que des projets, non datés, non signés.

La convention de financement peut être considérée comme le chapeau sous lequel le partenariat doit trouver son champ d'action. Si elle précise que la ville, tout en conservant « *la maîtrise d'œuvre de sa politique culturelle et sportive* » ... « *peut en confier la gestion, ou la mise en œuvre, ainsi que déléguer certaines de ses missions* » au CASCB pour développer certaines de ses activités sportives et culturelles, ni sa durée de validité ni ses modalités de reconduction n'y sont mentionnées.

Deux types de missions font l'objet de cette convention. Les premières concernent des missions déléguées comme l'organisation de concerts et de manifestations artistiques ou l'organisation des journées « Artisanat-Brocante ». Les secondes concernent des missions de gestion¹⁵ et relèvent, pour nombre d'entre elles, de missions traditionnellement confiées à des services municipaux.

Pour réaliser ses missions, le CASCB peut utiliser à titre gratuit toutes les salles de spectacles de la ville, plus le parc des sports. L'article 5 de la convention précise que le CASCB peut faire une demande de subvention, mais la vérification des mandatements sur les comptes appropriés en 2007 ne fait apparaître aucune subvention en faveur du CASCB.

La convention de mise à disposition des locaux affirme que le CASCB a son siège à la mairie de Bischheim où il dispose d'un bureau de 15 m² dans les locaux de la direction des sports et de la culture de la ville, moyennant une valeur locative annuelle estimée à 1 050 €. D'une durée de trois ans, cette convention n'est reconduite que par notification expresse au moins six mois avant son terme.

Enfin, la convention de mise à disposition de personnels est conclue pour trois ans avec reconduction tacite. Un maximum de 10 agents par spectacle et/ou animation peut être mis à disposition du CASCB. Il s'agit essentiellement de manutention, d'installation de matériels ou de mesures de sécurité.

La collectivité est invitée à faire preuve de prudence en clarifiant ses relations avec l'OMSAL et avec le CASCB. Il n'est, en effet, pas démontré que ces deux associations, chargées de la mise en œuvre de missions d'intérêt communal, disposent d'une réelle autonomie vis-à-vis de la commune de Bischheim,

- en ayant leur siège à l'Hôtel de Ville, voire dans un bureau au sein des services municipaux pour l'une d'entre elles ;
- en comptant des élus municipaux au sein de leurs organes dirigeants ;
- et en disposant de moyens provenant essentiellement de la collectivité publique.

La Chambre recommande également à la collectivité de s'assurer que les associations susmentionnées ne perçoivent pas directement auprès des usagers ou en provenance de divers organismes, des fonds qui, destinés au financement d'un service offert par la collectivité, auraient le caractère de deniers publics que seul le comptable public ou un régisseur de recettes peut manipuler.

¹⁵ Animations intercommunales à la Ballastière ; activités « ville-vie-vacances » ; tickets sports ; « planète jeunes » ; réalisation et diffusion d'œuvres artistiques ou littéraires relatives à la ville ; animation artistique de la fête de Noël des personnes âgées en liaison avec le CCAS ; bal du réveillon et des manifestations de fin d'année en collaboration avec l'OMSAL ; gestion des personnels d'animation et mise en œuvre d'activités et de projets spécifiques en direction des jeunes.

8.2. LES SAISONS CULTURELLES DE LA SALLE DU CERCLE

L'année 2009 est la septième année de programmation culturelle dans cette salle d'une jauge de 250 (maximum 260) spectateurs pouvant être augmentée à 400 avec des places debout.

La programmation comporte des spectacles tous publics avec une dominance « concerts de musique du monde », des séances scolaires et jeune public, des partenariats avec les organisateurs de festivals sur la CUS ou la région.

Depuis deux saisons, un réseau a été mis en place avec d'autres salles de la CUS. La programmation se veut différente de celles des autres salles de la Communauté urbaine et de la ville de Strasbourg, c'est pourquoi l'accent a été mis sur les musiques du monde, puis sur les ciné-concerts également innovants sur le secteur.

