

Étude financière pour la maîtrise des coûts dans les services municipaux - Poursuite de l'opération

M. LE DÉPUTÉ-MAIRE, Rapporteur : Le 15 juin dernier, le Conseil Municipal a été informé de la réflexion menée sur la gestion financière de la Ville, l'objectif étant de dégager des économies de fonctionnement par une meilleure maîtrise des coûts, afin de dégager des marges de manœuvre pour les lourds investissements nécessaires au développement de Besançon et de son agglomération.

Courant 1992 une expérimentation fut menée sur un service de la Ville, à savoir le Service Administration Générale, avec le concours du Cabinet BOSSARD Consultants ; le Centre Communal d'Action Sociale faisait réaliser pour sa part une étude identique sur l'un de ses services : le Service d'Aide aux Personnes Agées.

Pour permettre une éventuelle généralisation de la démarche à l'ensemble des services municipaux, pour le cas où les résultats de l'expérimentation s'avèreraient significatifs, l'Assemblée Communale autorisait M. le Député-Maire à lancer la procédure d'appel d'offres pour le choix du partenaire extérieur qui pourrait être appelé à assister la Ville afin de mener à bien cette opération.

I - Les résultats de l'expérimentation

Les résultats de cette phase d'expérimentation sont apparus concluants sur deux points :

1) Appréciation de la méthode utilisée alliant intervention d'un partenaire extérieur et participation du service, à tous les niveaux de la hiérarchie.

Il est apparu que l'assistance d'un partenaire extérieur était indispensable pour atteindre les objectifs d'économies qui étaient demandés au service dans les délais fixés.

Méthode de travail adaptée aux enjeux retenus, regard extérieur critique, compétence complémentaire de celle du service, rôle d'animateur et d'aiguillon permettant de respecter les délais de réalisation fixés, constituent les apports principaux du partenariat mis en place avec un cabinet spécialisé.

Il est également apparu, dans cette démarche qui se voulait participative, une forte implication du personnel.

En ce qui concerne le Service Administration Générale, l'essentiel des économies dégagées résulte de propositions émanant du service, soit résultant d'une réflexion déjà engagée préalablement mais dont le processus de concrétisation a été accéléré par l'étude engagée, soit résultant de nouvelles réflexions.

2) Évaluation des économies réalisées

Pour le Service Administration Générale, l'ensemble des mesures retenues permet de dégager des économies (réduction de dépenses ou ressources nouvelles) qui en année pleine pourront être comprises entre 670 KF et 970 KF en fonction du règlement de certains dossiers en cours.

Ces économies représentent de 5 % à 7 % des dépenses de fonctionnement du service. S'y ajoutent les économies (120 KF) résultant de la diminution d'une unité de l'effectif du service.

Les économies annuelles réalisées dans le Service Administration Générale s'élèvent donc à 1 MF environ.

II - Poursuite de la démarche

Les résultats escomptés à l'occasion de cette démarche-test s'étant révélés concluants, il est proposé au Conseil Municipal de généraliser dès début 1993 cette étude financière à l'ensemble des services municipaux, avec pour objectif de mener cette ambitieuse opération sur trois exercices.

Cette démarche devra rester éminemment participative, c'est-à-dire associer les élus, la Direction Générale -étoffée récemment de deux administrateurs dont les travaux seront largement affectés à cette mission- l'encadrement et l'ensemble du personnel des services ainsi que pour information ou avis les instances statutaires concernées (Comité Technique Paritaire).

L'appui d'un partenaire extérieur apparaît néanmoins toujours indispensable pour proposer une méthode de travail, assurer l'animation de la démarche, veiller au suivi des mesures qui seront retenues.

Il est proposé de consacrer à la rémunération de ce partenaire un crédit global de 2 MF à répartir sur trois exercices.

III - Choix du partenaire

Conformément à l'accord donné par le Conseil Municipal en juin dernier, un appel d'offres a été lancé auprès des bureaux d'études ayant des références dans ce type d'interventions.

Le cahier des charges de consultation précisait que la démarche se décomposerait pour chaque service en 4 phases :

- analyse de fonctionnement du service
- propositions de pistes d'économie
- plan d'action
- mise en œuvre du plan d'action.

Le marché à passer serait un marché de clientèle pluriannuel (article 273 du Code des Marchés Publics).

18 Cabinets ont fait acte de candidature, 7 d'entre eux ont été entendus par une Commission Technique composée de 4 membres de la Commission d'Appel d'Offres et de responsables de l'Administration.

Le 3 décembre dernier, la Commission d'Appel d'Offres a décidé de retenir le Cabinet BOSSARD Consultants.

Il est proposé au Conseil Municipal de décider la poursuite et la généralisation de cette étude dans les conditions ci-avant énoncées et d'autoriser M. le Député-Maire à signer le marché à intervenir avec le Cabinet retenu.

