

PÔLE FINANCES ET PROGRAMMATION

Affaire suivie par : Baudouin RUYSSSEN

V/Réf :

N/Réf : HM/FIN.2006.54

Toute la correspondance doit être adressée
impersonnellement à M. le Maire.
Merci de rappeler les références du présent courrier.

Recommandé - AR

N° d'ARRIVÉE : 370	
11 MAI 2006	
C.R.C.	GREFFE

Monsieur Louis VALLERNAUD
Président de la Chambre Régionale des
Comptes de Franche-Comté
5, Rue du Général Sarrail
B.P 143
25014 Besançon Cedex

Besançon, le 11 MAI 2006

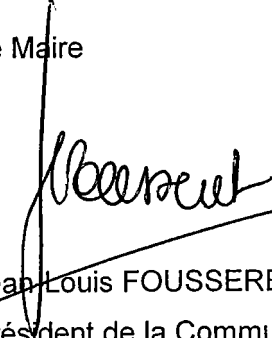
Monsieur le Président,

Par courrier du 13 avril dernier, vous m'avez adressé le rapport d'observations définitives formulées par la Chambre Régionale des Comptes de Franche-Comté sur la gestion de la commune de Besançon pour la période 1996 à 2004.

Vous voudrez bien trouver ci-joint en retour les observations en réponse de la Ville.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes meilleures salutations.

Le Maire


Jean-Louis FOUSSERET

Président de la Communauté d'Agglomération
du Grand Besançon

Rapport d'observations définitives
formulées par la Chambre Régionale des Comptes de Franche-Comté
sur la gestion de la commune de Besançon (1996-2004)

Réponses apportées par la Ville aux observations de la Chambre

I) La gestion des personnels :

I.1 L'évolution des effectifs :

- ° Page 4 : au titre des transferts de compétences, la Chambre fait référence à « la réaffectation, au besoin en surnombre, des agents qui étaient affectés à des compétences transférées, en particulier le transport urbain. »

La Ville confirme les explications apportées par courrier du 21/06/05 :
« Pour ce qui concerne le transport urbain, le fait que peu de personnels aient été transférés s'explique aisément puisque peu d'agents étaient directement identifiés comme affectés à cette fonction. La Ville gère effectivement le service via une D.S.P., mobilisant partiellement des agents répartis sur plusieurs services municipaux. La délibération du Conseil Municipal au 18/12/2000 prévoyait une mise en oeuvre progressive du transfert après concertation avec les personnels. Une convention de prestations complétait le dispositif sur 2001 pour l'équivalent de 5 ETC à périmètre constant et 6 ETC en prenant en compte une extension des prestations sur le territoire de la C.A.G.B. (prestations ponctuelles prévues sur 2001 uniquement). Un bilan contradictoire établi en 2001 a donné lieu à un avenant approuvé par le Conseil Municipal du 13/12/01. Au terme de l'année 2001 et après ajustement de l'estimation initiale (ramenée de 5 à 4 ETC), un agent a été effectivement repris par la C.A.G.B ».

Ainsi, il y a bien lieu de considérer que le secteur transports urbains mobilisait 3 ETC non transférés fin 2001 (après un an de fonctionnement effectif du service transféré) mais non précisément identifiés dans l'organigramme de la Ville. Il ne s'agit donc pas en l'espèce de « réaffectation au besoin en surnombre ».

- Page 4 : la Chambre fait remarquer que « le coût budgétaire des personnels a connu, à compétences constantes, une augmentation de près de 8 % sur la période ».

La Ville conteste cette évolution en raisonnant à périmètre constant comme précisé dans son courrier du 21/06/05 : *« concernant l'évolution des charges de personnel sur la période 1999-2003, du fait de la reprise du secteur de la Petite Enfance en 2002, il s'avère que la diminution de la subvention accordée au C.C.A.S. pour cette même année était de 4 294 737 €. En prenant en compte cette réduction de subvention, les charges de personnel s'élevaient alors à 65 924 757 € à périmètre constant. »*

En 2003 intervient le transfert des centres sociaux, ce qui nous amène à périmètre constant à une diminution cumulée de la subvention C.C.A.S. de 5 227 237 € (4 294 737 € pour 2002 + 932 500 € pour 2003). Ainsi, les charges de personnel pour 2003 étaient de 67 536 298 € une fois déduite la diminution de la subvention. Cette correction effectuée nous permet de recalculer l'évolution de la masse salariale sur la période 1999-2003 pour arriver à une progression de 6,1 %. »

A titre de complément, la Ville faisait remarquer dans sa réponse du 30/01/06 (chiffres 2005) « que le coût du GVT est égal en moyenne annuelle à 1,1 % des salaires et des charges et qu'une augmentation de 1% du point d'indice majoré, sur une année complète, représente 1,03 % de cette masse budgétaire (cela sans tenir compte de l'évolution des charges patronales, notamment de la C.N.R.A.C.L.) ».

- Page 5 : la Chambre indique que « l'examen des pièces justificatives fournies à l'appui des comptes de gestion n'a pas permis de vérifier en l'état » [les diminutions de subventions au C.C.A.S. annoncées par la Ville pour le calcul du périmètre constant].

La Ville confirme les termes de sa réponse du 30/01/06. Elle a en effet expliqué que « le mode de calcul annuel de la subvention au C.C.A.S. tenait compte d'abord des correctifs destinés à raisonner à périmètre constant, ensuite d'un ajustement pour tenir compte de ses besoins budgétaires et des priorités de son action validés par la Ville. Les pièces justificatives à l'appui du compte de gestion ne prennent pas en compte ce cheminement interne au processus de décision. En revanche, deux documents de travail ont été transmis à la Chambre le 30/01/06 pour lui permettre d'apprécier le mode de calcul. Il y est fait aussi explicitement référence dans les rapports de présentation du CA 2002 et du CA 2003 ».

Cela étant, la mention page 5 du rapport est en contradiction avec ce que reconnaît explicitement la Chambre (au moins pour l'année 2002) page 82 du même rapport au titre de sa synthèse financière : le choix opéré en 2002 de reprendre sur le budget principal l'ensemble des charges relatives au secteur petite enfance précédemment dévolues au CCAS « s'est effectivement accompagné d'une diminution correspondante de la subvention attribuée à cette structure ».

Charges de personnel recalculés à périmètre constant					
	1999	2000	2001	2002	2003
données brutes	63 623 345	64 499 904	65 560 571	70 219 494	72 763 535
diminution de la subvention CCAS	0	0	0	4 294 737	5 227 237
prise en compte réduction CCAS	63 623 345	64 499 904	65 560 571	65 924 757	67 536 298

évolution des charges de personnel sur la période 1999-2003: + 6,1 %, soit 1,22 % /an

- Page 5 : la Chambre observe que «le choix de transférer progressivement à la CAGB les compétences jusque là dévolues à la Ville a donc eu des incidences sur les finances de la Ville». Cette remarque résulte de la comparaison de l'évolution des dépenses de personnel de la Ville avec celles des communes de la même strate sur la même période et pourrait apparaître comme négative.

La Ville, comme indiqué dans sa réponse du 30/01/06, souligne en réponse que « cette progressivité ne résulte pas de la seule volonté de la Ville, mais est d'abord la conséquence d'un constat, souligné d'ailleurs par la Chambre :

- « une position géographique particulière de Besançon, ville centre de plus de 122 000 habitants entourée de villages et de bourgs à population peu importante » (p. 66)
- son engagement « à l'intérieur d'un district urbain exerçant des compétences limitées » (p. 82)
- avec comme conséquence le fait que : « la communauté d'agglomération n'a fait qu'étendre le périmètre des compétences déjà transférées, à l'exception du réseau de transports urbains mis en place » (p. 82)

Il va de soi que la réussite des transferts suppose un accord réciproque des deux parties et la reconnaissance d'un esprit communautaire partagé. Il est certain que le faible niveau d'intégration du District n'a pas accéléré la mise en synergie et que les statistiques auraient été très différentes si le choix des élus avait amené un transfert des déchets et du C.N.R. au 01/01/01. Cela étant, si des transferts massifs étaient intervenus dès la création de la C.A.G.B., la diminution de l'A.C.T.P. serait intervenue en parallèle selon le mécanisme de neutralisation des transferts prévu par la loi Chevènement ».

I.2 La gestion des emplois et des ressources et la politique salariale :

I.2.1 Les avancements :

- Page 6 : la Chambre fait remarquer que « la Ville pratique une gestion administrative des avancements sans aucune référence à la valeur professionnelle de l'agent. »

Sur ce point, la Ville réaffirme les termes de sa réponse du 21/06/05 : *« la valeur professionnelle de l'agent (...) est prise en compte formellement dans l'entretien d'évaluation annuelle. Le déroulement de carrière comporte également l'avancement de grade et la promotion interne pour lesquels le critère de l'ancienneté n'est que mineur, les deux critères majeurs étant respectivement la qualité de travail (appréciation professionnelle annuelle) et les responsabilités assumées (note du 31/01/1995) ».*

- Page 6 : la Chambre considère que « la pratique existante à Besançon prive la collectivité d'un moyen d'évaluation s'inscrivant dans une gestion des emplois et des compétences, celle-ci ne pouvant se résumer principalement à la gestion des seules vacances de poste ».

En réponse, la Ville réaffirme qu'il serait simplificateur de considérer que la politique des ressources humaines se limiterait à la seule gestion de la vacance des postes. Dans sa réponse du 21/06/05 la Ville parlait explicitement de gestion « *des postes et des hommes* », ce qui implique évidemment de traiter au quotidien mais aussi dans le cadre de « l'évolution prévisionnelle des politiques municipales » des situations individuelles.

I.2.2 Les primes :

- Page 7 : la Chambre évoque la non application des termes de la délibération du Conseil Municipal du 17/02/92. « La notion de mérite professionnel qui avait pourtant été précisée par les dispositions des lois de 1983 et 1984 relatives au statut de la fonction publique ne semble jamais avoir été appliquée. »

La Ville reprend ici les termes de la réponse déjà apportée à la Chambre : « *Il est précisé* :

- *qu'en fait le Conseil Municipal n'a pas décidé, le 17/12/1990, de prendre en compte la notion de mérite professionnel dans les modalités d'attribution du régime indemnitaire des cadres, mais seulement indiqué qu'après 3 ans de fonctionnement expérimental de régime indemnitaire, de nouvelles dispositions prenant en compte notamment la notion de mérite professionnel pourraient être prises ;*
- *que c'est une délibération du Conseil Municipal du 14/12/1992 qui traite le sujet.*

La Ville a déjà apporté des réponses à cette question qui avait été posée par la Chambre Régionale des Comptes en 1998. Je vous rappelle les observations formulées par la Ville à cette occasion :

"En 1992, le Conseil Municipal avait retenu deux axes en matière d'évolution des régimes indemnitaires :

- *la personnalisation d'une partie des régimes indemnitaires,*
- *la compensation des gains indiciaires obtenus sur les échelles de grade après 1992 par une diminution du régime indemnitaire.*

S'agissant de la personnalisation d'une partie du régime indemnitaire, il est exact que cette 4^{ème} et dernière phase de l'évolution des régimes indemnitaires prévue en 1992 n'est pas encore intervenue.

Le coût important que cette ultime phase entraînerait, alors que les différentes évolutions des rémunérations des personnels territoriaux et notamment des agents de catégorie C, les plus nombreux, qu'il s'agisse de l'application du protocole Durafour ou d'autres dispositions intervenues au cours des dernières années, ont par

ailleurs généré des charges financières importantes, explique cette situation.

Ce choix d'économie a fait l'objet d'une décision explicite du Conseil Municipal chaque année avec le vote du Budget Primitif.

S'agissant de la compensation des gains indiciaires par une diminution du régime indemnitaire, cette mesure a été appliquée mais partiellement puisque limitée à 50 % des gains indiciaires.

Cette mesure est toutefois appliquée à tous les agents bénéficiant de régimes indemnitaires importants, quelle que soit leur catégorie (A, B et C), ce qui constitue un mécanisme d'économie tout à fait exceptionnel au sein de la Fonction Publique." »

Il faut donc souligner le fait que si la personnalisation d'une partie du régime indemnitaire n'a pas été finalisée, parallèlement et en contrepartie la dernière phase d'évolution du régime indemnitaire n'a pas été mise en oeuvre. Il s'agit d'un choix constant de la précédente et de l'actuelle équipe municipale. Il s'agissait donc d'un dispositif global.

- Page 7 : la Chambre en conclut que « la Municipalité est amenée à contenir l'évolution des charges de salaires par une politique centrée sur la maîtrise des effectifs. »

La Ville rappelle qu'elle a fait remarquer dans sa réponse du 30/01/06 que « la politique des ressources humaines ne se limite pas à une politique des effectifs .

Il n'en demeure pas moins que la maîtrise des effectifs au sens de l'adéquation des personnels aux postes est une priorité, compte tenu des masses budgétaires en jeu. Mais maîtrise des effectifs signifie aussi formations, redéploiements, projets de services, mécanisation des tâches par exemple.

Dans ces conditions, la Ville maintient les termes de sa réponse du 21/06/05 s'agissant notamment de la « *réelle réactivité de l'administration municipale à niveau de service constant* ». Les équipes municipales successives ayant décidées, pour des raisons de coût budgétaire, de ne pas mener à terme la réforme envisagée en 1992, il est tout à fait remarquable que la Ville sur la période considérée ait pu maîtriser ses effectifs budgétaires (et donc l'évolution de sa masse salariale de compte administratif à compte administratif à des niveaux inférieurs à 2,5 % par an, cf tableau page 3 : évolution moyenne de +1,22 % par an à périmètre constant sur 1999-2003) et développer les services rendus et le nombre d'équipements ouverts (Proxim'cité, ouverture des points publics, de la piscine-patinoire, du musée du Temps ...) sans conflit social majeur. De ce point de vue pour la Ville, le maintien de l'avantage que constitue la politique d'avancement en vigueur n'est effectivement pas contradictoire avec la réalisation d'autres efforts de gestion et de rationalisation. »

- Page 8 : la Ville prend acte du fait que dans sa lettre du 07/10/1999, la Chambre observait que les modalités juridiques de rémunération pratiquée par la Ville de Besançon au profit de ces agents « n'appelaient pas de remarque particulière » (hors l'inachèvement du processus déjà évoqué).

I.2.3 Les avantages accessoires : les logements de fonction :

- Page 9 : la Chambre fait remarquer que l'examen des conventions d'occupation par utilité de service établies par la Ville a révélé des irrégularités formelles de procédure.

Dans sa réponse du 30/01/06, la Ville indiquait qu'elle avait pris acte de ces anomalies et modifié en conséquence depuis juin 2005 les procédures suivies notamment en sollicitant systématiquement l'avis préalable des services fiscaux, puis une délibération du Conseil Municipal pour toute nouvelle attribution de logement de fonction.

En ce qui concerne *«la disposition locale non appliquée selon laquelle le montant du loyer serait rétabli dans son intégralité en cas d'impossibilité d'assurer à titre temporaire les prestations liées à l'occupation du logement»*. La Ville précisait également dans sa réponse du 30/01/06 que : « les arrêtés correspondants seront prochainement modifiés pour supprimer cette modalité. Il s'agit en effet d'une disposition reprise systématiquement à partir de formulations antérieures, effectivement non appliquée (car non applicable) comme la Ville l'a confirmé par courrier du 01/04/05. La Ville procède aux toilettages souhaités par la Chambre Régionale des Comptes ». A la date de réponse au rapport d'observations définitives, ces corrections ont été réalisées.

I.3 Les collaborateurs de Cabinet :

I.3.1 Le recrutement des collaborateurs de Cabinet du Maire :

- Page 11 : la Chambre constate que « l'examen des arrêtés de recrutement des collaborateurs du Maire de Besançon a permis de constater que le directeur de cabinet était entré en fonction avant la transmission de l'arrêté au contrôle de légalité. »

La Ville s'est expliquée sur ce problème de délais de transmission dans sa réponse du 21/06/05.

Rappelons à cet égard que l'article L 2131-1 du CGCT parle bien de date de transmission au représentant de l'Etat et non pas de date de réception par celui-ci.

La Chambre considère « qu'il est difficile d'invoquer une quelconque explication telle qu'il faille attendre la veille du recrutement pour organiser les procédures administratives prévues par la réglementation ». La ville prend acte de ces critiques qui portent sur les délais de formalisation de décisions du Maire au travers de la signature de l'arrêté de recrutement.

- Page 11 : la Chambre fait référence aux dispositions de la loi du 13/08/04 et « appelle pour l'avenir l'attention de la Ville sur le fait que, si elle n'était pas contraire aux textes en vigueur à l'époque, la procédure de recrutement du directeur de cabinet intervenue en 2002 serait irrégulière, au regard des nouvelles dispositions réglementaires résultant de la loi n°2004.809 du 13/08/04 ».