Déficitaire par nature sur le plan financier, cette activité rencontre du succès auprès du public, puisque la salle est comble pour les spectacles « Musiques du Monde » et pour le spectacle humoristique. Le rapport entre le nombre de spectateurs et le nombre de représentations par saison est en augmentation depuis 2004. Les bilans de saison sont établis de manière satisfaisante de même que les comptes et les bilans financiers.

8.3. L'ECOLE DE MUSIQUE

Dès l'âge de cinq ans, les Bischheimois peuvent suivre l'enseignement de l'école de musique dont le cursus s'organise en trois cycles d'une durée variable de trois à cinq ans.

L'école rémunère 27 enseignants, dont 10 titulaires ; les enseignants dont la durée de travail est inférieure à 5/20^{ème} ne bénéficient pas de contrat de travail et sont payés à la vacation.

Les tarifs annuels d'inscription à l'école, fixés par délibération du conseil municipal, sont différenciés selon le nombre d'activités pratiquées, le domicile des élèves, leur participation ou non à l'harmonie de Bischheim et le niveau de revenus de la famille. Des réductions de 20 % sont accordées à partir de deux enfants inscrits par famille. La gratuité de la scolarité est offerte, par le biais d'une bourse, aux enfants ayant porté leur choix sur la pratique d'un instrument rare¹⁶. L'augmentation des tarifs sur les cinq dernières années a varié entre 4 et 5% pour les enfants, elle tourne autour de 7 % pour les adultes.

Bien que le principe de l'équilibre financier du service ne s'applique pas pour de tels services publics à caractère administratif, il convient d'observer que le fonctionnement de l'école de musique engendre une prise en charge des finances communales qui s'est établie comme suit :

en €	2005/06	2006/07	2007/08
Total dépenses	467 342,91	499 731,74	571 512,37
Total recettes	101 556,19	98 049,91	100 771,05
Prise en charge de la ville	365 786,72	401 681,83	470 741,32

Sources : états annuels fournis à l'ADIAM –délégation départementale à la musique et la danse du Bas-Rhin

8.4. L'ECOLE DE DANSE

L'objectif de l'école de danse est de rendre la danse accessible à tous dès l'âge de quatre ans dans deux disciplines : la danse contemporaine et le modern'jazz.

¹⁶ en 2008/09 les instruments rares comprenaient, le hautbois, le basson, le trombone, le cor ou le tuba.

Deux salles sont mises à la disposition de l'école. Depuis la rentrée 2007, l'école propose des cours pour un public handicapé, aussi bien moteur que mental. Le nombre d'élèves inscrits dans ce cadre était de 13 en 2007/08, 11 en 2008/09. Cette action nouvelle n'a pas entraîné un accroissement global du nombre d'élèves qui a chuté depuis 2005.

L'école rémunère deux enseignantes pour les cours classiques et depuis 2007, une troisième enseignante pour les cours spécifiques aux élèves handicapés. Un adjoint administratif de la direction des sports contribue au fonctionnement de l'école dont la politique tarifaire s'inspire de celle mise en œuvre à l'école de musique.

Entre les saisons 2005/2006 et 2007/2008, la prise en charge résiduelle par la ville du fonctionnement de l'école de danse a augmenté de près de 127 % en raison notamment d'une baisse générale des inscriptions et de l'accroissement de la masse salariale lié au recrutement d'un nouveau professeur affecté aux cours pour les élèves handicapés. Le coût d'un élève est passé de 147 € pour la saison 2005/2006 à 392 € pour la saison 2007/2008.

en €	2005/06	2006/07	2007/08
Total dépenses	43 895,74	48 443,54	64 973,45
Total recettes	24 890,07	20 751,94	21 849,40
Prise en charge de la ville	19 005,67	27 691,60	43 124,05
Moyenne annuelle de fréquentation	129 élèves	109 élèves	110 élèves

* sources : états annuels fournis à l'ADIAM –délégation départementale à la musique et la danse du Bas-Rhin

9. LA BIBLIOTHEQUE

La stratégie développée par la municipalité en ce domaine vise à faire de la bibliothèque de Bischheim un équipement culturel de proximité dont les activités s'inscrivent dans le cadre des douze missions fondamentales assignées aux bibliothèques publiques par le manifeste de l'UNESCO de 1994 et déployées en priorité en direction des enfants et des écoles.

