

## Examen des comptes et de la gestion de la Ville de Besançon pour les exercices 1992 à 1996 - Observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes - Information du Conseil Municipal

**M. LE MAIRE, Rapporteur** : La Chambre Régionale des Comptes a procédé au cours des années 1997, 1998 et 1999 à l'examen des comptes et de la gestion de la Ville pour les exercices 1992 à 1996.

A l'issue de plusieurs entretiens, échanges écrits entre les magistrats de la Chambre, les élus et les services, et dans le cadre de la procédure prévue aux articles L 241.7 et suivants du Code des Juridictions Financières (observations provisoires de la Chambre et réponses de la Ville) M. le Président de la Chambre m'a notifié le 7 octobre dernier les observations définitives concernant la gestion municipale pour les exercices considérés :

*«Monsieur le Maire,*

*Par lettre du 24 juin 1998, j'ai porté à votre connaissance les observations provisoires de la Chambre Régionale des Comptes concernant la commune de Besançon au cours des exercices 1992 à 1996.*

*Vous avez bien voulu apporter en réponse les diverses précisions et remarques qui font l'objet de votre courrier du 21 septembre 1998. Après en avoir pris connaissance, la Chambre a arrêté ses observations définitives telles qu'elles figurent dans l'annexe jointe.*

*Aux termes de l'article L 241.11 du code des juridictions financières, «les observations définitives formulées par la Chambre Régionale des Comptes sur la gestion d'une collectivité territoriale, d'un établissement public local... sont communiquées par l'exécutif de la collectivité ou de l'établissement à son assemblée délibérante, dès sa plus proche réunion. Elles font l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de celle-ci et sont jointes à la convocation adressée à chacun des membres de l'assemblée».*

*Je vous serais obligé de bien vouloir me tenir informé de la date à laquelle cette communication sera intervenue.*

*Je vous prie de croire, Monsieur le Maire, à l'expression de ma considération distinguée.*

*Jacques FERRATON».*

Conformément à l'article L 241.11 du Code des Juridictions Financières, le Conseil Municipal est informé de ces observations qui portent sur :

- \* la situation financière de la Ville,
- \* la gestion du personnel et le régime indemnitaire,
- \* l'audit financier des services,
- \* l'impression du bulletin municipal «Besançon Votre Ville»,
- \* les relations avec la régie publicitaire de «Besançon Votre Ville»,
- \* les conditions d'installation du mobilier urbain,
- \* la gestion du réseau de transport public urbain,
- \* l'appréciation de la gestion du stationnement,
- \* la gestion du Centre de Rééducation Fonctionnelle de la Mouillère
- \* et sur certains investissements (la patinoire La Fayette, le rénovation du Théâtre Municipal, le tunnel sous la Citadelle, l'habilitation du Centre Dramatique National, la ZAC de Planoise).

Chaque membre du Conseil Municipal a donc été destinataire de l'intégralité de ces observations définitives. Pour éclairer l'assemblée communale sur les points évoqués et apporter les explications et justifications qui s'imposent, sont jointes aux observations de la Chambre et dans le même ordre les explications de la Municipalité et des services sur chacun des dossiers.

### **I - Observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes**

#### **SOMMAIRE**

- 1 - La situation financière de la commune
- 2 - La gestion du personnel et le régime indemnitaire
- 3 - L'audit financier des services
- 4 - L'impression du Bulletin Municipal «Besançon Votre Ville»
- 5 - Les relations avec la régie publicitaire de Besançon Votre Ville
- 6 - Les conditions d'installation d'un mobilier urbain
- 7 - La gestion du réseau de transport public urbain
- 8 - L'appréciation de la gestion du stationnement
- 9 - La gestion du Centre de Rééducation Fonctionnelle de la Mouillère
- 10 - Les investissements
  - . la Patinoire La Fayette
  - . la rénovation du Théâtre Municipal
  - . le Tunnel sous la Citadelle
  - . l'habilitation du Centre Dramatique National
  - . la ZAC de Planoise

## NOTE PRELIMINAIRE

La présente lettre d'observations définitives porte sur la gestion de la ville de Besançon pour la période 1992-1996. Cependant, les observations qui suivent ne constituent en aucun cas un diagnostic global sur la gestion de la ville ; elles ne portent que sur les thèmes apparaissant au sommaire ci-dessus.

### 1 - La situation financière de la commune

#### 1.1 - Les grands équilibres financiers

	1991	1992	1993	1994	1995	Evolution	1996
Autofinancement brut	74 757	78 223	106 156	126 304	126 812	69,63 %	131 477
Remboursement en capital des emprunts	60 525	55 905	66 217	91 286	87 302	44,24 %	100 652
Autofinancement net	14 232	22 318	39 939	35 018	39 510	177,61 %	30 825
Résultat de clôture (fonds de roulement brut)	30 540	22 740	49 017	72 206	56 468	84,90 %	61 586

- Les soldes significatifs sont constamment positifs sur la période en contrôle et leur évolution est satisfaisante.