M. JACQUEMIN : Monsieur le Maire, j'ai relevé tout à l'heure quelques dérapages dans le budget supplémentaire. D'ailleurs tous ces dépassements sont importants et je comprends votre souci -nous l'avions demandé depuis longtemps- de mieux maîtriser le fonctionnement des services.

Vous avez commandé un audit extérieur à BOSSARD Consultants ; cette société est bien connue. En Commission des Finances, j'ai demandé à ce qu'on me communique si effectivement BOSSARD Consultants est bien connu dans les milieux d'affaires et ses références dans les collectivités.

J'ajouterai, Monsieur le Maire, une autre demande à celle que j'ai formulée en Commission des Finances, c'est que vous nous communiquiez les rapports qui ont déjà été faits par BOSSARD

Consultants, notamment en ce qui concerne le service de l'Administration Générale et les rapports à venir, au fur et à mesure que vous leur confierez une nouvelle démarche au sein des services.

M. LE DÉPUTÉ-MAIRE : Pour répondre à votre première question, nous connaissons les références de BOSSARD Consultants en matière de maîtrise des coûts. Les actions générales de BOSSARD Consultants ont été menées à Nancy, Roubaix, Blois, Brest, Les Mureaux, Genevilliers, Toulon, Grenoble ; des actions ponctuelles à Rouen et Besançon ; des actions touchant les procédures et les systèmes de gestion ont été faites à Asnières, Nîmes, Colombes, Paris ; enfin, des actions de définition à Versailles. Parmi les autres références récentes en dehors de celles que je viens d'indiquer, on peut citer : Mulhouse, Clichy, Petit-Quevilly, la Communauté Urbaine de Lyon, Roanne, Annecy, Saint-Etienne, Antony, Neuilly, Saint-Germain-en-Laye, Sartrouville, Bron, Montélimar, etc. C'est effectivement une société qui travaille énormément avec les collectivités territoriales et je connais bien son Directeur, Jacques DURANTON, qui a déjà travaillé ici. Je pense qu'il y a suffisamment de bonnes références pour estimer qu'ils peuvent poursuivre cette action. Nous vous communiquerons les rapports déjà établis par BOSSARD Consultants et nous vous informerons de la poursuite de cette étude.

Mme BULTOT : Je vais intervenir dans le même sens, Monsieur le Maire, je vous entends souvent parler de transparence et de démocratie, mais je constate que vous donnez rarement suite aux suggestions qui vous sont faites concernant ces sujets. Lors de la séance du 15 juin 1992, vous nous avez demandé de nous prononcer pour une poursuite d'études alors que nous ne connaissons pas les conclusions de l'étude-test. Cette étude était décrite comme positive et devait donc emporter notre conviction. J'avais demandé qu'on nous communique les résultats pour que nous puissions nous prononcer en connaissance de cause ; six mois plus tard ces rapports ne nous ont toujours pas été donnés.

Tout d'abord sur la démarche, il aurait été souhaitable dans un premier temps que les élus, toutes tendances confondues, aient connaissance du calendrier de travail de BOSSARD Consultants.

En deuxième lieu, il eût été souhaitable qu'on nous communique les rapports déjà effectués qui devraient servir de base à nos réflexions et de support à nos prises de décision ultérieures et que les rapports nous soient communiqués pour avis avant que le groupe de pilotage tranche.

Nous pensons également qu'avant la prise de décisions, il convenait d'engager une véritable négociation avec les représentants du personnel. C'est seulement à l'issue de cette négociation et après avoir recueilli l'avis des élus que les projets devraient revenir devant le Comité Technique Paritaire pour être entérinés. Il s'agit d'associer en amont toutes les parties concernées et non pas en aval.

Par ailleurs, le rapport nous donne quelques chiffres ; il est dit que l'ensemble des mesures retenues pour le Service d'Administration Générale permet de dégager des économies comprises entre 670 KF et 970 KF, c'est déjà une large fourchette. Vous nous donnez des chiffres qui nous assomment. Ce qui nous intéresse, c'est de connaître dans le détail, les mesures prises. C'est un problème de démocratie élémentaire, mais on nous répond : faites-nous confiance, on s'en occupe. Ce n'est pas comme cela que nous concevons la démocratie.

Faute de documents, nous aimerions connaître quelle sera la répercussion des économies que vous préconisez en terme de services rendus à la population. Nous sommes d'accord pour maîtriser au mieux les coûts de gestion, mais pas au détriment de la qualité du service rendu à la population. Par exemple, j'aimerais savoir si l'étude faite par BOSSARD Consultants dans le cadre du Centre Communal d'Action Sociale a directement conduit à la suppression du restaurant-club des personnes âgées et si cette étude a conseillé de confier à l'AMAD un certain volume d'heures d'aide-ménagères à domicile. Est-ce que cette étude, indépendamment du fait d'avoir une meilleure convention collective a conseillé le transfert des éducateurs de prévention à l'ADDSEA ? En un mot, je crains de votre part un certain désengagement du social.