9.1. LES MOYENS FINANCIERS

La bibliothèque représente moins d'un quart des dépenses de fonctionnement consacrées par la ville à l'action culturelle¹⁷. Il n'y a pas eu de travaux d'investissement significatifs sur la période sous contrôle.

Le tableau ci-après retrace l'évolution des dépenses et des recettes de la bibliothèque à partir des chiffres qui sont communiqués chaque année au Ministère de la Culture¹⁸ à des fins statistiques et d'évaluation des bibliothèques publiques.

en €	2005	2006	2007	2008
Dépenses de fonctionnement				
Personnel – salaires et charges	235 380	291 850	191 789	171 071
Acquisition tous documents	29 197	34 592	35 832	43 242
Reliure et équipement des documents	4 102	4 266	4 976	1 778
Maintenance informatique	2 829	3 728	3 787	3 504
Animation – communication – impression	9 820	5 559	14 037	9 595
Sous-Total	281 328	339 995	250 421	229 190
Dépenses d'investissement				
Bâtiment	4 999	6 652	-	924
Mobilier et matériel	1 048	-	8 189	1 178
Informatique	-	-	14 660	1 673
Acquisitions de documents	-	-	-	-

¹⁷ Part du sous-compte 92321 dans le compte 923

¹⁸ Direction du Livre et de la Lecture

en €	2005	2006	2007	2008
<i>Sous-Total</i>	6 047	6 652	22 849	3 775
TOTAL DES DEPENSES	287 375	346 687	273 270	232 965
Recettes				
Droits d'inscription	5 208	3 702	4 593	5 542
Subventions de fonctionnement	6 474	8 838	4 375	2 187
Subventions d'investissement	-	-	-	-
Autres	-	-	-	-
TOTAL DES RECETTES	11 682	12 540	8 968	7 729

Source : CRC Alsace/comptes administratifs

9.2. L'ACTIVITE

A partir des critères de l'étude synthétique annuelle du ministère qui mesure l'activité des bibliothèques, il est possible d'observer qu'une relative stabilité caractérise l'activité de l'établissement sur les quatre dernières années.

9.2.1. LES RESSOURCES DOCUMENTAIRES

Les collections de la bibliothèque ont perdu de leur importance en volumes, même si les acquisitions annuelles sont en hausse, ce qui s'explique par l'importance des retraits de livres en 2006 et 2007, induits en grande partie par la perte des locaux de stockage rue du général Leclerc.

Etat des collections

Documents	2005	2006	2007	2008	Variation
Livres en libre accès	26 322	25 422	22 482	23 611	- 10,29%
vidéogrammes	2	2	2	6	
phonogrammes	582	595	630	622	+ 0,68%
cédéroms	199*	363	414	407	+ 104,52%
périodiques	85	85	85	66	- 22,35%
Total	27 190	26 467	23 613	24 712	- 9,11%

* première année d'achat de ce type de support

Source : Ministère de la Culture – Direction du livre et de la lecture

Documents	Achats de l'année				Retraits de l'année			
	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007	2008
Livres	1 544	1 684	1 548	1 981	1 499	2 313	4 134	1 216
Phonogrammes	40	10	70	33	13	45	74	11
Vidéogrammes	-	-	-	2	-	-	-	-
Cédéroms	193	48	13	30	-	17	5	36
Périodiques*	85	85	85	66	1 562	731	1 076	849

* en nombre d'abonnements

Source : Ministère de la Culture – Direction du livre et de la lecture

Dans toutes les catégories de documents, Bischheim est en position de retrait par rapport aux moyennes nationales publiées pour 2007 : 1,32 livre par habitant contre 2,77 ; acquisition annuelle de 12,44 documents pour 100 habitants contre 24,9 ; dépense d'acquisition par habitant de 1,11 € contre 3,10 €

9.2.2. LES AUTRES ACTIVITES CULTURELLES

Attendant à la bibliothèque qui en assure la gestion, la ville dispose d'un espace - la cour des Boecklin - où sont présentées gratuitement des expositions s'inscrivant dans un programme annuel. Dans le cadre des animations de rue, la bibliothèque encadre et organise une brocante annuelle de livres. Elle participe en octobre à la manifestation « Lire en fête » et orchestre des animations régulières comme de nombreux accueils de classes, les mercredis d'histoire ou les mercredis « petite souris » autour du multimedia. L'examen de ces différentes actions illustre le rôle joué par la bibliothèque auprès des milieux scolaires.