La Ville prend acte du caractère régulier de la procédure de recrutement constaté par la Chambre et de son rappel, pour l'avenir, des nouvelles contraintes législatives qu'elle applique d'ailleurs depuis leur entrée en vigueur.

I.3.2 La rémunération des collaborateurs de Cabinet du Maire :

- Pages 12 et 13 : la Chambre fait référence à un courrier du 03/06/04 du Préfet du Doubs et à une jurisprudence du Conseil d'Etat du 15/10/04. Elle invite la Ville « à reconsidérer l'arrêté concernant la rémunération du directeur de cabinet en dissociant les deux éléments distincts constitutifs de la rémunération : le traitement indiciaire et le régime indemnitaire, ceci dans les limites fixées par la réglementation »

Dans sa réponse du 30/01/06, la Ville a fait remarquer que « la décision évoquée a été transmise au contrôle de légalité le 11/03/04 et enregistrée par les services préfectoraux le 15/03/04. La Chambre reconnaît que cette transmission, faite dans un but de transparence, n'avait pas un caractère obligatoire. En tout état de cause, le 15 mai 2004 cette décision a acquis un caractère définitif. Les observations tardives de M. le Préfet en date du 03/06/04 ne mentionnaient aucune jurisprudence mais se référaient à une réponse ministérielle, en contradiction avec une circulaire du 23/07/01 prenant en compte l'évolution réglementaire évoquée. »

« Aucune suite n'a été donnée par les services préfectoraux à la réponse de la Ville en date du 14/06/04. Quant à la jurisprudence du Conseil d'Etat citée par la Chambre, elle n'est intervenue que postérieurement (le 15/10/04). »

Il s'avère que :

- La jurisprudence rendue au vue du décret 87.1004 du 16/12/1987, dans sa rédaction résultant du décret 01.640 du 18 juillet 2001, limite la rémunération des collaborateurs de cabinet à 90% du traitement indiciaire terminal de l'emploi du fonctionnaire occupant l'emploi administratif fonctionnel de direction le plus élevé au sein de la commune.

- Que le décret 05.618 du 30/05/2005, qui démontre la continuité de l'analyse du pouvoir réglementaire quant à cette question, précise que la rémunération des collaborateurs de cabinet comporte : d'une part un traitement indiciaire avec une limitation similaire à la précédente, d'autre part des indemnités dont le montant ne peut être supérieur à 90% du montant maximum du régime indemnitaire servi au titulaire de l'emploi fonctionnel ou du grade de référence.

Par conséquent, la jurisprudence du 15/10/2004 n'est plus d'actualité compte-tenu de la publication du décret du 30/05/2005, pour les actes postérieurs à celui-ci.

Bien que l'arrêté portant rémunération du Directeur du Cabinet du Maire en date du 1^{er} mars 2004 soit devenu définitif, la Ville procèdera prochainement, comme l'y invite la Chambre, à une modification de celui-ci.

Il s'agit d'une modification de forme distinguant au sein de la rémunération traitement et indemnités. La Ville souligne que celle-ci ne remet pas en cause le montant global de la rémunération, qui est de

fait inférieur aux plafonds réglementaires rappelés par la Chambre elle-même.

I.4 La gestion de l'absentéisme :

I.4.1 L'évolution de l'absentéisme :

- Page 13 : la Chambre critique le mode déclaratif choisi par la Ville pour l'enregistrement des absences des personnels.

La Ville précisait dans sa réponse du 30/01/06, qu'il était « exact que la Ville n'a pas mis en place de comptabilisation automatisée du temps de travail des agents. En l'espèce, l'accord salarial intervenu à l'occasion de la mise en place de l'A.R.T.T. n'a pas remis en cause le système antérieur. Le temps de travail du personnel est organisé selon deux modalités principales, en fonction des nécessités de fonctionnement des services :

- des plannings de travail avec des horaires fixes,
- l'horaire variable qui fait l'objet d'un système de comptabilisation manuel (fiche hebdomadaire de suivi horaire préétablie accessible aux responsables hiérarchiques).

La Chambre peut considérer que ce système est désuet et présenter des risques d'erreurs. Elle n'en apporte pas pour autant la preuve, alors que la gestion de l'absentéisme s'inscrit dans une organisation déconcentrée des ressources humaines sous le contrôle hiérarchique des chefs de service et des directeurs. (...)

La Ville conteste les conclusions de la Chambre qui ne démontre pas que le système mis en place par la Ville est inopérant ».

Par ailleurs, la Ville insiste sur les taux d'absentéisme constatés qui se révèlent plutôt favorables, comme le montre le récent palmarès dressé par l'IFRAP (Institut Français pour la Recherche sur les Administrations Publiques) de l'absentéisme dans la fonction publique, publié par le mensuel « SOCIETE CIVILE » de février 2006 (résultats disponibles sur le site <http://www.ifrap.org>).

I.4.2 L'impact budgétaire de l'absentéisme :

- Page 14 : la chambre met en évidence l'impact budgétaire de l'absentéisme, évalué à environ 4,08 M€ par an sur la période 1999-2003.

Dans sa réponse du 30/01/06, la Ville faisait remarquer que le coût à prendre en compte est le coût mis en évidence par la Chambre pour absences pour maladies, accidents du travail et absences diverses hors maternité, adoption, formation et absences syndicales. La Chambre évalue cette charge à 3,33 M€ en 1999 et 3,38 M€ en 2003. La Ville fait remarquer que même si cette charge est loin d'être négligeable elle est à rapporter au total des dépenses de personnel sur la période, soit en moyenne 65,4 M€ (à périmètre constant) et représente en pourcentage moins de 5 % ».

I.4.3 Les mesures de gestion de l'absentéisme prises à Besançon :

- Page 15 : la Chambre fait remarquer que la commune a très rarement utilisé les facultés de contrôle.

Dans sa réponse du 30/01/06, la Ville indiquait : « Il est vrai que les contrôles doivent être réactivés et la mise en oeuvre de cette mesure est en cours. Cela étant, le fait de rapporter le nombre de contrôles au nombre d'arrêts de travail pour en tirer un pourcentage est à relativiser. Il conviendrait de rapprocher les contrôles de la durée moyenne des absences (il est très difficile de contrôler des absences inférieures à 2 jours) et de leur fréquence (pour privilégier des contrôles ciblés).

Les contrôles diligentés par la Ville sont notamment fonction :

- du signalement des abus par les services (mais des contrôles sont demandés à la propre initiative de la Direction des Ressources Humaines),
 - de la durée des arrêts de travail (un contrôle peut être mis en oeuvre en cas de multiplication d'arrêts [expertise d'un médecin]),
 - de la répétitivité des arrêts,
 - de l'hospitalisation ou non de l'agent,
 - de la connaissance ou non de la cause de l'arrêt (pas de contrôle si l'agent est manifestement dans l'incapacité de travailler [ex. : fractures d'un membre, maladie grave]) ».
- Page 15 : la Chambre regrette que la démarche effectuée par la Ville auprès de la SOFCAP n'ait pas abouti et que la prise en charge par le budget du risque d'absentéisme n'ait pas donné lieu à débat au sein du Conseil Municipal.

Par notes des 13 et 22 avril 2005, la Ville a apporté toute explication à la Chambre. Ainsi a-t-il été précisé que la totalité de l'absentéisme n'était pas susceptible d'être assurée, mais : « *les maladies ordinaires, les maladies longue durée, les accidents du travail et maladies professionnelles et éventuellement les maternités.*

Dans ce cadre, la question de la souscription par la Ville d'une assurance a été examinée avec les représentants d'une compagnie.

Le premier constat est que le taux d'absentéisme de la Ville en matière d'accident du travail est faible et que les frais médicaux en résultant sont très peu élevés : 67 200 € en 2004. En outre, l'absentéisme pour maladies ordinaires et maladies de longue durée s'inscrivent semble-t-il, dans la moyenne. Il s'avère également que d'une façon générale, l'assurance ne permet que d'étaler et planifier la dépense afférente au risque sans réaliser d'économie in fine, ceci sans prise en compte du coût de gestion du dispositif. Souscrire une assurance pour ce risque paraît donc une mesure peu intéressante. » La Ville précisait également que des informations complémentaires avaient été transmises à SOFCAP, laquelle n'avait pas donné suite à la démarche entreprise par la Ville. La Ville pour ce qui la concerne a considéré que ces premiers résultats n'étaient pas probants et, d'une façon générale, que le niveau d'absentéisme constaté à Besançon n'était pas

suffisamment élevé pour que le recours à un système d'assurance étroitement contrôlé par un organisme privé génère des gains en personnels supérieurs au coût de l'assurance.

Il est exact que le Conseil Municipal n'a pas été amené à débattre de cette question, qui relève d'un choix de gestion des personnels municipaux par l'exécutif.

II) La gestion des achats :

II.1 Le périmètre du contrôle :

II.2 Le résultat du contrôle : des faiblesses dans la procédure d'achat :

II.2.1 Dans la définition des besoins et dans l'évaluation des crédits :

1. Pour la définition des besoins :

- Page 18 : la Chambre critique la définition des besoins en considérant que celle-ci, en terme d'achats de biens et services, ne semble pas rationalisée en fonction des objectifs assignés par le maire ou par l'assemblée délibérante aux services municipaux, mais est plutôt « issue d'une procédure budgétaire complexe établie sur la base d'une estimation de l'évolution des consommations d'une année à l'autre ».

La Ville en réponse, s'étonne des termes d'une telle formulation qui pourrait laisser entendre que la définition des besoins en terme d'achats serait conditionnée par les termes d'une procédure imposée indépendamment de tout choix politique. Le budget est en lui-même un acte politique, qui suppose des arbitrages préalables qui s'appuient sur une procédure (certes technique et complexe, certes où sont prises en compte les situations des exercices antérieures), mais dont l'objectif est avant tout de permettre à l'exécutif de faire des choix en toute connaissance de cause. Ces arbitrages conduisent ensuite à la phase de vote du budget permettant d'allouer aux services municipaux, en fonction des objectifs fixés, les moyens nécessaires. Il serait pour le moins paradoxal que la collectivité fonctionne à l'inverse de ce schéma et que l'analyse de la Chambre néglige la primauté des choix politiques ou confonde choix et outils.

Sur ce point, la Ville peut utilement reprendre l'intégralité de sa réponse du 15/06/05 décrivant les différentes phases d'arbitrage préalables au vote du budget (procédure d'ailleurs décrites dans les notes de préparation budgétaire, par exemple pour la préparation du BP 2005, pièce transmise à la Chambre).

« L'allocation des moyens budgétaires relève d'une problématique différente. Il est exact qu'elle se fonde notamment sur une comparaison des prévisions et des réalisations d'une année sur l'autre. Néanmoins, la procédure budgétaire distingue :

- les dépenses à périmètre constant sur lesquelles les services sont invités à optimiser leurs moyens en proposant des solutions de gestion pour faire face aux contraintes imposées (en 2005, le pourcentage d'évolution retenu au début de la préparation budgétaire était de - 3 %),
- les dépenses contraintes sur lesquelles les services n'ont que peu de marges de manoeuvre (fluides, contrats par exemple),
- les dépenses de personnel,
- les dépenses nouvelles proposées soit pour l'année, soit de façon pérenne.

La note de cadrage budgétaire et les documents de travail produits distinguent explicitement ces 4 catégories de dépenses. Les demandes de crédits annuelles sont examinées par les adjoints avec les services, puis lors de réunions techniques avec les services et la Direction Générale, les Finances, les Ressources Humaines, le Contrôle de Gestion, enfin en phase d'arbitrage avec les élus sous la présidence de M. le Maire. Ces différentes catégories de dépenses sont successivement examinées avec le souci constant de recherche d'économies.

La procédure est donc relativement complexe et elle fait l'objet de réunions contradictoires. Les opérations nouvelles sont notamment garanties par les économies dégagées sur les crédits du périmètre constant, sur proposition des services et des adjoints. L'absence de marge de manoeuvre n'a pas de caractère inéluctable, même si les contraintes qui pèsent sur l'équilibre du budget sont fortes (il convient de rappeler que les crédits des services représentaient au BP 2005 11,8 % des dépenses réelles de fonctionnement contre 56,8 % pour les dépenses de personnel).

Le fait qu'une autre façon de procéder permettrait de dégager de substantielles économies n'est pas démontré. En revanche, la Ville travaille à l'amélioration de ces procédures budgétaires avec de nouveaux outils permettant de mieux apprécier l'adéquation des moyens aux objectifs. La réflexion est en cours pour optimiser les modes de gestion et les processus de décision budgétaire. Il s'agit de la redéfinition d'allocation de ressources par activités qui devrait être opérationnelle en 2006. Ce travail a démarré fin 2004 avec l'appui du cabinet KPMG. Il est piloté en interne par le Contrôle de Gestion. »

- Page 18 : la Chambre considère que « cette pratique a toutefois comme inconvénient de conduire les élus à mettre en place des mesures nouvelles en étant contraints à ajuster l'équilibre budgétaire de la collectivité par la fiscalité ou l'emprunt ».

La Ville conteste cette analyse qui ne prend pas en compte les éléments de description du processus d'arbitrage budgétaire rappelé ci-dessus (réponse de la Ville du 15/06/05). Dans sa réponse du 30/01/06 la Ville précisait : « la formulation technique des besoins est systématiquement retravaillée pour l'estimation des budgets, même si les procédures sont toujours améliorables. Il va de soi que la stratégie budgétaire et financière n'est pas une conséquence inéluctable mais relève d'un choix d'orientations

budgétaires en amont. C'est ce que démontre très clairement la prospective budgétaire présentée annuellement au Conseil Municipal depuis 2002.

- Page 18 : la Chambre considère que « chaque direction s'attache à satisfaire ses besoins » et « qu'aucune comparaison des coûts d'achats et des coûts de production en régie directe n'a pu être fournie notamment dans le secteur des travaux de maintenance. »

La Ville rappelle sur ce point les termes de sa réponse du 15/06/05 : *« L'existence de services municipaux dont les compétences permettent de réaliser une série de travaux en régie est une donnée factuelle, résultant elle-même de choix d'organisation faits par la collectivité. C'est aussi une nécessité matérielle compte tenu des compétences de la Ville, avec la nécessité pour elle d'être en mesure de réagir, par exemple en urgence, à des problèmes de sécurité. On peut ainsi rappeler que six services municipaux sont tenus à des astreintes techniques qui fonctionnent sept jours sur sept et 24 H sur 24 (voirie, éclairage public, eau, assainissement...). C'est aussi une volonté forte pour disposer des moyens permettant une réponse rapide aux attentes des usagers, avec par exemple la mise en place du service "Proxim'Cité" en octobre 2001.*

Cela étant, le souci d'optimiser les moyens municipaux est constant. On peut ainsi faire remarquer que sur les quatre dernières années, les effectifs des services techniques ont évolué de + 1,78 % alors que les travaux ont sensiblement progressé (les dépenses d'équipement au compte administratif avec travaux en régie ont évolué de 29,5 M€ en 2001 à 34,9 M€ en 2004, dont une évolution de 1,9 M€ à 2,5 M€ pour les travaux en régie valorisés au CA).

La question de l'arbitrage entre régie et recours à une entreprise extérieure est donc systématiquement étudiée pour les travaux de maintenance, une fois réservés à la régie les travaux inférieurs à 24 H et pris en compte les impératifs d'organisation et de planning de travail des équipes municipales. Il n'apparaîtrait pas de bonne gestion que les éventuelles économies résultant de l'appel à un privé soient annulées par les frais de gestion des procédures de consultation et le coût de personnels inemployés. »

Dans sa réponse du 30/01/06, la Ville apportait quelques données complémentaires pouvant permettre d'illustrer le cas du service Bâtiment. Elles démontrent par ailleurs en quoi la formalisation systématique d'études comparatives public/privé serait de fait inopérante. « La régie regroupe 4 ateliers (serrurerie, menuiserie, plomberie, peinture) avec un effectif global de 41,5 agents à ce jour.

Elle est intervenue 4 843 fois en 2004 et 4 971 fois en 2005 (au 22/12/05)

- la régie réalise un nombre très important d'interventions (4 843 pour 2004),
- les travaux de sécurité et d'entretien d'une durée inférieure à 16 H, faisant suite à des demandes des chefs d'établissement par messagerie interne, représentent 90 % des interventions,

- les petits travaux, commandés directement par les techniciens du service Patrimoine, dont la durée est inférieure à 36 H, représentent 6 % des interventions,
- les autres travaux font l'objet d'une évaluation pour décision.

Il est à noter que cette dernière catégorie regroupe les grosses réparations inscrites au programme de travaux annuels (celles supérieures à 100 H). Les opérations planifiées font l'objet d'arbitrages avec les élus et les directions en charge des secteurs d'activité (éducation, sports, petite enfance...) pour un montant de l'ordre de 4 millions d'euros (en investissement). Ce programme est proposé au Conseil Municipal ».