- L'autofinancement brut est en augmentation de près de 70 % entre 1991 et 1995, grâce à une croissance plus importante des recettes ; il est vrai que des charges importantes ont été transférées au District, en particulier celles des services d'incendie et de secours.

- L'autofinancement net triple entre 1991 et 1995, ce qui témoigne d'une bonne maîtrise de la dette.

- Le fonds de roulement brut double pratiquement sur la période, conséquence d'une évolution maîtrisée des dépenses d'investissement ayant permis un recours moindre à l'emprunt.

#### 1.2 - Les dépenses de fonctionnement

Comme en témoignent les données du tableau ci-après relatant l'évolution des dépenses de fonctionnement du budget principal, ces dernières se sont élevées en 1995 à 831 millions de francs, ce qui représente un montant de 6 972 F par habitant à comparer à 6 672 F par habitant en moyenne pour les communes métropolitaines de plus de 100 000 habitants (d'après les données du Ministère de l'Intérieur) :

Budget Principal (en milliers de francs)	1992	1993	1994	1995
Dépenses réelles de fonctionnement	783 125	803 107	813 922	831 840
dont dépenses de gestion	640 848	654 220	667 124	677 187
dont ensemble de frais financiers (article 67 en M12) (1)	142 277	148 887	146 798	154 653
Dont intérêts de la dette et frais financiers strito sensu	74 533	78 591	72 116	64 792

(1) sont compris les charges des services concédés ou affermés, les déficits des régies et les déficits des services à comptabilité distincte.

Les dépenses de fonctionnement sont supérieures à la moyenne des dépenses des communes de la même strate de population, remarque accentuée du fait de la position de Besançon en bas de la strate ; deux facteurs conduisent néanmoins à moduler cette observation :

- l'importance des services gérés en régie,
- les effets modestes de la création récente du District sur l'évolution des dépenses.

### 1.3 - Les dépenses de personnel

Le contrôle précédent avait déjà mis en évidence l'importance des frais de personnel. Depuis lors, leur évolution est la suivante :

Dépenses de personnel comptabilisées au budget principal	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Montants en MF	351,9	393,9	405,7	399,5	401,8	405,5
% augmentation	-	11,94 %	3,00 %	- 1,53 %	0,58 %	0,92 %
% des dépenses de fonctionnement	48,1	50,4	51,6	50	49,2	47
Moyennes nationales publiées par la DGCL des communes métropolitaines de 100 000 à 300 000 habitants	43,5	43,5	43,6	43,8	45,6	
En francs/habitant	2 940	3 305	3 404	3 351	3 371	3 402
Moyennes nationales	2 388	2 563	2 700	2 793	-	

Après la forte hausse de 1992, la charge budgétaire afférente aux frais de personnel semble stabilisée mais la part des frais de personnel dans les dépenses de fonctionnement ainsi que la dépense par habitant restent supérieures aux moyennes nationales. Il convient de noter cependant que la Ville privilégie la gestion directe.

- En valeur relative, et par comparaison aux ratios nationaux, les frais de personnel apparaissent toujours élevés, remarque étant faite que la Ville privilégie la gestion directe.

### 1.4 - Les intérêts

- En valeur absolue, les intérêts diminuent sur la période en contrôle. Leur évolution contrastée notamment entre 1993, 1994 et 1995 est due en partie au coût de gestion active de la dette.

Budget Principal	1991	1992	1993	1994	1995	1996 (ICNE déduits)	Evolution 96/91
Montants en milliers de francs	67 198	74 951	81 168	73 827	78 578	48 542	- 27,8 %
Evolution en pourcentage N/N-1		+ 11,5 %	+ 8,2 %	- 9,1 %	+ 6,4 %	- 38,3 %	

- Ils diminuent également en valeur relative, par rapport au total des dépenses de fonctionnement, et s'établissent au niveau de la moyenne nationale.

	1991	1992	1993	1994	1995	1996 (ICNE déduits)	1996 ICNE non déduits
Montants en milliers de francs	67 198	74 951	81 168	73 827	78 578	48 542	- 27,8 %
Dépenses de fonctionnement en milliers de francs	772 136	783 125	803 107	813 922	831 840	868 285	
% des intérêts dans les dépenses de fonctionnement	9,2 %	9,5 %	10,1 %	9 %	9,4 %	5,5 %	7,7 %
Moyennes nationales des communes métropolitaines de 100 000 à 300 000 habitants	11,1 %	11,4 %	11,4 %	10,3 %	9,3 %	Non publié	7,1 %

Source : guide des ratios des communes de plus de 10 000 habitants publié par la DGCL.