9.3. LA FREQUENTATION

Année	I N S C R I P T I O N S					Total usagers	dont résidents Bischheim	Total emprunteurs actifs	dont résidents
	Enfants 0-14 ans	15-24 ans	25-59 ans	+ 60 ans	Total adultes				
2005	837	178	412	95	685	1 522	892	1 241	721
2006	766	180	369	91	640	1 406	806	1 121	628
2007	744	160	358	96	614	1 358	660	1 116	487
2008	711	162	433	126	718	1 429	678	1 153	553
Evolution	- 15,05 %	- 8,98 %	+ 0,50 %	+ 32,63 %	+ 4,81 %	- 6,10 %		- 7,09 %	

Source : Ministère de la Culture – Direction du livre et de la lecture

Faisant écho à un constat national, le nombre des inscriptions accuse une baisse sur les quatre années sous contrôle, particulièrement significative chez les jeunes enfants et les jeunes adultes, partiellement compensée par une hausse de fréquentation chez les adultes et les seniors. Les enfants âgés de moins de 14 ans demeurent néanmoins plus nombreux que la totalité des adultes, sauf en 2008.

Une évolution analogue est observée sur le nombre de prêts enregistrés, à la baisse également sur la période, mais de manière moins significative au regard de l'augmentation de l'offre induite par la création d'un réseau intercommunal. Ces chiffres mettent également en évidence l'incidence de l'exiguïté des locaux sur la fréquentation du lieu.

9.4. LES LOCAUX

En 2009, la bibliothèque se trouve répartie sur deux sites, celui de la cour des Boecklin, dans une maison alsacienne typique dont la ville est propriétaire et celui des bureaux administratifs loués route de Bischwiller à la SCAEB. Cette double implantation génère des contraintes en termes d'organisation, mais aussi des coûts auxquels une localisation unique serait susceptible de mettre un terme.

Les espaces ouverts au public apparaissent relativement modestes, peu adaptés à une forte affluence et ne sont pas accessibles aux personnes à mobilité réduite. Les statistiques confirment cette impression puisque, ramenée à 100 habitants, la surface disponible n'est que de 1,47 m², contre plus de 6 pour la moyenne nationale des bibliothèques de la même tranche que Bischheim. Molsheim dispose de 580 m², Bischwiller de 900 m², Saverne de 1 100m², et Sélestat de 940 m².

La bibliothèque offre un service à domicile pour les personnes âgées, à mobilité réduite ou malades. La consultation du catalogue en ligne permet la réservation de documents via internet ou par téléphone.

9.5. L'ADHESION AU RESEAU INTERCOMMUNAL

Dans le cadre du développement de l'intercommunalité, une partie des compétences « lecture publique » a été transférée à la Communauté Urbaine de Strasbourg. Ce transfert, décidé en 2003, avait deux objectifs :

- autoriser la CUS à créer et gérer les équipements communautaires qui viendraient renforcer et rééquilibrer l'offre de bibliothèques sur le territoire ;
- permettre la mise en place, la gestion et l'animation d'un réseau entre les bibliothèques communautaires et les bibliothèques des communes membres, incluant la mise en place et la gestion d'une tarification unique¹⁹.

Le premier objectif a été atteint avec les ouvertures successives des médiathèques d'Illkirch-Grafenstaden (2006), dite médiathèque Sud, puis de la médiathèque de Strasbourg, *André Malraux* (2008), et celle de Lingolsheim, dite médiathèque Ouest (2008). L'ouverture de la médiathèque Nord, à Schiltigheim, sur la friche Adelshoffen en 2011, doit compléter le dispositif.