- Page 19 : la Chambre remarque que « l'absence de prise en compte de l'ensemble des coûts dans l'exécution des missions, tel que par exemple le coût d'amortissement des équipements utilisés, ne permet pas à la Municipalité d'opérer des choix, sur les modes d'exécution des missions. » Elle cite notamment le cas des espaces verts.

La réponse de la Ville le 30/01/06 ne s'appuyait pas sur un argumentaire strictement réglementaire : « Dans la comptabilité analytique de la Ville, les coûts complets calculés pour les prestations municipales sont établis sans prendre en compte l'amortissement des locaux, puisque la Ville n'amortit pas ces derniers (amortissement non obligatoire pour les collectivités). En revanche, les amortissements des véhicules sont pris en compte dans leur coût total. L'absence d'amortissement immobilier n'est donc pas de nature à nuire aux choix des modes de gestion ».

S'agissant du cas particulier des espaces verts, la Ville rappelle sa réponse du 15/06/05 : « *L'argumentaire précédent vaut non seulement pour la direction Bâtiments mais aussi pour celle des Espaces Verts, avec le souci de maîtriser la masse salariale. Sur les quatre dernières années, les personnels de la direction Espaces Verts ont évolué de + 0,37 % alors que l'évolution des surfaces traitées a progressé de 5 %.* »

- Page 19 : la Chambre fait référence à l'étude Protectas.

Comme la Ville le faisait remarquer dans sa réponse du 15/06/05, les conclusions de cette étude ont été largement remises en cause par une analyse interne plus poussée du contrôle de gestion : « *L'audit réalisé pour le compte de la Ville par le cabinet Protectas était effectivement destiné à apporter des éléments de réflexion sur le choix entre achat et location longue durée. Cela étant, il importe de ne pas en systématiser les conclusions compte tenu des caractéristiques du parc bisontin :*

- *le taux de remise sur les véhicules acquis par la Ville est très supérieur à celui qu'a retenu l'étude : 22 à 28 % dans nos marchés contre 12 % retenus par Protectas,*
- *la distance moyenne parcourue, par année, par véhicule de la gamme visée, est en réalité inférieure à 7 500 Km alors que*

l'étude pose comme principe que les véhicules devraient parcourir 10 000 Km par an,

- *les véhicules municipaux sont conservés 10 à 13 ans tandis que le comparatif s'appuie sur une durée de 5 ans.*

Dans ces conditions, la location longue durée présente un prix de revient kilométrique largement plus élevé que l'acquisition. Ces résultats ont été confirmés par une étude du contrôle de gestion interne à la Ville (janvier 2004). Il importe de tenir compte des faibles distances parcourues et du choix de gestion long terme de chacun des véhicules. »

- Page 19 : la Chambre indique que : « le choix entre une externalisation de cette activité de maintenance/réparation et la poursuite de sa réalisation en régie n'a fait l'objet d'aucune analyse coût/efficacité. »

La Ville confirme les termes de sa réponse du 15/06/05 : « L'intérêt de l'atelier ne se limite pas à l'aspect économique mais apporte, par la présence sur site, une réactivité propre à limiter les immobilisations. En effet, cette proximité donne une grande souplesse pour l'organisation des maintenances prédictives et préventives selon la disponibilité des matériels. La maintenance prédictive porte essentiellement sur le suivi de l'usure des différents organes et la maintenance préventive vise à retarder cette usure par un entretien régulier, systématique ou consécutif à la maintenance prédictive. Ce mode de gestion permet de limiter les interventions curatives, donc sur pannes, toujours pénalisantes en termes d'immobilisations. »

Dans sa réponse du 30/01/06, la Ville a par ailleurs précisé : « l'existence de la régie municipale est un fait et un choix de gestion de la Ville. Celle-ci a démontré à la Chambre semble-t-il la technicité de l'atelier. Dans ces conditions, le choix prioritaire de la collectivité est d'optimiser les moyens dont elle dispose. C'est en ce sens que par délibération du Conseil Municipal du 15/12/05 il a été décidé de mutualiser ce service avec la C.A.G.B ».

- Page 19 : la Chambre considère que la détermination précise des besoins en véhicules de liaison « n'est pas satisfaisante » car « émanant directement des services qui précisent jusqu'au choix du type et du modèle de véhicule », « sans coordination centrale » et sans « procédure objective de définition des besoins du service public communal ». « Seules des considérations de disponibilités budgétaires permettent le déclenchement de l'achat public. »

Dans sa réponse du 15/06/05, la Ville précisait : que les services municipaux fonctionnent en gestion déconcentrée et que de ce point de vue il est normal, compte tenu de la diversité des missions et des métiers, que le besoin du futur utilisateur soit pris en compte en amont. La Chambre reconnaît d'ailleurs elle-même cette nécessité technique (cas des projets de services ou des évolutions réglementaires).

Il n'empêche que la direction du Parc Automobile et Déchets en assure la centralisation et la validation technique avec un avis de technicien (c'est aussi elle qui sera chargée de la gestion future).

(...)

Pour les remplacements courants (vétusté), c'est le Parc qui prépare la programmation en s'assurant que les besoins du service n'ont pas varié sur la définition précise du matériel, mais sous sa propre responsabilité et avec la logique d'une gestion optimale. »

La Ville conteste donc l'analyse de la Chambre. C'est bien la Direction du Parc Auto qui assure la « coordination centrale » de ces achats. Dans la réponse du 30/01/06 figuraient les précisions suivantes : « La Ville reconnaît effectivement que ses disponibilités budgétaires permettent le déclenchement de ses achats, en application des principes de la comptabilité d'engagement. En revanche, elle tient à souligner qu'il n'y a pas lieu de confondre « déclenchement » et « choix ». Il n'y a pas lieu non plus d'en conclure à une multiplication infondée des appels publics à la concurrence, la Ville restant maître de ses choix budgétaires et d'une gestion selon le principe de l'annualité budgétaire et non en autorisations de programmes.

La Ville conteste dans son ensemble le fait non avéré d'une « absence de procédure objective de définition des besoins du service communal » alors que le recensement des besoins est suivi d'arbitrages intégrés dans le processus budgétaire décrit en amont par la Ville ».

- Page 20 : la Chambre critique le fait que la Ville dispose d'un parc important trop diversifié.

Dans sa réponse du 30/01/06, la Ville précisait : « Il s'agit ici des véhicules de liaison (les petites berlines). Il est à noter que cette diversité ne provient pas d'un choix qui serait fait par les services mais du respect du Code des Marchés Publics, de l'évolution de plus en plus fréquente des gammes des constructeurs (jusqu'à l'incapacité de fournir un véhicule défini au marché quelques mois seulement après la passation de celui-ci) et de la longévité des véhicules sur le parc municipal. La diversité peut par ailleurs être considérée comme incitatrice à une forte concurrence des fournisseurs induisant des prix avantageux pour la collectivité.

S'agissant de l'évolution du nombre de véhicules de liaison entre 1999 et 2004, cette augmentation est liée à des évolutions d'organisation mais aussi à la reprise par la Ville du service Petite Enfance (ce qui explique la moitié de l'augmentation constatée) ».

- Page 20 : la Chambre s'interroge également sur la constitution du pool de véhicules.

Dans sa réponse du 30/01/06, la Ville faisait remarquer que : « l'adaptation du pool courant 2004 anticipe les réflexions Ville/C.A.G.B. sur la mise en place de services partagés et que c'est précisément l'existence d'une régie municipale garantissant un bon

niveau d'entretien des véhicules qui permet de conserver sur de longues durées des véhicules de liaison destinés à couvrir de courtes distances ».

2. Pour la préparation budgétaire :

- Page 20 : la Chambre considère que la procédure budgétaire ne « devrait laisser aucune possibilité de dérapage des dépenses de fonctionnement » alors que celles-ci « connaissent une progression particulièrement significative depuis 2001. »

La Ville rappelle que la procédure budgétaire mise en place n'est pas purement administrée et déconnectée des besoins et des réalités de terrain, comme des choix politiques de l'exécutif municipal, mais négociée. Ainsi, *« la procédure budgétaire mise en place par la Ville vise à permettre de maîtriser les dépenses de fonctionnement, mais aussi à apprécier, lors d'échanges réciproques, la pertinence des demandes des services (cf. les éléments de réponse ci-avant).*

Les résultats des exercices précédents, compte tenu des contraintes que représentent les charges de personnel, la part des dépenses sur lesquelles la Ville n'a qu'une faible marge de manoeuvre (contrats, subventions d'équipement, fluides, etc...) et l'inflation, ne manifestent pas de dérapage.

Ainsi, hors subventions d'équipement, l'évolution des dépenses de fonctionnement n'a été que de + 2,2 % de 2003 à 2004 de BP à BP et de + 3,25 % de CA à CA. Il convient de noter que pour les seuls crédits courants des services, l'évolution n'est que de + 0,95 % (hors Tour de France) de BP à BP et de + 1,9 % de CA à CA (hors Tour de France). Entre 2004 et 2005, l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement est estimée à + 1,9 % de BP à BP » (il s'agit ici de l'intégralité de la réponse du 15/06/05).

- Page 21 : la Chambre « explique » les évolutions de crédits de fonctionnement par la reconduction de moyens à l'identique, à périmètre d'activité constant, corrigée de l'inflation, du fait d'une définition insatisfaisante des besoins.

Dans sa réponse du 30/01/06, la Ville rappelait « le choix d'une gestion déconcentrée des crédits et moyens budgétaires, dont l'objectif est de responsabiliser les adjoints et les services demandeurs de crédits ». Elle ajoutait : « Quant aux demandes "inflationnistes" de crédits, la procédure mise en place vise à en limiter les effets avec la définition d'un périmètre constant et un débat sur les opérations nouvelles. Il convient de noter que ces données sont conservées et actualisées d'une année sur l'autre (les opérations nouvelles non pérennes ne sont pas reprises dans le calcul du périmètre constant de N+1). Enfin, la mise en place de la gestion par activité permettra d'améliorer encore le dialogue de gestion dans le cadre de la préparation budgétaire. »

- Page 21 : s'agissant des stocks de carburants, la Ville a répondu par courrier du 15/06/05 : *« la périodicité moyenne d'approvisionnement en*

2004 a été de 2 semaines pour le fioul léger et le GPL et de 3 semaines pour le gazole et l'essence.

Au 31 décembre 2004, le stock représentait environ 6 % de la consommation annuelle, sachant qu'une livraison avait été effectuée le 28 décembre. »

- Page 21 : la Chambre s'interroge « sur le suivi des stocks des services. »

La Ville a apporté une série de réponses dans son courrier du 15/06/05.

C'est l'approche technique qui a été privilégiée avec la comptabilité analytique et un outil commun : le logiciel Maximo, qui retient effectivement un prix moyen pondéré (ce qui relève d'un choix de méthode). Cet outil est mis à disposition de chaque service utilisateur pour faciliter la gestion des moyens mis à sa disposition. Les spécificités de chacun, dans une gestion déconcentrée, laissent la place à des modalités d'utilisation adaptées à chaque cas particulier, mais dans le cadre fixé par le logiciel.

Par courrier du 15/06/05, la Ville a précisé à la Chambre que la connaissance approfondie et centralisée des stocks n'était pas un facteur déterminant dans les arbitrages budgétaires. En effet « les données issues de la comptabilité analytique montrent au contraire une grande stabilité des stocks sur les exercices précédents (cf. exemple transmis pour le P.A.D. pour les données de janvier 2002, 2003 et 2004). Les deux tableaux ci-après confirment la remarque précédente (valeur des stocks au 31/12/2002-2003-2004).

BATIMENT	2004	2003	2002
Quincaillerie	98 088	87 626	68 284
Plomberie	56 368	62 040	56 817
Menuiserie	56 300	72 151	75 292
Outils	12 805	9 836	13 150
Peinture	37 973	40 259	42 236
Matériaux	3 379	4 749	3 640
Sidérurgie	17 780	25 192	23 803
TOTAL	282 693	301 853	283 222

ESPACES VERTS, SPORTIFS et FORESTIERS	2004	2003	2002
Espaces verts (1)	314 000	311 000	301 000
Végétaux	78 000	52 000	21 000
TOTAL	392 000	363 000	322 000

- (1) Il convient de noter qu'à l'occasion de la vérification des stocks, il est apparu une erreur de comptabilisation des services municipaux dans la prise en compte des prix unitaires : la valeur corrigée du stock fin avril 2005 est de 230 000 € au lieu de 314 000 €. »

La Chambre notera que le dysfonctionnement constaté auprès du service Espaces Verts lors du contrôle sur place a été corrigé depuis.

- Page 21 : la Chambre critique la réponse apportée par la Ville en matière de gestion des stocks en considérant cette réponse comme « surprenante dans la mesure où les services les plus consommateurs en achats comptabilisent déjà leur stocks. »

La réponse faite par la Ville concernait une généralisation de la comptabilisation budgétaire des stocks à la cinquantaine de services que compte la Ville. Le choix effectué a été effectivement de prioriser les services les plus concernés et une approche technique, validée par la comptabilité analytique, sur un outil unique. C'est le sens à donner à la phrase : « *Au regard des arguments développés, la Ville n'a pas considéré à ce jour qu'il s'agissait d'une priorité (la généralisation d'une comptabilité budgétaire des stocks) au-delà des contraintes techniques gérées sur le logiciel Maximo* » (cf. ci-avant). La Ville maintient donc son argumentation, en considérant que le système mis en place, même s'il est certainement améliorable, est un compromis entre impératifs de gestion et suivi comptable.

Il n'est pas démontré le niveau « des économies » qui pourraient être réalisées ni enfin de quelle manière cela « pourrait améliorer les résultats budgétaires de la collectivité. »

- Page 22 : s'agissant de la tenue de l'inventaire et des différences constatées entre services, la Ville rappelle l'argumentaire ci-dessus, et l'unicité de la méthode de valorisation issue du logiciel Maximo.

Elle rappelle que l'argumentaire de la Ville ne repose pas uniquement sur les charges que généreraient « des dépenses de personnel supplémentaires » à affecter à cette tâche mais sur des choix de gestion rappelés ci-dessus.

II.2.2 Dans la passation des marchés et l'engagement des commandes :

- Page 23 : la Chambre fait remarquer que « la délégation de signature du Maire aux agents chargés d'engager la commande publique n'est pas régulièrement formalisée. »

Dans sa réponse du 30/01/06, la Ville a reconnu : « le caractère incomplet de ces délégations de signature et des niveaux d'habilitation. Une régularisation est en cours suite aux observations formulées lors du contrôle ».

La Ville ajoute, comme elle l'indiquait le 15/06/05, que « *le processus qualité achat distingue plusieurs catégories d'acheteurs qui tous n'engagent pas la collectivité de la même façon. Il convient de distinguer les revues de contrats (dont les directeurs), les gestionnaires et les participants. Il est excessif, au regard des règles posées par la collectivité, de considérer que 303 fonctionnaires peuvent engager la collectivité sans délégation de*

signature du Maire. Les catégories d'acheteurs sont en effet hiérarchisées et l'engagement appartient aux acheteurs "revue de contrat" comme le mentionne le manuel qualité achat (page 17).

La répartition en 3 catégories d'acheteurs a été faite au regard des niveaux de responsabilité liés à l'acte d'achat (choix de la procédure, rédaction de documents, tâches logistiques connexes). Les montants d'achats renvoient aux procédures internes à la Ville (Conseil Municipal du 16/02/2004). Le croisement de ces deux processus ne permet pas à des acheteurs revue de contrat d'engager seuls la collectivité au-delà du premier seuil de 4 000 € (seuil adopté par le Conseil Municipal du 17/01/2005). »

Comme indiqué ci-dessus, la Ville a régularisé les autorisations de signature par arrêté du Maire. L'arrêté relatif à la désignation des personnes habilitées à participer aux procédures d'achat public (les acheteurs) et autorisées à signer les bons de commande, a effectivement été signé par la Maire le 4 avril 2006. Pour la signature des bons de commande, cet arrêté précise les seuils d'autorisation et les personnes concernées. 183 signataires de bons de commande sont identifiés pour l'ensemble de la collectivité.

- Page 23 : la Chambre regrette que les formations acheteurs proposées concernent principalement la régularité juridique de l'achat et non la négociation.

La Ville reprend ci-dessous les termes de sa réponse du 30/01/06 :
« la Ville renvoie aux dispositions du manuel qualité-achat et à la nature même de la certification obtenue par la Ville.

Par ailleurs, si le nouveau code des marchés publics a effectivement ouvert de nouvelles possibilités aux acheteurs publics, il n'a pas pour autant posé d'obligations que la Ville ne respecterait pas. Il s'agit là d'un choix de gestion de la collectivité qui pourrait évoluer avec la mise en place d'une nouvelle politique en matière de qualité ».

II.2.3 Dans la réception des achats et le contrôle du service fait :

- Page 24 : la Chambre évoque à nouveau la gestion des stocks.

La Ville renouvelle les arguments exposés précédemment, notamment sur le fait qu'il est normal, en gestion déconcentrée, que des pratiques différentes soient constatées entre services de terrain, pour peu que les principes de base soient respectés (utilisation du logiciel Maximo).