Par ailleurs, vous faites état des économies, mais je crois qu'il conviendrait de nous indiquer comment évoluent les dépenses car si mes chiffres sont exacts, l'étude du CCAS a coûté 300 000 F, celle de l'Administration Générale a coûté 250 000 F et on nous propose aujourd'hui, sans être sûr qu'on verra la fin du tunnel, et là n'y voyez aucune malice, d'y ajouter 2 MF sur trois exercices.

Vous nous dites que la Direction Générale va être étoffée par deux administrateurs dont les travaux seront largement affectés à cette mission. Alors, si mes informations sont toujours exactes, chaque administrateur sera rémunéré sur une base de 350 KF par personne par an, ce qui nous donne 700 KF par an, et sur trois exercices cela se chiffre à 2,1 MF. Tout ceci, à mon avis, relativise le bilan des économies.

Dernier point, si j'ai bien compris, la masse salariale correspond à 50 % du budget de la Ville. J'en conclus que l'essentiel des économies sera réalisé en terme de suppression de postes. Dans certains cas, ces suppressions peuvent s'avérer fondées mais elles ne peuvent être acceptées que si elles s'accompagnent d'une réflexion sur la redistribution du personnel pour améliorer le service rendu. Comme dans toute restructuration, une fois de plus la dimension humaine n'est pas prise en compte et devant l'évolution de la conjoncture de la situation économique pour 1993 et les années suivantes, nous ne pouvons être qu'hostiles à ces études qui aggravent chômage et précarité. Nous voterons donc contre le projet que vous nous soumettez, sachant que sur un tel projet, vous ne pouvez qu'obtenir le consensus de la droite !

M. LE DÉPUTÉ-MAIRE : Je ne sais, il faut leur demander mais je ne l'ai pas réclamé.

Mme FOLSCHWEILLER : Moi aussi, j'aurais souhaité avoir le bilan exacte de la pré-étude qui a été faite sur le Service de l'Administration Générale. En ce qui concerne le CCAS, je sais à quoi m'en tenir puisque je fais partie du Conseil d'Administration et je n'entrerai pas dans les détails. M. JEANNEROT n'est pas là ce soir pour répondre. Cependant je suis bien placée pour juger les résultats de l'audit BOSSARD. J'étais déjà intervenue en son temps sur les coûts, je ne veux pas revenir là-dessus mais c'est vrai qu'au total nous avons déjà versé 550 000 F à BOSSARD Consultants, ce qui représente à peu près un emploi pendant 4 ans. J'aimerais poser une question et savoir si les deux administrateurs embauchés ont un rapport avec l'audit et font partie des conclusions puisque vous nous en parlez précisément dans ce rapport.

Et puis au-delà de ces questions financières, j'ai à plusieurs reprises mesuré la pression qui pèse sur les services avec cet audit et j'ai l'impression que les élus ont sur leurs épaules quelqu'un d'extérieur qui leur impose des choix qui sont éminemment politiques. Alors où est notre place d'élus ? De toute façon je voterai contre ce rapport puisque j'avais déjà voté contre la poursuite de l'étude.

M. LE DÉPUTÉ-MAIRE : Je vais essayer de m'expliquer aussi clairement que possible. D'abord les études faites par BOSSARD Consultants au niveau de l'Administration Générale et du Centre Communal d'Action Sociale sont deux démarches différentes.

Le CCAS a demandé à BOSSARD Consultants un audit sur lequel le Conseil d'Administration s'est basé pour décider tel type d'économies ou tel autre. Le but de cette opération pour le CCAS c'est d'avoir, de l'extérieur, des propositions. Mais bien entendu, le Conseil d'Administration et le Conseil Municipal restent libres de leur choix. En aucun cas une société extérieure ne va nous imposer une politique ou une autre. Nous avons pensé qu'il était indispensable d'avoir de l'extérieur une société qui soit compétente dans ces différents domaines pour qu'effectivement on puisse savoir dans quelles activités on pourrait réaliser des économies.

Pour l'Administration Générale, la démarche a été différente ; il y a eu une participation de l'ensemble du personnel, des responsables, des élus, il y a une commission qui a suivi les travaux. C'est l'ensemble des élus et des chefs de service concernés qui a accompagné la Société BOSSARD Consultants dans une démarche très participative et c'est ce deuxième type de démarche que nous allons reprendre pour les autres services. On ne nous impose pas des choix de l'extérieur.