A l'heure actuelle, la commune de Schiltigheim subventionne, en liaison avec Bischheim (60/40), une association qui a pour mission de promouvoir le livre, la lecture et les animations culturelles en direction d'un public enfants et jeunes du quartier des Ecrivains.

Le deuxième objectif, plus innovant, a été concrétisé à l'occasion de l'ouverture de la médiathèque *André Malraux* avec le lancement du « Pass bibliothèques ». Il s'agit d'une carte unique, la « carte Pass'relle » qui se substitue aux cartes d'abonnements des bibliothèques, et permet aux usagers d'avoir accès au prêt pendant un an dans toutes les médiathèques et bibliothèques de la communauté urbaine, sous réserve de l'adhésion des communes concernées. La CUS est chargée de la gestion du Pass ; elle assume le coût de la mise en place, la gestion du dispositif et encaisse les recettes. Une partie des recettes peut être reversée à chaque commune adhérente, sur la base des abonnements souscrits et du nombre de lecteurs actifs.

A ce jour, 15 communes dont Bischheim ont adhéré à la formule. Les médiathèques de la CUS et les bibliothèques municipales de Strasbourg appartiennent au réseau, ce qui porte à 26 avec le bibliobus, (22 au départ) le nombre de points de lecture, d'emprunts et d'animations auxquels le titulaire du Pass peut se rendre. Il n'est pas nécessaire d'être résident de la communauté urbaine pour bénéficier de la carte Pass.

9.5.1. LA POLITIQUE TARIFAIRE

L'adhésion impliquait la mise en place d'un tarif commun à toutes les bibliothèques, mais n'a pas eu d'incidences sur leur fonctionnement, chacune ayant conservé son règlement intérieur, ses conditions de prêt et ses horaires d'ouverture.

Deux tarifs annuels sont proposés aux usagers selon que le prêt concerne un livre ou un document multimedia et le réseau propose également un demi-tarif pour certaines catégories d'usagers et la gratuité de l'abonnement sous conditions limitatives.

Globalement avec la mise en place du Pass', les Bischheimois paient moins cher leur abonnement livres ; au niveau des supports audio-visuels, le prix de l'abonnement est plus cher, mais les usagers ont accès à un plus grand nombre de documents sans avoir à payer un nouvel abonnement comme par le passé.

¹⁹ extrait du rapport au conseil municipal de Bischheim du 20 septembre 2007 pour l'adoption de la convention « Pass Bibliothèques »

9.5.2. LES CONDITIONS DE PRET

Chaque bibliothèque a la maîtrise de ses conditions de prêt et horaires d'ouverture. Bischheim se rapproche beaucoup des médiathèques/bibliothèques de la CUS et de Strasbourg pour ce qui concerne la durée du prêt et le nombre de documents empruntables.

9.5.3. LES HORAIRES D'OUVERTURE

La bibliothèque est ouverte toute l'année, à raison de 18 heures par semaine. Cette amplitude horaire paraît relativement modeste au regard du nombre d'agents employés et par rapport aux 25 heures hebdomadaires affichées dans les statistiques des bibliothèques de la même tranche de population, ou d'autres villes d'Alsace comme Sélestat (31 heures), Saverne (30 heures), Bischwiller (28 heures) ou Molsheim (22 heures). Par contre, Bischheim se rapproche de la moyenne nationale générale qui est de 19 heures par semaine, sauf dans les villes de plus de 50 000 habitants où elle dépasse les 35 heures pour plus de cinq jours d'ouverture.

Suite aux observations provisoires qu'elle a formulées, la chambre prend note qu'une extension des heures d'ouverture de 2 à 4 heures est à l'étude.

9.5.4. LA DYNAMIQUE APPORTEE PAR LE RESEAU CUS

Avant 2008 la possibilité existait déjà, pour un abonné de Bischheim, d'aller dans d'autres bibliothèques des environs moyennant le paiement d'une nouvelle cotisation. Aujourd'hui avec le Pass' unique, une seule cotisation suffit pour être inscrit dans le réseau, ce qui, dans la logique du système, devrait conduire les abonnés à plus de mobilité, à tout le moins les inciter à fréquenter en plus de leur bibliothèque habituelle de proximité, les nouvelles médiathèques. A compter de 2008, un seul et même détenteur de Pass' peut se retrouver inscrit dans 19 structures comme lecteur du réseau (les bibliothèques des 14 communes, celles de la ville de Strasbourg - considérées comme une seule entité - et les trois médiathèques).