- Page 24 : pour ce qui concerne la certification du service fait, il est exact que jusqu'en 2004, ne figuraient pas nécessairement clairement « l'identité et la qualité de l'agent municipal apposant sa signature attestant la certification du service fait, et permettant ainsi la procédure de mise en paiement . »

Dans sa réponse du 30/01/06, la Ville avait indiqué : « Il n'en demeure pas moins qu'en cas de difficulté d'identification formelle,

un rapprochement avec le mode d'organisation du service était toujours possible, sous l'autorité du directeur ou du chef de service. Il ne semble pas que le comptable ait signalé à la Ville de difficultés en la matière. La note du 19/02/04 a visé à homogénéiser les procédures pour accélérer les circuits de paiements et faciliter, pour la Ville, le respect du délai global de paiement ».

II.2.4 Dans la liquidation, le mandatement et le rattachement des écritures :

- Page 25 : la Chambre signale que « le rattachement des charges à l'exercice pose quelques difficultés mineures qui pourraient remettre en cause la totale sincérité des comptes ».

Dans sa réponse du 30/01/06, la Ville mentionnait : « Les procédures sont très précisément fixées et rappelées par notes de service (produites à la Chambre). Le nombre de bons rattachés en 2003 s'élevait certes à 872 mais pour un nombre de factures traitées de 32 994 sur un exercice, ce qui représente 2,6 %.

La Ville a apporté des réponses précises par courrier du 15/06/05. La Chambre a d'ailleurs repris ces explications. Il ne faut pas pour autant en conclure que cette situation « *permet aux services utilisateurs de garder des marges budgétaires dans leurs consommations de crédits puisque ne sont comptabilisés dans leurs droits à dépenser que les crédits de l'exercice budgétaire en cours, ces engagements de fin d'année précédente n'étant rattachés qu'au titre du budget précédent.* » En effet la Ville a démontré d'une part qu'en l'espèce elle appliquait strictement les dispositions de la M14 (et que les rattachements erronés et non justifiés après vérifications ne donnaient pas lieu à maintien de ces crédits) et d'autre part que les montants en jeu n'étaient pas significatifs. Les « *erreurs* » ne génèrent pas de dépenses supplémentaires et, contrairement à ce qu'écrit la Chambre, les rattachements ne sont pas réalisés en « *l'absence d'information précise* » (*la note précitée fait au contraire état des justificatifs à produire*).

La Ville prend acte des améliorations constatées par la Chambre et des améliorations pouvant encore être apportées à la procédure des rattachements ».

III) Les grands projets d'investissements :

III.1 L'opération d'aménagement du Musée du temps dans le Palais Granvelle :

III.1.1 Présentation de l'opération et de ses principales étapes

III.1.2 La réalisation de l'opération :

III.1.2.1 Les marchés d'études et d'ingénierie :

III.1.2.1.1 Présentation de l'ensemble des marchés :

- Page 29 : la Chambre observe que la résiliation successive de trois marchés de maîtrise d'oeuvre pour cette opération de réhabilitation d'un édifice classé monument historique « a entraîné un coût supplémentaire pour la Ville de Besançon estimé à plus de 1,8 MF TTC (soit 0,27 M€) ainsi qu'un allongement important du délai de réalisation du programme ».

La Ville rappelle que la résiliation du marché passé avec Ateliers Delis s'est imposée à elle, puisqu'il s'agit d'une résiliation du fait de la défaillance du titulaire du marché.

III.1.2.1.2 Les marchés de maîtrise d'oeuvre portant sur les travaux de réhabilitation du Palais Granvelle, monument historique :

1. Le cadre réglementaire :

- Page 29 : La Ville confirme l'analyse de la Chambre s'agissant des conséquences négatives pour elle en terme de délais et de coût de « l'exclusivité reconnue de par la loi aux architectes en chef des monuments historiques ».

Dans sa réponse du 30/01/06, elle précisait : « La désignation des ACMH est du ressort de l'Etat qui, périodiquement, modifie les compétences territoriales des ACMH. Ainsi, J.J. SILL s'est vu remplacé par J.C MORTAMET, qui a été remplacé par P. PRUNET, lui-même remplacé par P. BARNOUD, ACMH actuellement en place sur le Département du Doubs. A chacun de ces changements d'ACMH, les projets ont été abandonnés et ont donc nécessité une reprise des études par le successeur. Ainsi, la résiliation des marchés passés avec J.J. SILL et J.G. MORTAMET s'est imposée à la Ville de Besançon du fait des décisions de l'Etat en matière de nomination des ACMH ».

2. Le marché de maîtrise d'oeuvre N° 97.199 pour les travaux d'aménagements intérieurs et de consolidation des structures du Palais Granvelle :

- Page 30 et page 31 : la Chambre conteste la régularité de la rémunération versée aux trois bureaux d'études et les modifications substantielles apportées par les avenants successifs.

En réponse la Ville confirme les éléments apportés par courrier du 30/05/05. Il convient également de se replacer dans le contexte de l'opération.

Ainsi, comme elle le précisait dans sa réponse du 30/01/06 : « Chacun des architectes en chef avec sa sensibilité propre n'a pris à son compte au mieux qu'une partie des études précédentes, pour élaborer son projet sans que le Maître d'Ouvrage puisse s'y opposer. Dans le cadre d'une opération de restauration d'un monument historique, le Maître d'Ouvrage s'en remet aux avis techniques et scientifiques de la Conservation Régionale des Monuments Historiques pour ce qui est du contenu du programme de travaux. Cependant, le dossier n'a pas été ni sans contrôle, ni sans un suivi régulier tout au long de l'opération : des comités de pilotage interne ET externe ont réuni l'ensemble des intervenants, dont notamment le Directeur Régional des Affaires Culturelles accompagné de ses services, les partenaires institutionnels ainsi que les élus en charge du dossier, Maires-Adjointes à la Culture.

En outre, la Ville désireuse d'engager rapidement cette opération après une troisième nomination d'ACMH a demandé à P. PRUNET de démarrer au plus tôt les travaux mais n'a pu obtenir de sa part un dossier global complet des travaux à réaliser ; par conséquent la Ville de Besançon n'a connu qu'au fur et à mesure leur coût justifiant en cela à la fois la passation des avenants au marché de maîtrise d'oeuvre et les décisions successives de l'Assemblée délibérante approuvant les nouveaux montants et les plans de financement modificatifs en fonction de ces derniers et des subventions accordées. Le démarrage de l'opération et l'urgence à la réaliser dans un certain délai étaient liées également à la participation financière de l'Europe au titre de l'opération C.H.O.R.U.S. ; faute d'avoir pu réaliser cette opération dans les délais qui étaient imposés à la Ville de Besançon, cette dernière perdait la subvention de l'Europe du montant de 3 168 093 € (sur un taux de 22,22 % des dépenses éligibles).

L'augmentation du montant des travaux et des délais s'est imposée à la Ville de Besançon dès lors que les services de l'Etat validaient le projet élaboré par l'ACMH ainsi que leur participation financière. De plus, la situation du maître d'oeuvre relevant d'un monopole, la décision du maître d'ouvrage ne peut invoquer le bouleversement de l'économie du marché pour arrêter l'opération dont l'objet est resté quant à lui inchangé ».

- Pages 31 et 36 : la Chambre fait remarquer que les avenants cités « n'ont pas été soumis à l'assemblée délibérante », comme le prévoit expressément les dispositions de l'article 49.1 de la loi 93.122 du 29 janvier 1993.

Le 30/01/06, la Ville apportait la réponse suivante :
« Il s'agit d'une pratique de la Ville de Besançon qui, par une délibération unique, autorise M. le Maire à signer les marchés ET avenants nécessaires à la réalisation de l'opération "...autoriser M. le Maire à signer le (ou les) marché(s) à intervenir après mise en concurrence, ainsi que le (ou les) avenant(s) permettant l'exécution complète des prestations, ceci dans la limite des crédits inscrits au (x) budget(s), étant précisé que pour les avenants entraînant une augmentation du marché supérieure à 5 %, cette autorisation ne sera effective qu'après avis favorable de la Commission d'appel d'offres". Cette pratique n'a jamais été remise en cause par les différents organes de contrôle ».

III.1.2.1.2 Les marchés de maîtrise d'oeuvre relatifs à l'OPC et à la SPS :

1. La mission d'ordonnancement, de pilotage et de coordination des entreprises :

- Page 33 : Dans ses observations la Chambre conteste les avenants successifs.

La Ville confirme sa réponse du 30/01/06. Elle fait remarquer que : « dès lors que le Cabinet Cholley avait été désigné, après une mise en concurrence, pour assurer les missions OPC et SPS, le découpage des travaux aurait conduit au même calcul que pour les bureaux d'études non retenus dans le cadre de la consultation. Par souci de cohérence dans le suivi des travaux, il a été décidé de poursuivre les missions OPC et SPS avec le Cabinet Cholley. Cette opération ayant pris beaucoup de retard, le lancement de nouvelles consultations n'aurait eu pour effet que de rajouter de nouveaux délais. En outre, une nouvelle consultation était impossible du fait de données toujours inconnues liées aux dossiers du maître d'œuvre (montants de travaux et délais prévisionnels, comme indiqué ci-dessus). »

La C.R.C. met en avant que la Ville de Besançon aurait pu avoir de meilleures conditions d'offres de prix plutôt que de passer successivement des avenants aux marchés. Cette affirmation n'est pas pour autant évidente car les prestations relatives aux marchés de S.P.S. et d'O.P.C. ne sont pas tant liés aux montants des travaux qu'aux

délais eux mêmes. Si les conditions de rémunération sont affichées en fonction d'un taux applicable aux montants de travaux, le calcul est le résultat d'un temps passé sur le chantier. La mission d'O.P.C. est une mission de maîtrise d'oeuvre sans conception avec pour seule variable le délai. Il en est de même pour la mission S.P.S. directement liée aux délais de chacune des phases et des entreprises à gérer.

La difficulté pour la Ville de Besancon provenait du fait qu'elle ne maîtrisait pas les montants et les délais du fait des études menées par l'architecte en chef des monuments historiques autant que par les difficultés rencontrées pour monter le dossier des aménagements muséographiques.

Ceci pour dire que les offres pour les missions de S.P.S. et d'O.P.C. n'auraient peut être pas forcément été intéressantes pour la Ville de Besancon car les consultations auraient dû être lancées au fur et à mesure de l'avancement de l'opération et non globalement comme le suppose la C.R.C.

« Pour ce qui concerne la référence à l'actualisation, il ne s'agit pas de confondre les clauses de révision ou d'actualisation des prix d'un marché avec les modifications des différents contrats et marchés. Les premières ne sont que des formules mathématiques dont les règles d'application sont strictes. Les secondes concernent la prise en compte des changements dans la nature des prestations et notamment en termes de montants de travaux et de délais. Les calculs de rémunération ne sont pas des calculs d'actualisation mais des calculs basés sur la loi M.O.P avec l'application de taux inversement proportionnels aux montants des travaux ».

Il faut rappeler également, comme la Ville le mentionnait dans son courrier du 30/05/05 que *« La mission d'O.P.C, comme celle de la coordination S.P.S. est totalement liée au délai de réalisation des travaux. Si le délai est augmenté de façon substantielle, l'importance et la nature même de la mission s'en trouvent modifiées, et ce quel que soit le prestataire retenu pour assurer ces missions. C'est la raison pour laquelle les avenants N° 1 et suivants ont pris en compte une rémunération complémentaire pour augmentation des délais.*

La date d'achèvement des travaux a été successivement portée au 31/01/2001 (+ 4 mois), 31/08/2001 (+ 3 mois), 15/02/2002 (+ 5,5 mois), soit une augmentation du délai initial de 36 mois à 48,5 mois. Il ne s'agit donc nullement d'actualisation mais bien de la prise en compte de modification d'éléments essentiels du contenu des missions d'O.P.C et de S.P.S., le délai d'exécution indiqué à l'acte d'engagement mentionnant une durée "de l'ordre de 2 (années)".

2. La mission de coordination en matière de sécurité et de protection de la santé :

- Page 35 : les réponses apportées par la Ville à propos des marchés OPC valent également pour les marchés SPS.

III.1.2.1.3 Le marché d'études relatif à la mission de contrôle technique :

- Page 36 : la Chambre conteste la régularité des avenants à la convention de contrôle technique avec SOCOTEC.

Dans sa réponse du 30/01/06, la Ville précisait : « La passation des avenants à la convention de contrôle technique avec SOCOTEC relève de la même démarche que pour les missions OPC et SPS. Ces avenants sont liés à la connaissance au fur et à mesure des dossiers de travaux élaborés par les architectes en chef successifs et en phase de réalisation par P. PRUNET. Sans contester l'augmentation du montant du marché, la mission de contrôle technique ne pouvait pas être remise en cause pour des raisons d'ordre technique et d'études déjà réalisées ; on peut penser que la connaissance du dossier par la société SOCOTEC aurait conduit cette dernière à présenter une offre plus intéressante que ses concurrents. De plus, la rémunération du bureau de contrôle technique étant l'application d'un taux sur le montant des travaux, le calcul aurait été conduit de la même façon quel que soit le titulaire.

Il est à noter que le taux moyen qui résulte des paiements versés à SOCOTEC par rapport au montant des travaux s'élève à environ 0,64 %, sachant que les taux pratiqués plus couramment sont supérieurs à 1 %. »

III.1.2.1.4 Le marché de maîtrise d'oeuvre relatif aux aménagements muséographiques :

- Page 37 : sur le même argumentaire que précédemment la Chambre conteste la régularité de l'avenant 3 s'agissant de la rémunération de l'équipe.

Dans sa réponse du 30/01/06, la Ville a apporté les éléments suivants : « Le retard dans l'exécution des travaux était dû aux travaux réalisés par l'ACMH, et ce retard a engendré pour l'équipe de maîtrise d'oeuvre de N. GIROUD des prestations complémentaires imprévues. Là encore, il ne s'agit pas d'une révision du prix initial mais de la prise en compte de ces éléments modificatifs des conditions d'exécution de la mission de maîtrise d'oeuvre par la Ville de Besançon par avenant au marché. Il s'agissait bien là de sujétions techniques imprévues ne résultant pas du fait des parties. Ces sujétions d'augmentation de délai, alors que la mission Direction et Exécution des Travaux était engagée, ont fait l'objet de prestations supplémentaires puisque les réunions de chantier hebdomadaires se sont maintenues tout le temps du chantier. »

- Page 38 : la Chambre évoque « les évolutions du projet », les « remarques » et « les nouvelles demandes » formulées par le maître d'ouvrage.

Dans sa réponse du 30/01/06, la Ville précisait : « Il faut rappeler les difficultés induites par la longueur des travaux au titre des monuments historiques. Entre le moment où le programme scientifique du musée est arrêté (1994) et le moment où le concours de muséographie est organisé (1998), cinq ans se sont écoulés, auxquels il faudra ajouter trois ans pour atteindre l'ouverture (2002). Les thèmes du musée du Temps (musée de société, de sciences et techniques), sont encore nouveaux en 1994 ; en 2002, ils sont devenus des préoccupations courantes, le public a été initié aux problématiques sociales et scientifiques abordées, les technologies ont évolué. Le musée du Temps était aux débuts des années 1990 parmi les premiers projets de musée thématique en France. Le terrain était loin d'être défriché quant aux méthodes à appliquer, aux solutions à inventer pour s'émanciper des modèles classiques type musée des Beaux-arts.

Par ailleurs, si on compare le programme d'origine avec le PSC tout récemment validé, on note des changements qui ont tous une explication :

- le sous-sol : les locaux techniques, c'est à dire des installations lourdes, ont laissé la place à des présentations muséographiques permanentes plus légères, incluant les vestiges archéologiques mis à jour (histoire de la Ville).

Ce changement est lié totalement à la découverte de ces vestiges au moment des premiers travaux. Il a entraîné la reprise partielle de l'économie du projet :

- les salles du rez-de-chaussée, libérées des salles sur l'histoire de la ville, ont été affectées aux expositions temporaires. Le reste du niveau n'a pas changé,
- le premier étage n'a pas changé
- au 2^{ème} étage, la salle d'exposition temporaire a pu être affectée à la réserve interne, au départ groupée avec les locaux techniques du sous-sol,
- le 3^{ème} étage n'a pas changé, puisque les bureaux, actuellement dans le pavillon du cercle Républicain, attendent la 2^{ème} tranche pour s'étendre dans l'aile côté France Bleue.

L'emplacement des bureaux : situés dans la délibération de 1992 "au troisième étage", sans autre précision, ont été prévus d'entrée de jeu dans l'aile Grande Rue ».

III.1.2.2 Le marché de service lié au déménagement et au stockage en garde meubles des collections :

- Page 39 : la Chambre relève une erreur de facturation. Elle relève aussi « une certaine confusion dans la gestion de l'exécution de ce marché » et « les difficultés de la Ville à connaître précisément l'état et le volume des collections du musée qui ont été réellement stockées en garde-meuble ».