Pour répondre à Mme BULTOT, je dirai que tout est transparent. Vous voulez les rapports précis, les actions et les économies réalisées, on vous les donnera. Dans le rapport qui vous est proposé ici, on a essayé d'apprécier la méthode, de résumer les résultats de l'expérimentation pour vous dire qu'il est indispensable de poursuivre cette étude.

Les administrateurs, cela fait au moins deux ans que leur recrutement est prévu. D'ailleurs, vous avez réclamé plus de matière grise au niveau des structures municipales. L'embauche récente de ces deux administrateurs n'a absolument rien à voir avec BOSSARD Consultants. Ce n'est pas BOSSARD Consultants qui nous a dit que la Ville avait besoin à l'intérieur de davantage d'administrateurs, de gens à la fois qualifiés, compétents et qui pourront nous apporter un certain nombre d'idées.

Nous avons mené ces deux types de démarches parallèlement, de l'intérieur par le choix de deux administrateurs, et prochainement d'un chargé de mission en matière économique et puis de l'extérieur par un audit pour le CCAS et par une démarche très participative pour l'Administration Générale.

Aujourd'hui, nous vous demandons 2 MF non pas pour payer les administrateurs comme j'ai entendu tout à l'heure mais pour payer pendant trois ans la société que nous avons retenue, au fur et à mesure des travaux que nous solliciterons et conformément aux tarifs définis lors de l'appel d'offres. Donc c'est une démarche très claire ; ce coût de 2 MF est à comparer avec un certain nombre de mesures d'économie à prendre avec nos services qui doivent nous rapporter 6, 8 ou 10 fois plus.

Alors si on est contre les études et l'apport extérieur, on le dit, on vote contre. Mais si on veut vraiment arriver à une démarche qui favorise un équilibre budgétaire, je crois qu'on ne peut qu'être d'accord avec cette étude financière qui est bien pour la maîtrise des coûts. Elle n'est pas simplement destinée à réduire le personnel, parce que cela on pourrait le faire très facilement, il n'y a pas besoin d'audit extérieur pour réduire un certain nombre d'emplois. Je crois que le travail ne sera pas de trouver des économies dans le personnel et la diminution des emplois, ce sera de déterminer des économies sur l'ensemble des services de la Ville. Cela me paraît tout à fait logique quand on veut être gestionnaire d'une collectivité locale.

M. JACQUEMIN : Monsieur le Maire, je prends à nouveau la parole simplement pour donner une indication de vote de la part du groupe Une Ambition pour Besançon en l'assortissant de quelques réflexions. Je crois que dans une machine aussi compliquée que celle de la Ville de Besançon qui a un nombreux personnel, de nombreux services et de nombreuses tâches, avoir recours à un organisme extérieur dont c'est le métier, n'est pas choquant en soi. Je crois au contraire que quelqu'un de l'extérieur apporte un avis plus détaché, plus neutre et des expériences qui se sont faites ailleurs. Donc sur le principe, c'est en réalité un élément de créativité pour tout le monde. Une petite réserve cependant, c'est qu'effectivement il ne faut pas que ce Cabinet se comporte en courtisan auprès de celui qui commande l'opération, il faut donc qu'il soit, je ne veux pas dire désagréable mais sincère et net dans ses recommandations.

La deuxième chose, c'est que cette opération est tout à fait comprise par le groupe Une Ambition pour Besançon. Mais ce groupe souhaite aussi -c'est un peu la réflexion que j'ai faite tout à l'heure- que cette opération se mène avec l'information nécessaire de l'ensemble du Conseil Municipal au fur et à mesure des conclusions qui seront apportées dans les différents rapports que vous fournira BOSSARD.

Sous ces réserves, Monsieur le Maire, le groupe Une Ambition pour Besançon votera ce point.

M. LE DÉPUTÉ-MAIRE : C'est vrai que dans ce rapport, on a résumé, mais on peut vous donner très facilement, je l'ai sous les yeux, les actions réalisées par BOSSARD précédemment -il y en a trois pages- ainsi que le bilan des démarches, le compte rendu de la réunion du Comité de Pilotage du 4 septembre 1992 où effectivement les chefs de service et un certain nombre d'élus de l'exécutif ont fait le bilan des démarches. Sous l'autorité de la Première Adjointe, ce groupe était composé de Pierre RUEFF, le Secrétaire Général, le Directeur Général des Services Techniques, Mme LONCHAMP, Mme DEVERS, Mlle ROUSSEY, M. JEANNEROT, M. KERROMEN et trois personnes de BOSSARD Consultants. Je

crois que tout cela est fait tout à fait dans la transparence. On vous enverra un dossier pour compléter votre information.

La discussion est close.

Après en avoir délibéré et sur avis favorable de la Commission du Budget, le Conseil Municipal, à la majorité, 6 Conseillers ayant voté contre et 1 s'étant abstenu, adopte les propositions du Rapporteur.