Au regard des premiers indicateurs, une dynamique semble s'amorcer, sans que pour autant le nombre réel d'abonnés ait augmenté sensiblement. C'est pourquoi la CUS, qui a en charge la gestion des Pass', a établi, pour étudier le fonctionnement du système et la mobilité des lecteurs, des statistiques croisées, qui font la distinction entre le nombre de Pass' délivrés et le nombre de lecteurs inscrits, et qui permettent de suivre les emprunts et passages de chaque détenteur de Pass au sein du réseau.

Sur 2008, pour Bischheim, il est possible de constater une augmentation des abonnés de 2007 à 2008 à travers les statistiques envoyées par la bibliothèque au ministère : 1 429 inscrits en 2008, 1 358 en 2007. Mais dans les statistiques de la CUS, le nombre de Pass' délivrés à Bischheim n'est que de 1 286.

Il faut donc désormais, pour avoir une idée précise du nombre réel de lecteurs, comptabiliser les Pass', le nombre des inscriptions reflétant leur mobilité au sein du réseau.

En 2008, la CUS comptabilise 48 168 Pass' en circulation, dont 8 975 pour la seule médiathèque *André Malraux* ouverte en septembre, et constate fin décembre 2008, que 10 903 détenteurs de Pass' sont allés s'inscrire dans une autre structure, dont 7 579 à la même médiathèque. Toujours selon le bilan 2008, 236 lecteurs de Bischheim sont allés s'inscrire dans d'autres bibliothèques (dont 102 à Malraux) et 123 lecteurs d'autres bibliothèques sont allés s'inscrire à Bischheim (dont 4 de Malraux).

Il est encore trop tôt pour dire si l'accroissement du nombre total de lecteurs va se confirmer sur le long terme, mais les statistiques que tient la CUS mensuellement attestent dès fin mai 2009 d'une augmentation substantielle de Pass' en circulation : 61 709 soit 28,11% de plus en cinq mois, la seule médiathèque *Malraux* en totalisant 13 718 soit 22,23% du total des Pass'.

À Bischheim le nombre de Pass' est également en augmentation: + 180 fin mai 2009.

9.6. L'EVALUATION DE L'ACTIVITE

Le département des bibliothèques publiques et du développement de la lecture au sein de la direction du livre et de la lecture collecte et analyse annuellement l'activité des bibliothèques territoriales, élabore une synthèse commentée qui a servi d'appui à cet embryon d'évaluation de l'activité de la bibliothèque de Bischheim par rapport à d'autres bibliothèques comparables du département.

9.6.1. LA COMPARAISON AU NIVEAU NATIONAL

Avec une population de 16 964 habitants Bischheim appartient à la tranche des bibliothèques des communes de 13 à 17 000 habitants.

La synthèse précédemment évoquée s'est intéressée à 129 communes et fait apparaître que Bischheim présente des faiblesses en :

- nombre total de prêts, seulement 59 % de la moyenne nationale de la tranche,
- nombre d'acquisitions annuelles de livres - 1 548 contre 2 386,
- nombre d'inscrits, seulement 40,70 %,
- nombre d'inscrits actifs - 6,60 % de la population contre 18,30 % au plan national,
- nombre d'heures d'ouverture hebdomadaire – 18 contre 25:59.

Par contre, Bischheim a bien joué son rôle de bibliothèque axée sur l'enfance, puisque le nombre d'enfants inscrits est supérieur au nombre d'adultes : 54,4 % contre 37,6 % pour la moyenne nationale, une situation qui a évolué moins favorablement en 2008 avec l'inscription supplémentaire de plus de 30 % de seniors.

Ces chiffres ont vocation à être corrigés à compter de 2008 avec la prise en compte de la mise en réseau des bibliothèques et l'instauration du Pass'unique.