La réponse du 30/01/06 précisait : « La Ville reconnaît la difficulté à apporter en 2005 une explication complète à l'anomalie de facturation mise en évidence par la Chambre. Elle le reconnaissait d'ailleurs explicitement dans sa réponse du 15/06/05. Il n'est pas inutile de rappeler également que la mise en containers des collections relevant des différents musées de la Ville et entreposées de longue date au Palais Granvelle s'est faite dans des délais volontairement courts. Une réserve extérieure au Palais était prévue. En effet, la qualité architecturale du Palais Granvelle avait conduit à minimiser au maximum les locaux techniques (dont les réserves) pour privilégier les fonctions d'ouverture au public.

Les collections sont encore en containers car le projet de réserves a évolué. C'est devenu un projet collectif (aux musées, aux archives et à la bibliothèque de la Ville), qui arrive aujourd'hui à maturation (le recrutement d'un programmiste vient d'être fait).

Cela étant, les recherches de la Ville, s'agissant du stockage fait en 1997, se sont poursuivies après la réponse du 15/06/05 (souhaitée par la Chambre pour une clôture de l'instruction en juillet). Cela avait amené la Ville notamment à reconnaître, par défaut, sur la base des informations alors recueillies, que le stockage était bien de 143,20 m³.

Depuis juin, la Ville a repris le dossier en rencontrant la société et en cherchant à reconstituer complètement l'historique (malgré le changement de gestionnaires, y compris au niveau de la société). Après visite sur place (le lieu de stockage est dans le territoire de Belfort), discussion avec l'entreprise et nouveaux échanges internes, il apparaît que si le volume des collections stockées est bien de 143,20 m³, les containers ne sont pas pleins et leur volume est bien de 189 m³ (photos à l'appui). Il y a donc eu confusion entre volume stocké (143,20 m³) et volume des containers eux-mêmes (189 m³). Les mentions sont effectivement erronées sur les factures depuis le départ. La Ville a par un courrier du 10/11/05 demandé à l'entreprise Voinet de corriger les mentions figurant dorénavant sur les factures, sachant qu'en appliquant le prix figurant dans le marché au volume de 189 m³, il n'apparaît pas de trop versé. Les correctifs sur les factures ont depuis été réalisés ».

- Page 40 : la Chambre conteste le fait que les dépenses de stockage aient été imputées en fonctionnement depuis 1998, alors que « ces dépenses devaient être obligatoirement rattachées au programme initial pour être incluses dans son coût global ».

Dans sa réponse du 30/01/06, la Ville contestait cette analyse : « Comme indiqué ci-avant le projet de stockage des réserves des musées est aujourd'hui un projet global, qui n'a plus de lien direct et exclusif avec la réalisation de la 1^{ère} tranche du musée du Temps. C'est à bon droit que ces dépenses sont imputées en fonctionnement. Leur imputation en investissement supposerait d'ailleurs au plan comptable une valorisation de l'actif de la Ville, ce qui n'est pas le cas pour la prestation de service visée.

Il n'y a pas lieu de considérer que cette erreur d'imputation poserait « le problème de la sincérité des coûts de l'opération ». Même en suivant l'analyse de la Chambre (ce que réfute la Ville), les dépenses sont sans commune mesure avec le coût de la 1^{ère} tranche s'agissant des seuls travaux imputés en section d'investissement. La formulation retenue par la Chambre est excessive ».

La Ville prend acte de l'invitation faite par la Chambre à la Ville de « résilier ce marché et de conclure un nouveau contrat en adéquation avec l'objet de ce nouveau projet ».

III.1.2.3 Les marchés de travaux :

- Page 41 : la Chambre fait état de l'accroissement des coûts réalisés par rapport au montant prévisionnel accepté par le Conseil Municipal. En notant que « les travaux de bâtiment ont connu à eux seuls une augmentation de plus de 60 % par rapport au lancement de l'opération en 1995, puisque leur montant était estimé à 24 M F TTC et qu'au final, il sera de plus de 38 M F TTC ».

Le 30/01/06, la Ville a apporté les réponses suivantes : « En ce qui concerne l'augmentation des travaux, il y a lieu d'évoquer deux motifs justifiant partiellement cette augmentation.

La première raison tient à la nature même des travaux de restauration et de réhabilitation. Malgré plusieurs études, toutes les incertitudes inhérentes à un édifice ancien n'ont pu être levées et ont fait l'objet de travaux imprévus.

La deuxième raison est liée aux maîtres d'oeuvre eux-mêmes qui ont présenté des travaux supplémentaires nécessaires au parfait achèvement des ouvrages. En l'occurrence, sur les travaux de restauration assurés par l'ACMH, le décret relatif à leur rémunération ne prévoit pas de pénalités en cas de dépassement.

Le dégât des eaux survenu en fin d'opération et juste avant la date d'ouverture au public n'est pas à négliger quant à son montant non négociable avec l'entreprise au moment de la mise en place des collections dans les vitrines.

Enfin, on peut constater qu'un projet démarré vers 1986 et qui voit son aboutissement en 2002 a nécessairement dû subir des modifications dans le contenu du programme et les changements d'ACMH et d'architecte muséographe n'y sont pas étrangers ».

- Page 41 : la Chambre évoque « les modifications qui sont intervenues dans la définition initiale du programme ».
S'agissant de l'installation des services de l'administration du musée comme au sous-sol la Ville a déjà répondu (cf. supra). S'agissant du 3^{ème} étage du musée, le programme n'a pas changé, même si la 2^{ème} tranche du musée n'est pour le moment pas réalisée.
- Page 41 : s'agissant du pourcentage d'évolution du coût des travaux, il y a lieu de se reporter aux réponses ci-après de la Ville.

III.1.3 La situation de l'opération et son bilan financier :

III.1.3.1 La situation de l'opération au 31/12/04 :

- Page 43 : la Chambre estime à 11 678 336,95 € TTC le coût pour la Ville de la réalisation de la première tranche (hors aménagement de la salle du Pendule de Foucault).

La Ville confirme ses observations figurant dans sa réponse du 30/01/06 : « Pour la Ville, ce total est en fait de 10 569 869 € TTC au 31/12/04, hors acquisitions et restaurations d'oeuvre d'arts. Il n'y a aucune raison objective de rajouter ces dépenses au coût de l'opération, dans la mesure où elles ne figuraient pas dans le plan de financement établi au départ de l'opération et où la réalisation de ces dépenses qui ont un caractère récurrent et obligatoire s'agissant de l'enrichissement des collections des musées, n'est pas directement liée au projet.

La ville fait d'ailleurs remarquer que le coût de la 1^{ère} tranche retenue par la Chambre au titre du bilan financier de l'opération page 40 du rapport provisoire est exactement de 10 569 869 € TTC « hors restaurations et acquisitions des oeuvres d'art ».

III.1.3.2 Le bilan financier de l'opération :

- Page 43 : la Chambre constate « un accroissement de 65 % » par rapport au montant prévisionnel arrêté à 6,4 M€ TTC par le Conseil Municipal du 16/01/95.

La Ville reprend ci-dessous ses réponses du 30/01/06 : « Comme indiqué précédemment ce surcoût tient très largement aux contraintes exposées ci-avant et subies par la Ville. L'augmentation du coût des travaux peut s'expliquer notamment par :

- la découverte des vestiges archéologiques du sous-sol après la campagne d'évaluation menée par le Service Régional d'Archéologie ; cette découverte a remis en cause l'utilisation du sous sol en locaux techniques et a donc nécessité de réétudier d'autres solutions

- la découverte de décors peints

- des études complémentaires

L'ensemble de ces dépenses d'études complémentaires représente 735.253,39 Francs T.T.C. (112.088 € TTC)

- l'élaboration des études par phases successives ; les travaux conduits par l'Architecte en Chef des Monuments Historiques ont fait l'objet de quatre dossiers distincts de consultation des entreprises. De ce fait le coût global des travaux n'a été connu qu'à la remise du dernier DCE (bâtiment de l'administration du Musée du Temps).

- A cela, il y a lieu d'ajouter certains travaux supplémentaires imprévus, liés à la restauration d'un monument historique ou concernant des prescriptions de sécurité nouvelles en fonction de l'évolution du dossier.

Il s'explique aussi par une actualisation normale des prix de marchés sur une période de 9 ans. Il n'est en effet pas concevable de comparer sans retraitement, des coûts d'opérations sur une aussi longue période.

Enfin, la Ville fait remarquer que cette opération a bénéficié de 5,3 M€ de subventions ce qui représente un taux de subventionnement de 50 %. Au total, en 2018 à la fin de l'amortissement des emprunts, cette opération aura coûté à la Ville : $12,2 - 1,7 - 5,3 = 5,2$ M€. Ce montant qui s'établit à 6,9 M€ TTC est à rapporter au coût d'objectif de 6,4 M€ TTC fixé en 1995 ».

- Page 44 : « la Chambre constate l'augmentation importante du coût global de l'opération par rapport aux prévisions de 1995 et observe le manque de précision dans l'information donnée aux élus sur cette opération notamment sur les évolutions finales du plan de financement. ».

Comme indiqué dans la réponse du 30/01/06 : « La Ville conteste cette analyse. Tout au long de l'opération, un contrôle et un suivi ont été mis en place par le biais de comités de Pilotage auxquels participaient l'ensemble des partenaires, réunions auxquelles s'ajoutaient des réunions spécifiques de maîtrise d'ouvrage conduites par le Maire-Adjoint à la Culture en charge du dossier.

Pour autant, malgré la difficulté à mettre en place les financements, l'Assemblée délibérante a été tenue au courant au fur et à mesure de l'évolution du projet (à chaque fois que cela nécessitait une modification du plan de financement). Le nombre de délibérations en apporte la preuve. On peut également soutenir que l'ensemble de l'opération était contrôlée par l'Etat (et pas seulement via des subventions) puisque les projets élaborés par les maîtres d'oeuvre ont été soumis à l'autorité de tutelle et ont reçu leur aval, la Conservation Régionale des Monuments Historiques pour le projet de restauration de l'édifice et la Direction des musées de France pour le projet du Musée du Temps ».

III.1.4 Synthèse :

- Page 45 : la Chambre considère que « l'information du Conseil Municipal sur l'accroissement du coût de l'opération et sur son mode de financement a toujours été très incomplète et imprécise ». Les élus ne se sont en effet jamais prononcés sur « la totalité du financement de cette opération ». Ainsi « l'affectation des emprunts et le recours aux fonds propres c'est-à-dire à la fiscalité immédiate n'ont pas été clairement débattus ».

La Ville reprend ci-dessous sa réponse du 30/01/06 : « le Conseil Municipal a été amené à délibérer une vingtaine de fois sur le projet et son évolution. La Ville précise par ailleurs qu'il n'appartient pas au Conseil Municipal de délibérer sur les modalités de financement de chaque équipement municipal et notamment sur le choix fiscalité/emprunt, d'une part car réglementairement les emprunts sont non affectés (reconstitués dans le cas d'espèce à la demande de la Chambre) et d'autre part car la généralisation d'une telle recommandation ne serait sans doute pas de nature à clarifier les débats. Les orientations budgétaires, le vote du budget primitif et du compte administratif sont autant d'occasions de débattre de stratégie budgétaire et financière. Son application projet par projet relève de choix de gestion de l'exécutif municipal ».

III.2 L'opération Marché Beaux-Arts :

III.2.1 Le lancement de l'opération et la définition de son programme

III.2.2 La réalisation du programme de l'opération :

III.2.2.1 La construction de l'ensemble immobilier Marché couvert/Complexe cinématographique : la concession d'aménagement :

III.2.2.1.1 La présentation de l'opération :

- Pages 46 et 48 : la Chambre observe « le caractère irrégulier » des conventions signées entre la Ville et la SEDD, « dont la signature est intervenue avant que la délibération du Conseil Municipal autorisant le Maire à la signer soit devenue exécutoire ».

Comme indiqué dans sa réponse du 30/01/06 : « La Ville reconnaît les dysfonctionnements soulevés par la Chambre, en indiquant que des mesures correctrices ont depuis été mises en place (cf. ci-après) ».

- Page 49 : la Chambre constate les difficultés de la commercialisation de l'espace brasserie, ce qui la conduit « à s'interroger sur l'absence de réalisation d'une étude de marché préalable qui aurait permis de s'assurer de la destination envisagée de cet espace, car l'affectation commerciale retenue ne semble pas être judicieuse dans le contexte concurrentiel du quartier ».

Dans sa réponse du 30/01/06, la Ville précisait : « Le programme de l'opération a été arrêté par la Ville à la suite d'une étude de marché globale réalisée préalablement à la décision d'engager l'opération, étude qui confirme et valide l'intérêt, les potentialités, le dimensionnement des équipements principaux et majeurs de l'opération Marché Couvert, Cinéma sans pour autant valider expressément le marché pour une

brasserie. L'intégration de ce type d'équipement dans l'opération s'inscrivait dans le contexte de l'époque, lequel le considérait comme un élément accessoire, d'accompagnement des autres équipements du programme (cf. brasserie Lafayette, intégrée dans le complexe piscine/patinoire ; Brasserie du Cinéma "Mégarama" à Valentin).

En effet, l'ambition initiale était de mettre en place une activité qui fasse la transition entre le marché et le cinéma : accueil, convivialité et surface cessible à un tiers.

Il existait d'ailleurs dans le périmètre d'opération un café dont le fonds et la licence ont été rachetés. Une étude de marché pour la seule brasserie n'était pas réalisable en amont car l'opération était longue à mettre en oeuvre ; ce type d'étude a une validité limitée ». Il n'y a pas lieu pour autant de conclusion qu'il s'agit là d'une « demande empirique ».

Enfin, il convient de préciser que la surface affectée à cet équipement "brasserie", ne représente que 5 % des surfaces globales de l'ensemble immobilier. Par ailleurs, l'impropriété à destination de ce local n'est pas manifeste, puisque la S.E.D.D. a eu plusieurs contacts avancés avec des acquéreurs potentiels dont l'un est toujours en négociation, comme le montrent les pièces transmises à la Chambre. » On ne peut donc pas conclure à « l'échec de cette partie du projet ». A titre de complément, il est à noter d'ailleurs qu'un protocole d'accord préalable a été signé le 06/04/06 avec un futur acquéreur.

Cette signature conforme aux conditions économiques du dernier bilan approuvé par la Ville montre la faisabilité de cette dernière composante du projet.

- Page 49 : la Chambre constate que « cette situation conduit la Ville de Besançon à proroger par avenant la mission de la S.E.D.D. qui peut ainsi maintenir dans ses comptes cette opération alors même que les ouvrages sont terminés ».

Il n'est pas exact que l'opération soit entièrement réalisée, puisque la Chambre constate et déplore (avec la Ville) les retards de commercialisation de la brasserie (qui faisait partie intégrante des missions de la S.E.D.D.). Par ailleurs, la Ville confirme que les avances de trésorerie consenties sur ce point à la S.E.D.D. par la Ville (et destinées à diminuer le coût financier du portage de l'opération) seront remboursées à l'achèvement de l'opération.

- Page 49 : la Chambre fait remarquer que « le choix architectural retenu d'un immeuble en façades de verre, destiné au commerce de produits frais, n'a pas intégré dans les coûts de fonctionnement de cet équipement les frais relatifs au refroidissement de ce volume, ce qui a conduit à réaliser des travaux supplémentaires dont le coût est évalué à 53 200 € TTC ».

Dans sa réponse du 30/01/06, la Ville indiquait : « Le choix du parti architectural s'est opéré librement et de façon délibérée dans le cadre d'un concours de maîtrise d'oeuvre, sur la proposition du jury constitué entre autres de professionnels de la construction et de l'architecte des Bâtiments de France, après examen par une commission technique des projets présentés. Il est à noter que le choix d'une verrière n'est pas aberrant. En effet, un auvent surplombe la rue Jean petit, qui porte ombre, et la façade est masquée par le volume du musée. Le risque « *d'effet de serre* » est donc limité.

S'agissant plus précisément du système de rafraîchissement, la Ville rappelle qu'il s'agit d'un choix d'investissement (les travaux réalisés et pris en compte dans le budget de l'opération concédée à la S.E.D.D. portent sur une dépense d'investissement et non pas sur une dépense de fonctionnement). Il y a lieu de rappeler, dans son ensemble, la réponse apportée le 26/04/05 : *« Le marché couvert est équipé d'un système de rafraîchissement et non de climatisation. La climatisation étant une solution coûteuse et contraignante, le rafraîchissement a été choisi. Pour information, les règles de l'art applicables à la climatisation prévoient un abaissement entre la température intérieure et extérieure de 4 à 6° C maximum. Les mesures constatées à l'intérieur du bâtiment (28° C à l'intérieur pour 32° C l'extérieur) s'inscrivent parfaitement dans ces tolérances.*

Ainsi, il ne s'agit pas d'une faiblesse du programme, mais d'un choix concerté, validé depuis 1999.

Les travaux d'amélioration prévus pour le mois d'avril-mai 2005 sont des installations complémentaires pour améliorer le confort des usagers (mise en oeuvre de grilles en façades pour favoriser l'extraction de l'air chaud et remplacement de la batterie froide plus puissante du Groupe Froid). Le coût des travaux est de 44 500 € H.T.»

Ainsi, ces travaux ont constitué une alternative à un choix technique plus lourd qui donne aujourd'hui entière satisfaction, pour un coût peu élevé par rapport :

- au coût qu'aurait généré la climatisation des locaux,
- au montant global du marché de travaux confiés à GTFC (0,54 %),
- en valeur, par rapport à la surface du marché bénéficiant des améliorations générées par ces travaux (27 €/m²).

Par ailleurs, le fait d'être intervenu a posteriori sur le système a permis de cerner et de calibrer le niveau des prestations à mettre en oeuvre pour apporter un élément de satisfaction complémentaire aux usagers, sans être préjudiciable en terme de coût complet sur le bilan de l'investissement et avec un impact négligeable sur les coûts de fonctionnement.

La Ville conteste donc les conclusions de la Chambre c'est-à-dire « l'insuffisance des études techniques dans le choix architectural retenu » qui aurait « conduit à la réalisation de travaux supplémentaires liés au rafraîchissement du marché couvert pour un coût non négligeable, trois ans seulement après son ouverture ». Il y a lieu d'apprécier ces travaux au regard des choix techniques d'ensemble ».

III.2.2.1.2 Les missions de la SEDD et leur rémunération :

- Page 50 : la Chambre constate que la convention de concession d'aménagement « ne fait pas apparaître d'enveloppe financière prévisionnelle », « qu'aucune disposition contractuelle ne fixe de limites budgétaires au montant des travaux à réaliser » et que l'avenant n°1 « ne fait en aucun cas état d'un bilan financier prévisionnel de l'opération ».

La Ville reprend l'argumentaire développé dans sa réponse du 30/01/06 : « Sur le choix de la concession et ses modalités de mise en oeuvre, la Ville rappelle qu'elle n'était pas tenue de procéder à une mise en concurrence pour le choix de son opérateur, la loi faisant alors exception pour les opérations d'aménagement. Il faut également rappeler que le Conseil Municipal a approuvé simultanément (et dans la même délibération) la convention de concession et le bilan prévisionnel de l'opération établi par la S.E.D.D. pour l'aménagement de la ZAC et porté en annexe du dossier de réalisation.

L'avenant n°1 du 19 décembre 1997 définit la nature des engagements, fixe le bilan prévisionnel de l'opération (dossier de réalisation) et engage la phase opérationnelle de l'opération .

Ses dispositions assujettissent le concessionnaire à des obligations de moyens et de rendus (bilans

financiers prévisionnels et dossiers techniques) et obligent la collectivité à exercer un contrôle technique et financier régulier sur l'évolution de l'opération ». Plus précisément, cet avenant contient les dispositions suivantes :

Titre I – Principes de la Concession - Article 1 : "Les missions confiées à la Société comprennent les études, les acquisitions foncières Cette Opération sera menée conformément au dossier de réalisation qui sera établi conformément aux dispositions des art. R311.11 et suivants du Code de l'Urbanisme".

Titre II – Mission de Réalisation - Article 18 : "Les bases générales de l'Opération d'aménagement de la ZAC Marché Beaux Arts résultent des études de programmation qui ont esquissé les conditions urbanistiques,financières de l'opération et qui ont permis d'aboutir au dossier de création de l'Opération. Les étudespermettent d'élaborer le dossier de réalisation" , lequel contient le bilan prévisionnel de l'Opération concédé au moment de l'engagement opérationnel de l'Opération.

Titres III et IV – Dispositions financières en cours et à l'expiration de la concession.

Si l'article 33-I impose au concessionnaire d'établir régulièrement un bilan financier prévisionnel actualisé des activités objet du contrat pendant toute la durée sa durée, l'article 33-III.3° l'oblige à y annexer une note de conjoncture permettant à la Collectivité d'analyser les évolutions par rapport aux prévisions antérieures ;

Par ailleurs, l'article 34 "Prévisions budgétaires annuelles – détermination de la participation ou de l'avance remboursable annuelle", mentionne dans ses derniers alinéas que les avances ou participations de la Ville de Besançon seront versées en fonction d'un échéancier défini dans le cadre du bilan prévisionnel révisé. Le dernier bilan approuvé à la date de signature de la présente convention fait apparaître pour 1998 un versement unique de 19.000.000 F après le vote du budget communal.

Ces prévisions renvoient au bilan prévisionnel au 1er décembre 1997 intégré au dossier de réalisation où ces chiffres apparaissent nettement.

- Page 50 : dans son analyse, la Chambre considère que « cette situation ne permet pas à la Ville de Besançon de maîtriser les délais et les coûts de cette opération, d'autant qu'aucune

sanction financière envers la S.E.D.D. ne peut s'appliquer en raison de l'allongement de la durée des travaux et de l'augmentation de leur volume ».

L'argumentaire de la réponse du 30/01/06 est repris ci-dessous s'agissant du pilotage effectif de l'opération :

⇒ « Le suivi et le contrôle exercé par la Ville : les dispositions de la concession obligent la collectivité à exercer un contrôle technique et financier régulier sur l'évolution de l'opération. Ainsi :

- la Ville a choisi, à l'issue du concours d'architecture lancé, l'équipe lauréate et le projet d'équipement complexe (Marché couvert-cinéma-brasserie) à réaliser ;
- elle a retenu l'attributaire du cinéma, dans le cadre d'un concours de promoteur engagé à sa demande ;
- La Commission d'Appel d'Offres de la Ville a régulièrement été associée aux décisions d'engagements de la Société en ce qui concerne les marchés, préalablement à l'attribution des contrats, mais également pendant leur exécution, préalablement à la régularisation de tout avenant, dans la mesure où, conformément aux dispositions adoptées par le Conseil d'Administration de la S.E.D.D., cette commission intègre la Commission "dite Sapin" de la Société afin de maîtriser les engagements pris dans le cadre des opérations concédées par la Ville de Besançon (cf. délibération du Conseil d'Administration de la S.E.D.D. du 21 Juin 1999).

A ce titre et pour tout avenant, chaque rapport présenté en séance rappelle les prétentions des contractants et les évolutions budgétaires acceptables par la Société.

- Le contrôle et le suivi de l'opération par la Ville de Besançon (élus et/ou services techniques) se sont opérés par le biais des réunions plénières, réunions de pilotages et réunions techniques auxquelles ses représentants étaient à chaque fois présents (l'ensemble des comptes rendus de ces réunions est consultable à la S.E.D.D.).
- La S.E.D.D. a régulièrement transmis pour approbation au Conseil Municipal les comptes

rendus annuels au Concédant relatant l'évolution physique, commerciale et financière du projet.

⇒ Les évolutions budgétaires :

Ainsi que chaque bilan prévisionnel établi tout au long de la vie de l'opération le justifie, toutes les évolutions budgétaires sont dues à des événements extérieurs :

- évolution générale du coût de la construction,
- évolution de la réglementation sur l'archéologie et découvertes opérées sur site,
- incidences de l'opération dans un secteur bâti, occupé qui n'a pas permis de finaliser en amont toutes les études techniques souhaitables (sondages en sous-sol sous bâti, tenue des façades conservées difficilement appréhendables).

Ces incertitudes ont généré en cours de chantier des travaux supplémentaires :

- renforcement des étalements des deux façades (rues Petit et Courbet) s'avérant non auto stables, pour protéger les archéologues et le passage sur rue d'une part,
- puis modification et reprise en sous œuvre pour leur consolidation en raison de la présence de cavité à leur base d'autre part (nature ponctuelle du sous-sol dégradée).
- Conditions climatiques exceptionnelles et remontées de nappe exceptionnelles nécessitant pompage et travail dans l'eau puis nettoyage pour la réalisation des fouilles,
- défaillance de la Maîtrise d'œuvre constatée dans de nombreux courriers et comptes rendus
- procédure précontentieuse quasi-continue avec l'entreprise ;
- frais et durée des actions consécutives aux recours engagés à l'encontre des procédures d'acquisition (DUP) et de ZAC ;
- défaillance de la SA PLAZZA.

Toutes ces évolutions sont indépendantes de la volonté de la S.E.D.D. et de la Collectivité. Toutefois, le concédant et son concessionnaire ont constamment pesé de tout leur poids pour limiter au maximum l'impact de leurs conséquences sur le bilan financier de l'opération.

⇒ Les évolutions réglementaires :

Il paraît utile enfin de rappeler que le contexte réglementaire des concessions avant la loi SRU n'était pas celui d'aujourd'hui.

Actuellement, les dispositions du Code de l'urbanisme imposent de mentionner le niveau de la participation de la Collectivité à l'opération dans le texte même de la convention. Par ailleurs, les textes de 2005 généralisent les mesures de publicité et de mise en concurrence avec pour objectif d'aboutir à une plus grande précision du contenu des opérations et des missions confiées à l'opérateur avant la conclusion des contrats de concession ».

- Page 50 : La Chambre conteste le fait que les élus n'aient pas été amenés à envisager d'autres procédures, « notamment la délégation de maîtrise d'ouvrage public »

En réponse, la Ville indique que les réflexions en amont des délibérations proposées au conseil municipal relèvent de choix stratégiques de l'exécutif. Dans le cas d'espèce :

1) une délégation de type DSP n'était pas envisageable dans la mesure où le projet ne comporte aucune exploitation par le délégataire après réalisation des investissements .

2) une délégation de maîtrise d'ouvrage au sens de la loi MOP (mandat de réalisation) n'aurait pu porter que sur la seule partie technique du projet, amenant la Ville de Besançon à prendre directement à sa charge des missions complexes qui l'auraient vraisemblablement amenée à s'adjoindre les services de prestataires extérieurs (avocats, commercialisateur, négociateur,) qu'elle aurait dû gérer et coordonner. Le rôle d'ensemblier assuré par la Sedd sur l'ensemble de ces composantes est conforme au principe et au contenu classique d'une concession.

3) une délégation de maîtrise d'ouvrage privée (convention d'aménagement privée) était difficilement envisageable :

- Compte tenu de la réglementation de l'époque, l'aménageur privé ne pouvait exproprier.
- La Ville de Besançon aurait été amenée à acquérir les volumes correspondant aux équipements publics (marché couvert et combles) qui représentent plus de 60 % des surfaces construites, sans avoir de contrôle sur le niveau des prestations et l'organisation des locaux qu'elle achetait.
- A posteriori, compte tenu de l'ensemble des aléas, de la complexité des procédures et des contentieux qu'a connus cette opération, le risque existait de voir l'aménageur privé dénoncer la convention d'aménagement, solliciter la Ville pour obtenir des indemnités, renégocier le contrat ou lui céder l'intégralité des biens réalisés ou qu'il n'aurait pu céder.

4) La concession d'aménagement a répondu au souhait de la Ville :

- de maîtrise de l'opération au cours de l'ensemble de son processus face aux aléas rencontrés
- de délégation responsabilisante sur un seul opérateur concessionnaire, la SEDD.

III.2.2.1.3 Les cessions réalisées à titre gratuit :

- Page 51 : la Chambre fait remarquer que « la commune de Besançon ne pouvait procéder à une vente à titre gratuit sans méconnaître les dispositions contractuelles susvisées de la concession qu'elle avait conclue avec la société concessionnaire de l'opération. » Ces biens « auraient dû être vendus à la S.E.D.D. au minimum au prix d'achat fixé dans le cadre des trois procédures de préemption mise en oeuvre. »

La Ville reprend ci-après les éléments de réponse apportés par courrier du 30/01/06 : « La Ville prend acte de cette erreur de procédure, puisque la cession gratuite, telle qu'elle a été réalisée, est effectivement contraire dans la lettre aux termes de la convention. Elle fait néanmoins remarquer que cette erreur ne génère pas de surcoût sur l'opération, à la charge de la collectivité. L'application stricte des termes de la convention aurait alourdi le bilan d'opération et amené la Ville à compenser cette vente (donc la recette) par une participation supplémentaire (en dépense) pour un montant équivalent.

La S.E.D.D. a confirmé à la Ville que lors de l'établissement du bilan prévisionnel de l'opération au 30 Avril 1999, elle n'a pas pris en considération la valeur des terrains évoqués dans le corps des délibérations, mais seulement les décisions du Conseil Municipal, sans apporter une attention particulière aux dispositions du traité de concession. La S.E.D.D., à l'époque s'est davantage attachée aux conséquences des mouvements financiers sur l'équilibre du bilan compte tenu du nombre d'incertitudes et d'aléas qui pesaient sur l'opération plutôt qu'à l'inscription d'engagements complémentaires, sans incidence sur le résultat final de l'opération : dépenses et recettes étant identiques. Cette omission, sans conséquence sur l'effort de la Ville, aurait pu être corrigée dans le premier bilan prévisionnel suivant la régularisation authentique de ces acquisitions (établi au 30 Septembre 2000). Toutefois, ces écritures n'ont pas été effectuées : en Janvier 2000, la Ville de Besançon et la S.E.D.D. ont décidé de mettre fin à la concession de la ZAC antérieure et de poursuivre l'opération dans le cadre d'une concession d'aménagement signée le 18 Janvier 2000 qui ne contenait aucune disposition en matière de foncier (mouvements soldés).

Il est précisé que cette mention peut encore être intégrée dans les prochains bilans prévisionnels sans conséquence sur le résultat final de l'opération ».

III.2.2.1.4 Les bilans et le financement de la concession :

1. Les bilans de la concession :

- Page 53 : la Chambre met en cause le taux de rémunération de la SEDD, « supérieur au regard de ce qui est communément admis pour les concessions d'aménagement de ce type » et s'appuie sur les réponses de la Ville et la SEDD.

La Ville conteste cette analyse et renvoie aux termes complets de sa réponse du 30/01/06 : « La SEDD a confirmé à la Ville qu'elle n'a pas systématiquement demandé, sous le contrôle de la Ville, une revalorisation de sa rémunération à chaque fois qu'un événement nouveau venait perturber le cours de l'opération. Un certain nombre de prestations ont été réalisées ou reprises sans rémunération complémentaire. On peut citer :

- la reprise des études et l'engagement d'une nouvelle consultation d'entreprises après appel d'offres infructueux,
- le réengagement de l'Opération en 2000 après retrait du dossier de ZAC (engagement

d'une modification du POS en lieu et place du PAZ invalidé, nouveau permis de construire),

- le suivi et la coordination de toute la procédure contentieuse à l'encontre de l'Opération et de la ZAC.,
- la "recommercialisation" du "cinéma" dans le cadre de la préparation d'une mise aux enchères, stoppée quelques minutes avant son exécution.

Par ailleurs, bon nombre de missions, et notamment, les missions d'animation qui faisaient l'objet de forfaits initiaux ont vu ces forfaits maintenus, en valeur de base, à leur niveau d'origine et re-profilés sur l'intégralité de la durée de l'opération de manière à maintenir la rémunération de la S.E.D.D. dans ses niveaux classiques d'intervention en matière de concession (cf. tableau ci-après) :

FACTEURS D'EVOLUTION		
	Pris en compte dans contrat	Non Pris en compte dans contrat
Défaillance du Cinéma Frais de procédure/Aspects Juridiques : 2 ans de procédures et de remise de vente de l'Équipement		Rem inchangée
Révision de la Vente / Incidence financée par augmentation proportionnelle du Produit de la vente	21.000 € soit 1 % /Rém Totale	
Prestations non prévues initialement Extension de la mission de la Sedd . Commercialisation de la Brasserie . Mise en service de l'Équipement . Aménagement Marché Couvert } Procédures : Conséquences de l'annulation de la ZAC ► Modifications Dossiers administratifs, nouveau PC.....	95.000 € soit 6.5% / Rem Totale	Rem inchangée
Allongement significatif de la durée de l'Opération animation, coordination, gestion financière, concertation		Forfaits maintenus et réévalués dans le temps
Nombreux aléas techniques : archéologie, façades existantes, eau	Uniquement prorata relatif aux travaux supplémentaires consentis (184 K€ y compris actualisation des prix)	

Evolution des honoraires de la S.E.D.D.

22,35 %

Consécutives à

1- Missions Complémentaires

6,50 %

2- Commercialisation Cinéma

1,00 %

3- Évolution des indices et travaux supplémentaires

14,85 %

Pour information, évolution des indices (environ 16 % entre base 1997 et CRAC 31/12/2003)

Cette évolution des honoraires de la S.E.D.D. de 22 % est à mettre en rapport avec celle des coûts de l'opération de l'ordre de 19 %. Ainsi le poids relatif de la S.E.D.D. dans le montant global du projet est resté sensiblement inchangé.