Bibliothèque municipale (BM) d'une commune de 15 000 habitants

	Moyenne 2007	BISCHHEIM 2007
LE PERSONNEL		
Dépenses pour le personnel	286 638 €	191 789 €
<i>soit par habitant</i>	<i>19,14 €</i>	<i>11,31 €</i>
Nombre d'emplois	8,66	7,4
<i>dont nombre de cat. A et B</i>	<i>3,33</i>	<i>2</i>
% cat. A et B	50,7 %	27 %
LES RESSOURCES DOCUMENTAIRES		
Nombre de livres	40 895	22 482
<i>soit par habitant</i>	<i>2,7</i>	<i>1,32</i>
Nombre de phonogrammes	5 706	630
% BM conservant ce support	73,6 %	
Nombre de vidéogrammes	1 477	2

	Moyenne 2007	BISCHHEIM 2007
% BM conservant ce support	57,3 %	
Nombre de cédéroms	252	414
% BM conservant ce support	69,7 %	
Postes informatiques publics		2
LES ACQUISITIONS		
Dépenses d'acquisition	46 539 €	35 832 €
<i>soit par habitant</i>	<i>3,10 €</i>	<i>2,11 €</i>
Nombre de livres	2 386	1 548
Dépenses d'acquisition pour les livres	29 271 €	29 099 €
<i>soit par habitant</i>	<i>1,95 €</i>	<i>1,71 €</i>
Nombre d'abonnements en cours	84	85
Dépenses d'acquisition pour les périodiques	5 212 €	5 489 €
Nombre de phonogrammes	517	70
Dépenses d'acquisition pour les phonogrammes	8 597 €	63 €
Nombre de vidéogrammes	314	0
Dépenses d'acquisition pour les vidéogrammes	10 869 €	/
Nombre de cédéroms	46	13
Dépenses d'acquisition pour les cédéroms	1 637 €	1 181 €
LE PUBLIC ET LE PRÊT		
Nombre d'inscrits emprunteurs	2 742	1 116
<i>dont enfants</i>	<i>37,9 %</i>	<i>54,4 %</i>
<i>dont adultes</i>	<i>62,1 %</i>	<i>45,6 %</i>
Taux d'inscrits par rapport à la population	18,3 %	6,58 %
Nombre total de prêts	83 840	49 410
Nombre de prêts de livres	69 111	38 987
Nombre de prêts de phonogrammes	11 912	1 331
Nombre de prêts de cédéroms	1 005	1 868
Nombre de prêts de vidéogrammes	8 692	0
LES HORAIRES		
Nombre d'heures d'ouverture hebdomadaire	25 :59	18
Nombre de jours d'ouverture hebdomadaire	4,7	4

LES LOCAUX		
Surface des locaux en m ²	919	250
<i>soit pour 100 habitants</i>	<i>6,1</i>	<i>1,47</i>
Nombre de places assises	78	20

Source : Direction du livre et de la lecture – bureau des bibliothèques territoriales – données 2007

9.6.2. LA COMPARAISON AU NIVEAU DEPARTEMENTAL

Dans les statistiques du Bas-Rhin, en nombre d'habitants, seule la ville de Sélestat se rapproche de Bischheim avec 17 514 habitants. Mais dans cette ville qui abrite la Bibliothèque humaniste et appartient aussi à une communauté de communes se trouvent à la fois une bibliothèque municipale et une médiathèque intercommunale.

Pour établir des comparaisons, il paraît pertinent de se rapprocher de villes dans la tranche de population inférieure, mais qui sont représentatives du Bas-Rhin : Saverne, Molsheim, Bischwiller et Wissembourg. Les mêmes faiblesses que dans la comparaison nationale peuvent être formulées : dans les collections, les acquisitions, le nombre d'inscrits et d'inscrits actifs, le nombre de livres prêtés, les plages horaires d'ouverture et les surfaces à disposition.

Par contre en comparaison avec des bibliothèques du réseau Pass'relle participant à l'enquête, celle de Bischheim se place en importance en tête des bibliothèques juste derrière les bibliothèques de la ville de Strasbourg/CUS.