Au final, la rémunération de la S.E.D.D. pour l'ensemble de ses prestations au titre de la concession "Marché Beaux-Arts" représente au bilan établi au 31 Décembre 2003, 1 815 K€, soit 8,72 % de 20 811 K€ (bilan global T.T.C. de l'opération) ou 10,3 % du bilan H.T., y compris rémunération d'études pré-opérationnelles, ce taux étant inférieur au taux moyen global des rémunérations des SEM dans ce domaine d'activité, de l'ordre de 11,10 % en moyenne (cf. extrait document SCET transmis à la CRC) ».

Les 2.803 K€ évoqués par la Chambre regroupent un ensemble de postes (frais financiers, frais de gestion, frais de communication,) qui ne reviennent pas à la Sedd et que l'opération aurait en tout état de cause dû supporter quel que soit l'opérateur et le mode de réalisation mis en oeuvre. Etant précisé que dans les charges de gestion sont intégrés : les impôts, les assurances liées au bâtiment, les frais de conseils juridiques consécutifs au contentieux Piazza, les frais de fonctionnement de l'EIC et du marché sur la période pendant laquelle la Sedd a été administrateur provisoire, une grande partie de ces charges étant couvertes par des produits de gestion que l'on retrouve en recettes.

Il convient de rappeler que, aux termes du traité de concession, l'aménageur n'est jamais autorisé à imputer ses charges réelles de fonctionnement au compte conventionnel de l'opération, mais seulement à imputer forfaitairement des charges contractuellement définies dans la convention (cf article 19 de la convention actuelle), en fonction de l'état d'avancement de ses différentes missions. Les imputations qui sont destinées à couvrir le coût d'intervention de l'aménageur sont dites "rémunération".

Au titre de l'opération, cette rémunération ressort, au bilan prévisionnel au 31 Décembre 2003, à :

Honoraires MOA Sedd	964
Conduite d'Opération	642
Commercialisation Cinéma et Brasserie	209
Soit au total En K€	1 815

Soit la confirmation du taux global de rémunération de 8.72 % évoqué précédemment, inférieur aux ratios nationaux communiqués par la SCET.

« En outre, l'Opération Marché Beaux Arts, labellisée au niveau de l'Europe a fait l'objet d'une subvention (CHORUS), avec des contrôles rigoureux des services instructeurs sur les dépenses de l'opération comme sur la rémunération de la Société (cf. rapport final en pièce n°14).

Sur ce dernier point, l'adéquation entre la rémunération de la SEDD au titre de l'opération, et ses charges de fonctionnement a été justifiée auprès des services contrôleurs notamment :

- les temps passés par l'ensemble de l'équipe intervenant sur l'opération
- le coût, par agent opérationnel, pris en référence pour fixer le niveau de la rémunération de la SEDD dans le cadre de l'opération
- le mode de rémunération basé sur des coûts forfaitaires ou des pourcentages sur dépenses et/ou recettes déterminées

Ce contrôle poussé par un cabinet d'audit a ainsi permis de vérifier et de valider la concordance entre la rémunération conventionnelle et les moyens déployés par la SEDD pour le compte de la Ville de Besançon ».

Dans ces conditions, la Ville conteste les termes de la comparaison effectuée par la Chambre puisque les 13,5 % évoqués par cette dernière comprennent « l'ensemble des frais relatifs aux dépenses d'aménagement et aux dépenses de construction et les dépenses liées à la conduite d'opération ». La comparaison pertinente par rapport aux moyennes citées est donc à établir entre 8,72 % et 11,10 %, comme indiquée précédemment.

- Page 53 : la Chambre souligne le « décalage important entre la production des bilans financiers et leur date d'approbation par l'assemblée délibérante ». Elle en déduit : « toute la difficulté du

suivi et de la maîtrise de ce dossier par les services de la Ville comme par les élus ».

La Ville reconnaît aisément la complexité de cette opération, dont les contraintes et les imprévus ont été détaillés ci-avant. En revanche, elle réaffirme sa maîtrise de la concession dans les termes cités en réponse au point III.2.2.1.2.

- Page 53 : la Chambre fait remarquer que « les dépenses d'aménagement et de construction engagées pour la réalisation de l'équipement commercial ont connu une augmentation de plus de 19 % entre 1997 et 2003 ».

Comme indiqué dans la réponse du 30/01/06 :
« Cette évolution résulte :

- pour moitié de l'évolution des coûts et notamment des indices. En effet, la variation du coût de la construction entre 1997 et 2003 s'établit à près de 16,4 % (comparaison BT. 01 décembre 1997 (549.9) / décembre 2003 (640.3),
 - pour le complément (autre moitié) par les contraintes déjà évoquées : contraintes environnementales, aléas, ajustements de programme (cette dernière part restant toutefois mesurée dans le cadre d'une opération aussi complexe) ».
- Page 53 : la Chambre met en évidence une augmentation de la participation de la Ville à l'équilibre financier de l'opération de 117 % « due principalement aux difficultés rencontrées par la S.E.D.D. pour la commercialisation de l'espace brasserie et pour le paiement définitif du prix de vente du volume du complexe cinématographique par l'exploitant. » Elle s'appuie sur les réponses apportées par la Ville et la SEDD

En réponse, la Ville tient à rappeler l'intégralité de sa réponse du 30/01/06 qui doit être évoquée globalement : « Le pourcentage évoqué s'entend avec le cinéma et il est à ramener à l'évolution du bilan global de l'opération, sur lequel la Ville s'est expliqué précédemment. La quote-part de l'effort de la Ville de Besançon rapportée au montant du bilan global de l'opération a augmenté, le niveau du marché local ne permettant pas de répercuter sur les acquéreurs privés l'intégralité des surcoûts subis par l'opération. Les difficultés pour conserver l'acquéreur du Cinéma et pour trouver un acquéreur pour la brasserie en témoignent (comme ils témoignent de la volonté de la Ville de caler au mieux de ses intérêts les prix de cessions).

A ce titre, il faut rappeler que le coût global de l'équipement cinéma a été jugé très lourd par le preneur puisqu'il représente un investissement de 11 000 K€ TTC (clos et couvert + ensemble des aménagements et équipements) pour 1 332 places, soit, ramené à la place un coût H.T. de 6 900 € H.T. pour un coût moyen habituel de 3 800 € H.T.

Cela étant, il est important de relativiser l'évolution de la participation de la Ville en considérant l'évolution de son effort global, c'est à dire en ajoutant à la participation la prise en compte de l'achat des ouvrages réalisés pour son compte.

A ce titre, l'effort global de la Ville de Besançon, qui était estimé à 13.275 K€ en 1997 ressort au bilan 2003 à 15.115 K€ sans la brasserie, soit une augmentation de + 14 %, qui s'inscrit dans l'évolution globale des coûts liés à l'évolution des indices ».

- Page 53 : « la Chambre note également que les dépenses relatives aux études et travaux concernant la réalisation d'un espace commercial destiné à une brasserie ont été payées par la Ville de Besançon alors même que le produit de la vente de cet espace sera encaissé par la S.E.D.D. Elle incite par conséquent la commune à réajuster sa participation à l'équilibre financier de l'opération ».

Dans sa réponse du 30/01/06, la Ville a apporté les éléments suivants : « Les premiers bilans prévisionnels établis au titre de l'opération prenaient en considération la cession de "l'ensemble immobilier" à deux acquéreurs :

- un opérateur privé pour le cinéma,
- et la Ville de Besançon pour le marché couvert, la brasserie et les combles.

La répartition des coûts inhérents et des produits imputés à cet équipement était donc estimée sur la base d'une clé de répartition basée sur les surfaces affectées à chaque local soit :

- 62 % Ville de Besançon pour les "équipements" : Marché couvert avec aménagements intérieurs + Brasserie - Locaux livrés brut de gros oeuvre + Combles - Locaux livrés brut de gros oeuvre
- 38 % Cinéma - Locaux livrés brut de gros oeuvre.

A partir de 2001, la Ville a souhaité ne plus se porter acquéreur du local "brasserie", privilégiant une sortie

"privée". Ainsi, et dès le bilan prévisionnel actualisé fin 2001, l'option de céder ce bien à un tiers a été prise.

Ce local a donc été exclu effectivement et financièrement de l'acte de cession qui a été régularisé entre la S.E.D.D. et la Ville de Besançon en 2002, lequel ne portait plus que sur les locaux "Marché couvert et Combles" pour un prix 9 614 K€ correspondant au prix du bilan prévisionnel de Septembre 2000 approuvé par la Ville de Besançon pour ces locaux (49 668 +13 393 = 63 061 KF - Prix valeur bilan 2000).

Parallèlement, le prix de vente du local "brasserie" a été réactualisé à la baisse pour être adapté au prix du marché, soit 559 K€ H.T. soit 668,5 K€ T.T.C., prix à payer non pas par la Collectivité, mais par l'acquéreur des biens à la S.E.D.D., maître d'ouvrage et concessionnaire de l'opération.

De plus l'acquéreur supportera les travaux d'agencement et d'équipement intérieurs au local.

Le produit de la vente de la brasserie sera donc encaissé sur l'opération. La recette figure d'ailleurs dans le bilan prévisionnel ».

Page 53 : La Chambre observe dès lors que le prix de vente retenu pour le local brasserie « ne couvre pas le coût de sa construction et que la moins-value réalisée est supportée par la Ville au travers de sa participation à l'équilibre financier global de l'opération »

Sur la base du bilan prévisionnel du 31 Décembre 2003, les coûts de l'équipement pouvant être affectables à cet espace ressortent à :

COUT DE L'EQUIPEMENT LIMITÉ AU CLOS ET COUVERT		Montants TTC
Dépenses de construction pour un équipement de 10.000 m2 environ		14 582
Dépenses d'acquisition		2 829
Total des dépenses		17 411
A déduire		
Dépenses spécifiques au Marché		
(aménagement intérieurs +		802
quote part d'études s'y rapportant (2713/10974*802)		210
Charges de gestion/équipement couverte par produits de gestion		622
Total des déductions		1 634
Total des dépenses affectables à 'EIC -Brut de gros œuvre-		15 777

Soit un prix de revient moyen au m2 de 1.577 € TTC, cohérent avec le prix de vente qui, aux termes du

protocole signé le 6 avril 2006 ressort à 1.511 € TTC
(650 K€ TTC/430 m²)

On peut ainsi considérer que le prix de vente est sensiblement équivalent au prix de revient.

En revanche, l'augmentation de la participation de la Ville à l'Opération résulte de la prise en charge des dépenses liées à l'Opération d'ensemble (études d'aménagement, prise en charge des coûts inhérents à la structure du Marché Provisoire) consécutives à la décision initiale de la Collectivité d'engager une Opération de restructuration d'intérêt général sur le secteur.

2. Le financement de la concession :

- Page 55 : « la Chambre constate que les avances et les participations versées par la Ville au profit de la société concessionnaire couvrent au 31/12/04 plus de 73 % des dépenses totales de l'opération alors que la clef de répartition approuvée par la Conseil Municipal le 28/06/99 fixait l'engagement financier de la ville à 62 % des dépenses. »

La Ville a répondu sur ce point le 30/01/06 : « La clé de « 62/38 » prise en considération au démarrage de l'opération s'appliquait uniquement à la quote part des dépenses communes aux équipements de l'ouvrage en fonction des surfaces qui leur étaient affectées (clos et couvert de l'équipement).

L'effort de la Ville pour l'opération tient compte de ces dépenses. La clé de répartition de départ a été maintenue pour les parties communes mais l'effort définitif de la Ville intègre en plus les coûts liés aux aménagements intérieurs du marché dont elle est devenue propriétaire ».

- Page 54 : la Chambre fait remarquer que « l'opération n'est toujours pas close à ce jour ».

Rappel de la livraison et de la mise en exploitation des équipements :

- Marché couvert :

- . ouverture au Public en Septembre 2002,
- . ensemble des cases occupées.

- Cinéma :

- . cession à SA PLAZZA confirmée fin 2003 après aboutissement de procédures menées en parallèle, à l'amiable et au contentieux, en raison du non règlement du prix de vente convenu à ses différentes échéances contractuelles,

. ouverture au Public en Décembre 2004.

Dans sa réponse du 30/01/06, la Ville faisait remarquer : « On constate aujourd'hui que, malgré l'ensemble des aléas que l'opération a connu depuis sa création (évoqués dans tout ce qui précède), 95 % de l'équipement fonctionne aujourd'hui normalement. Seul reste à vendre le local brasserie qui ne représente que 5 % du volume de l'ensemble immobilier ».

III.2.2.2 L'aménagement des espaces publics et la construction de la passerelle :

III.2.2.2.1 Le projet initial et ses évolutions :

- Page 55 : la Chambre fait état de « plus de 37 % d'augmentation par rapport à l'ensemble du projet de 1997 et 58 % si l'on retire la réalisation de la passerelle ».

La Ville rappelle les termes de sa réponse du 26/04/05 : « *L'évolution du coût d'aménagement des espaces publics doit prendre en compte l'évolution du contenu du projet lui-même (Conseil Municipal du 21/02/02). Elle fait suite notamment aux choix formulés par la nouvelle équipe issue des élections municipales de 2001, mais également de contraintes résultant des choix du PDU. Il faut rappeler en effet que c'est la Communauté d'Agglomération qui est compétente en matière de transports urbains depuis le 1/01/01 et que le choix de transit à double sens des bus par la place a fortement impacté le nouveau projet.*

Le nouveau coût de 5 825 000 € T.T.C., pour permettre une comparaison avec 1997, est à amender d'une série de décisions ultérieures :

- *Surcoûts imputables à la voie bus en site propre :*
 - . *renforcement de la structure : 24 929 € T.T.C.*
 - . *enrobés : 60 173 € T.T.C.*
- *Extension du périmètre des aménagements d'espaces publics en périphérie du parking, jusqu'à l'avenue Cusenier et au pont Battant (augmentation du périmètre de 3 400 m², de 14 000 m² à 17 400 m²) : 401 472 € T.T.C.*
- *Déplacement et illumination de la fontaine suite à concertation : 343 372 € T.T.C. (dont*

70 000 € sont financés par une subvention de la DRAC).

A périmètre constant, le coût de l'opération est donc ramené à 4 995 054 € T.T.C., en hausse de 35,8 %. L'actualisation des prix entre juillet 1997 (base de référence de la 1^{ère} étude) et décembre 2000 (base de référence de la 2^{ème} étude) explique 10,5 % de cette hausse.

Il faut noter qu'entre 1997 et 2000, doivent aussi être pris en compte :

- *le passage du stade d'esquisse de la 1^{ère} étude au stade APS pour la 2^{ème} étude,*
- *le choix du pavé granit d'épaisseur 10 et 14 cm et de la structure de la couche de base en béton poreux, pour répondre aux contraintes engendrées par les activités de marché et de manifestations évenementielles. »*

- Page 56 : « la Chambre constate que les modifications successives et importantes apportées à ce projet ont fortement contribué à l'allongement des délais de sa réalisation et à l'augmentation non négligeable de son coût par rapport aux prévisions établies et acceptées à l'origine par l'assemblée délibérante. »

La Ville confirme les termes de sa réponse du 30/01/06. « Il n'est pas contestable que le Conseil Municipal ait souhaité modifier le projet en mettant l'accent sur la fonctionnalité de la Place avec possibilité de mise en oeuvre de grands événements au centre ville (d'où besoin d'un local technique conséquent). Les évolutions ont concerné :

- . traitement de l'espace libre de façades à façades sans dénivellation,
- . prise en compte du P.D.U avec la construction d'une voie bus conséquente, et création d'un sas pour permettre le double sens,
- . remise en eau et en lumière de la fontaine déplacée, d'où besoin d'un local technique avec tous les équipements pour recycler l'eau,
- . sujétions des fouilles archéologiques,
- . mise en lumière des façades, lancement d'un concours de concepteur lumière,
- . relance d'une consultation préalable ».

- Page 56 : la Chambre « s'interroge sur la possibilité de mener à terme le projet de la passerelle dont le financement semble d'ores et déjà consommé par les évolutions financières précitées, malgré l'inscription de ce projet dans le plan pluriannuel

d'investissement de la Ville». Elle fait remarquer que ce projet s'inscrit désormais « dans un cadre financier différent ».

Lors de précédents échanges, la Ville a apporté à la Chambre les éléments d'explication justifiant la décision de report de cette opération. Elle reste néanmoins inscrite au P.P.I., ce qui est une garantie de son financement (même si effectivement ce dernier s'inscrit désormais dans un cadre différent).

III.2.2.2.2 L'aménagement de la Place de la Révolution :

- Page 57 : « la Chambre note que le Conseil Municipal n'a bénéficié qu'au cours du dernier trimestre 2004, d'une vision précise à la fois du projet architectural définitif du réaménagement de la place de la Révolution et du coût financier prévisionnel de la totalité de ce projet. »

En réponse, la Ville rappelle les décisions successives du Conseil Municipal (notamment le 21/02/02) traitant de l'évolution de ce projet et de la nécessité de prendre en compte le bilan de la concertation préalable et la négociation définitive des financements avec les partenaires de la Ville.

III.2.2.2.3 L'état des réalisations au 31/12/04 :

III.2.2.3 L'extension et la réhabilitation du parking des remparts dérasés :

- Page 60 : la Chambre fait état d'une signature de marché intervenue avant que la délibération du Conseil Municipal, du 28/06/99 autorisant le Maire à signer le marché, ne soit devenue exécutoire. Elle en vient à s'interroger « sur les difficultés de mise en œuvre des procédures de contrôle interne en matière juridique, celles-ci portant presque exclusivement sur les conditions de passation des marchés publics. »

La Ville rappelle sa réponse du 30/01/06 : « La Chambre observe à 3 reprises (années 1996, 1999 et 2000) des dates de transmission concomitantes ou antérieures des contrats et des délibérations auxquels ils se rapportent. La Ville en prend acte. Ces dysfonctionnements sont toutefois limités à quelques cas et il serait excessif d'en tirer des conclusions générales.

Pour mémoire quelques chiffres :

- Année 2002 : 551 délibérations dont 90 avec pièces à l'appui (conventions, avenants, protocole, estimation des Domaines...),
- Année 2003 : 575 délibérations dont 105 avec pièces à l'appui,

- Année 2004 : 544 délibérations dont 93 avec pièces à l'appui.

Aucune observation ne nous a jamais été faite à ce propos.

De nouvelles pratiques ont depuis un certain temps déjà été mises en application afin que ce genre de dysfonctionnement ne se produise plus :

- Confirmation du passage obligé par le bureau du Conseil Municipal pour tout envoi et transmission en Préfecture de documents annexes à une délibération,
 - transmission des délibérations dans des délais raccourcis au contrôle de légalité (environ dans les 5 jours ouvrés suivant la séance),
 - vérification systématique lors de tout envoi de contrats, des dates de signature de ces documents et de transmission de la délibération ».
- Page 62 : « la Chambre observe que l'augmentation du coût total de l'opération représente près de 37 % par rapport à la prévision initiale de 1997 et plus de 11 % par rapport au montant du marché initial, la campagne de fouilles archéologiques en étant la principale cause. »

Dans sa réponse du 30/01/06, la Ville faisait remarquer que : « Le coût initial (conseil Municipal du 15/12/97) résultait d'une étude de faisabilité de la S.E.D.D. (50 MF H.T. estimés d'après des ratios à la place avec l'incertitude des fouilles archéologiques).

Un coût actualisé a été voté par les élus en séance du Conseil Municipal du 28/06/1999 pour 62 M F H.T.

Ce nouveau coût prenait en compte :

- le résultat de l'appel d'offres sur performances pour le marché G 1000,
- l'estimation donnée par la DRAC pour l'intervention de fouilles archéologiques, après réalisation de sondages,
- une provision de 5 % pour imprévus,
- l'actualisation des prix entre décembre 1997 et juin 1999 ».

III.2.3 Le bilan financier de l'opération Marché Beaux-Arts :

III.2.3.1 La situation au 31 décembre 2004 :

- Page 62 : la Chambre fait état au 31/12/04 d'un « accroissement de plus de 28 % par rapport au coût global prévisionnel présenté aux élus municipaux en 1997 et qui comprenait le coût de construction des locaux destinés au cinéma et à la brasserie. »

Il convient de rappeler la réponse de la ville le 30/01/06 : « La Ville conteste le comparatif ainsi effectué. La réalisation d'une comparaison avec le projet de 1997 ne peut pas inclure des dépenses non prévues à cette date (exemple du déplacement de la fontaine ou de l'aménagement de la voie bus, alors que la compétence en matière de transports urbains appartient à la CAGB depuis le 1/01/01) ou réalisées à l'occasion des travaux mais qui auraient été de toute façon programmés (ravalement des façades du Conservatoire et réhabilitation de celles du Musée par exemple). Sur ce point la Ville ne suit pas la Chambre qui considère que ces dépenses « ne peuvent toutefois être écartées de ce projet en raison même de leur implantation géographique et de leur insertion dans l'ensemble architectural ainsi recréé dans ce quartier de centre Ville ». La Ville considère pour sa part que ces corrections faites, le total des dépenses prévues sur l'opération est de 37 853 382 € T.T.C. et non 39 444 671 € T.T.C., ce qui amène à retirer 1 591 289 € T.T.C. (dont 700 K€ T.T.C. destinés non pas au ravalement des façades du Musée mais à la programmation d'une 1^{ère} tranche de travaux inscrits au PPI pour la réhabilitation du Musée des Beaux-Arts, dont des aménagements intérieurs) du total (sans contester le bien fondé des chiffres) pour effectuer des comparaisons à périmètre constant.

Ces correctifs amènent la Ville à contester également le pourcentage de + 28 % s'agissant du volume des dépenses engagées ».

III.2.3.2 Les prévisions financières jusqu'au 31 décembre 2019 :

- Page 63 : La Chambre fait état « d'une hausse des dépenses de plus de 33 % ».

Comme indiqué dans la réponse du 30/01/06 : « Il y a lieu de préciser que les emprunts ne sont pas « affectés à cette opération » mais reconstitués, à la demande de la Chambre, en appliquant aux dépenses annuelles réalisées les taux de financement par emprunts constatés aux comptes administratifs concernés. Ce tableau prend aussi en compte les prévisions de la prospective financière et du P.P.I. de la Ville.

La Ville conteste pour les mêmes motifs que précédemment la hausse de + 33 % calculée par la Chambre. Elle réaffirme que les montants évoqués sont majorés de 1 591 289 € T.T.C. et ne permettent pas une comparaison pertinente ».

- Page 63 : la Chambre évoque « plus de 82 % d'augmentation par rapport au projet d'origine présenté en Conseil Municipal ».

Le bilan établi par la Ville figure en annexe.

Dans sa réponse du 30/01/06, la Ville précisait : « Le bilan fait état en 1997 d'une prévision de 30,7 M€ T.T.C. et d'un prévisionnel en 2019 de 41 M€ T.T.C. à ramener en fait à 39,4 M€ toutes choses comparables (ce montant prend en compte une estimation des intérêts des emprunts mais non pas le remboursement du capital qui est équivalent au montant emprunté et qui ne représente qu'une modalité de financement, pas une charge financière). Il ressort de ce calcul une augmentation de 28,2 % explicable pour les raisons mises en évidences précédemment (imprévus techniques, fouilles, indice de la construction, évolution du projet).

La Ville fait par ailleurs remarquer que les recettes prévisionnelles en 2019 hors emprunt s'établissent à 10,2 M€ FCTVA compris et 4,9 M€ sans déduction du FCTVA. Hors récupération de la TVA cela représente un coût net TTC de $39,4 - 4,9 = 34,5$ M€.

Ce total de 34,5 M€ est à comparer au coût d'objectif de 30,7 M€ ».

III.2.4 Synthèse :

- Page 65 : la Chambre indique « les difficultés de la Ville de Besançon à conduire un projet complexe d'aménagement en site ancien dans les délais et les coûts arrêtés par les élus municipaux. »

La Ville souhaite sur ce point rappeler l'intégralité des réponses apportées précédemment.

- Page 65 : la Chambre indique que « l'information du Conseil Municipal sur l'augmentation du coût de l'opération et sur son mode de financement a toujours été très incomplète et partielle. Les élus ne se sont en effet jamais prononcés sur la totalité du financement mis en place par la Municipalité ». Ainsi « la répartition entre l'affectation des emprunts et le recours aux fonds propres c'est-à-dire à la fiscalité immédiate, n'a jamais été clairement exposée, alors que cette opération a été principalement financée par un recours important aux fonds propres ».

La Ville rappelle sa réponse du 30/01/06 : « La Ville s'étonne des montants d'autofinancement cités par la Chambre alors que ses propres estimations (détaillées dans les pièces jointes) amènent à évaluer en 2019 le taux d'autofinancement à 55 % (en retenant le coût prévisionnel de 56 M€ T.T.C. évoqué par la Chambre et que réfute la Ville comme expliqué précédemment).

La Ville ne suit pas non plus la Chambre sur l'absence d'information au Conseil Municipal, alors que ce dernier, d'après les recherches effectuées par la Ville, a été amené à délibérer 38 fois sur l'opération depuis son origine.

Enfin, s'agissant des choix de financement de l'opération, la Ville souhaite reprendre ici l'intégralité de l'argumentation développée en réponse aux mêmes observations portées sur la réalisation du Musée du Temps (point III 1.4), en soulignant toutefois que les

bilans annuels de la ZAC donnaient des informations précises sur la trésorerie de l'opération concédée ».

IV) La situation financière

IV.1 Présentation du budget municipal

IV.1.1 Les grandes masses du budget communal

IV.1.2 Les emplois et les ressources du budget communal

IV.1.3 Présentation consolidée des résultats sur la période 1999 à 2003

IV.2 La section de fonctionnement

IV.2.1 Les recettes de fonctionnement

IV.2.2 Les dépenses de fonctionnement

IV.2.2.1 Les dépenses de fonctionnement par nature

IV.2.2.2 Les dépenses de fonctionnement par fonction

IV.2.2.3 Ratios relatifs aux dépenses de fonctionnement

- Page 72 : la Chambre observe que « le coût des charges transférées à la CAGB a été compensé par une augmentation de charges nouvelles ou de charges auparavant externalisées » (secteur petite enfance par exemple). Dans sa réponse du 30/01/06, la Ville précisait : « Effectivement, les comparaisons entre exercices à compter de 2001 ne peuvent se faire à périmètre constant. Le fait pour la Ville de reprendre des dépenses confiées au CCAS et de diminuer en contrepartie le montant de sa subvention à cet organisme est un choix de gestion propre à la collectivité. Hors ces évolutions, les charges de la Ville n'ont pas progressé de façon excessive (...). A périmètre constant, de CA à CA, depuis le transfert de 2002, les dépenses réelles de fonctionnement auront progressé de + 2,9 % en 2003, de + 1,7 % en 2004 et de +2,2 % en 2005 (estimation) ».

IV.3 La section d'investissement

IV.3.1 Les recettes d'investissement

IV.3.2 Les dépenses d'investissement

IV.4 Le financement de l'investissement

IV.5 La fiscalité

IV.5.1 Présentation générale

IV.5.2 Evolution et comparaison des bases fiscales

IV.5.3 Evolution et comparaison des taux fiscaux

IV.5.4 Evolution et comparaison du produit fiscal

- Page 79 : la Chambre fait remarquer « que les impôts ménages ont fini par compenser la baisse des revenus résultant de la baisse des charges transférées ce qui a permis à la commune de retrouver dès 2002 pratiquement le même niveau de ressources qu'elle avait en 1999, année où elle exerçait beaucoup plus de compétences du fait de sa position Ville – Centre ».

Comme indiqué le 30/01/06 : « En réponse, la Ville rappelle deux points déjà soulignés par la Chambre : la progressivité des transferts qui n'ont pas eu d'effet rapide sur la diminution des charges de centralité supportées par la Ville et la « stabilisation des revenus de la Ville de Besançon » à la date de l'adhésion. Il s'agit sur ce second point de l'application mécanique du mode de compensation issu de la loi. La Ville rappelle en effet que l'ACTP est figée, ce qui n'est pas le cas de l'évolution des charges non transférées, alors que dans le même temps les bases fiscales des taxes ménages connaissaient une évolution nettement moins dynamique que celle de la taxe professionnelle ».

IV.6 La gestion de la dette

IV.6.1 L'encours de dette

- Page 80 : la Chambre fait référence aux écarts existants entre l'encours de dette de la Ville et celui figurant au compte de gestion.

La réponse du 30/01/06 indiquait : « La Ville précise que ces écarts, dont certains sont très anciens, relèvent d'erreurs de comptabilisation, corrigées depuis, s'agissant notamment d'opérations d'ordre portant sur des réaménagements de dette. Un travail conjoint entre l'ordonnateur et le comptable a permis de traiter et d'explicitier ces écarts, régularisés par délibération du Conseil Municipal du 26/10/05.

La Ville reconnaît que ce point technique ne faisait pas partie des actions prioritaires retenues dans la convention de partenariat signée avec le Trésor le 8/09/99. Cette dernière a néanmoins permis des avancées et une amélioration des circuits d'échanges d'information, même s'ils peuvent rester à parfaire. C'est l'objet notamment de la nouvelle convention de partenariat conclue le 17/10/05, qui parmi les actions retenues, mentionne explicitement la gestion de trésorerie et le resserrement des échanges pour une production conjointe et anticipée des comptes ».

IV.6.2 Ecart des composantes de la dette avec les moyennes nationales

IV.7 L'équilibre budgétaire

IV.7.1 La capacité d'autofinancement

IV.7.2 L'équilibre budgétaire et comptable

IV.8 Les engagements hors bilan

IV.9 Synthèse

- ° Page 82 : la Chambre fait remarquer « que le choix opéré en 2002 de reprendre sur le budget principal l'ensemble des charges relatives au secteur petite enfance précédemment dévolues au CCAS, s'il s'est effectivement accompagné d'une diminution correspondante de la subvention attribuée à cette structure, ne s'est pas pour autant traduit par une diminution globale des subventions accordées ».

La Ville note que la Chambre reconnaît la neutralité financière du transfert entre Ville et CCAS résultant du choix politique de redéfinition des politiques correspondantes. Elle fait remarquer que ce choix est sans rapport avec les orientations des autres politiques municipales par ailleurs subventionnées par la Ville, s'agissant des domaines culturels, sportifs ou associatifs par exemple.

- ° Page 83 : la Chambre indique que « cette situation s'ajoutant à une politique de limitation de l'endettement dans le financement des investissements entraîne un effort fiscal de la part des ménages sensiblement plus lourd que dans les communes de même strate ».

La Ville rappelle sa réponse du 30/01/06 : « La Ville fait remarquer que le choix du plafonnement du recours à l'emprunt est aussi celui de la maîtrise des charges d'intérêts futurs (dépense obligatoire devant être couverte par des ressources propres, donc par l'impôt). De ce point de vue, la politique menée qui s'est traduite sur la période par une diminution régulière des charges d'intérêt a permis de préserver des marges de manoeuvre pour la collectivité plutôt qu'inciter à augmenter le recours à l'impôt. (...) Si la Ville reconnaît privilégier le choix du service public et donc son financement par l'impôt et la redevance, il n'en demeure pas moins que le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal est resté globalement stable ».

- ° Page 83 : la Chambre fait remarquer que « la période postérieure à l'adhésion à la Communauté d'Agglomération n'a d'ailleurs pas infléchi la tendance mais semble l'avoir aggravé. En effet, la perte du produit de la taxe professionnelle compensé partiellement par la dotation de compensation a été progressivement récupéré par un alourdissement des impôts ménages ».

Sur ce point, la Ville souhaite réaffirmer les termes de sa réponse au point IV.5.4. L'examen des comptes de la Ville ne montre ni aggravation ni rattrapage. La Ville renvoie sur ce point à sa stratégie budgétaire et financière développée depuis 2002 et approuvée annuellement par le Conseil Municipal avec l'actualisation de son Programme Pluriannuel d'investissement (PPI).

BILAN FINANCIER DE L'OPÉRATION MARCHÉ BEAUX ARTS

10/00...

Analyse Ville

Nature des dépenses	coût prévisionnel TTC de l'opération au 15/12/1997	dépenses payées au 31/12/2004	évolution/1997	dépenses prévisionnelles en 2019	évolution/1997
Aménagement par la SEDD	17 282 230	15 114 606		15 188 606	
Aménagement des espaces publics	4 228 631	3 819 402		6 305 458	
Parking Marché Beaux Arts	9 192 676	11 867 333		13 620 577	
Frais financiers		1 378 299		4 279 973	
sous-total	30 703 537	32 179 640	4,80%	39 394 614	28,23%

Annalyse
CRC

Façades musée		-		700 000	
Façades conservatoires		54 550		58 822	
Aménagement voie bus		85 102		85 102	
Extension aménagement extérieur du parking		401 472		401 472	
Déplacement fontaine Place de la révolution		68 292		345 893	
TOTAL AVEC RÉALISATIONS NON PRÉVUES EN 1997	30 703 537	32 789 056	6,79%	40 985 903	33,48%

Nature des recettes	au 31/12/2004	%	en 2019	%
FCTVA	3 844 582	12	5 275 420	13
Subventions	3 523 291	11	4 889 791	12
Fonds propres	11 658 398	36	14 151 991	36
Emprunts	13 153 369	41	15 077 412	38
TOTAL RECETTES	32 179 640	100	39 394 614	100

Nature des recettes	au 31/12/2004	%	en 2019	%
FCTVA	3 844 582	12	5 275 420	13
Subventions	3 523 291	11	4 889 791	12
Fonds propres	12 267 814	37	15 743 280	38
Emprunts	13 153 369	40	15 077 412	37
TOTAL RECETTES	32 789 056	100	40 985 903	100