En francs par habitant, pour situer la ville par rapport aux communes de même strate, pour 1996 il a été tenu compte de la totalité des intérêts comptabilisés en 1996 tous budgets confondus et ICNE compris afin de permettre la comparaison avec les données publiées par la DGCL.

119 194 habitants	1991	1992	1993	1994	1995	1996 (ICNE compris)
Montant en milliers de francs	67 198	74 951	81 168	73 578	67 373	
En francs/habitant	560	629	680	619	659	565
Moyennes nationales	609	635	655	612	Non publié	578

Source : guide des ratios des communes de plus de 10 000 habitants publié par la DGCL.

### 1.5 - L'endettement et la gestion active de la dette

Au vu du tableau suivant qui retrace l'évolution de l'encours de la dette (au 1<sup>er</sup> janvier de chaque exercice) ainsi que l'annuité (hors remboursement lié aux opérations de gestion active de la dette et de gestion de trésorerie zéro et hors remboursement des annuités de la dette récupérable), on observe qu'au 1<sup>er</sup> janvier 1996, l'encours de dette approche 900 millions de francs, soit un peu plus de 7 500 F par habitant, soit en-deçà du ratio moyen des villes de la même strate de population (7 958 F/h) :

Exercices	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Annuité nette	103,9	115,3	129,5	135,4	133	143,6
% recettes de fonctionnement	12,91 %	13,39 %	14,24 %	14,40 %	13,87 %	/
Encours au 1er janvier	768,6	799	847,9	907,2	922,8	897
Année/épargne brute	10,29	10,22	7,99	7,18	7,28	/

Rapporté à l'épargne brute, l'encours de dette diminue très sensiblement : il fallait un peu plus de 10 ans pour rembourser la totalité de la dette en 1991, il n'en faut plus qu'un peu plus de 7 en 1995.

La commune se préoccupe de la gestion de sa dette depuis de nombreuses années puisqu'une première opération importante de renégociation d'emprunts a eu lieu en 1986 et 1987. Au cours de la période en contrôle, une première opération dite de novation a été réalisée en 1991 consistant à vendre à un GIE une partie de la dette composée d'emprunts CAECL non renégociable par la CDC.

De 1992 à 1996, la Ville a procédé chaque année à des opérations de renégociation d'emprunts, mais aussi à des opérations de couverture de risques ; elle a négocié également avec ses banquiers des baisses de marge.

La structure de la dette évolue comme suit :

	Encours au 01/01/1992		Encours au 01/01/1993		Encours au 01/01/1994		Encours au 01/01/1995		Encours au 01/01/1996	
	Montant	% encours	Montant	% encours	Montant	% encours	Montant	% encours	Montant	% encours
Taux fixe	490 138	61,3	486 806	57,6	427 405	47,1	441 686	47,9	302 215	33,7
Taux révisable	141 546	17,7	234 357	27,6	406 850	44,9	413 557	44,8	334 049	37,2
Taux variable	167 386	21	123 763	14,6	72 974	8	67 624	7,3	260 725	29,1
Total général	799 070	100	847 926	100	907 229	100	922 867	100	896 989	100

La stratégie de la Ville a consisté, de façon très classique, à augmenter progressivement la part de la dette contractée à taux révisable ou variable au détriment de celle contractée à taux fixe. Dès 1994, l'encours contracté à taux révisable ou variable dépasse 50 % (53 % contre 47 % pour la dette à taux fixe). En 1996, la part contractée à taux variable dépasse très largement celle contractée à taux fixe (respectivement 66,30 % et 33,70 %) ce qui peut, à terme, présenter quelques risques en cas d'évolution défavorable des taux courts qui servent généralement d'index de variation (par exemple le PIBOR), et ce qui a conduit la Ville à se prémunir par la signature d'un contrat de couverture du risque de taux d'intérêts.

- En 1992, dans le cadre de la mise en place d'une gestion de «trésorerie zéro» la Ville a remboursé par anticipation 8 prêts représentant un capital restant dû de 29 691 446,94 F, au taux moyen de 9,68 % et d'une durée résiduelle moyenne de 11 ans et 6 mois ; l'objectif étant la mise en place d'une trésorerie «zéro», aucun prêt de refinancement n'a été mis en place.

- De 1993 à 1996, elle a favorisé les opérations de renégociation de dettes : les réaménagements ont porté sur un total de 345,9 MF, refinancés à hauteur de 346,6 MF (la différence représente la partie des indemnités de remboursement anticipé qui n'a pas été autofinancée), le gain brut en annuité est de 30,2 MF et le gain actualisé (qui tient compte non du taux facial mais du taux actuariel) de 15,9 MF (le gain brut de 30,2 MF tient compte du coût lié au contrat de couverture).

- En 1996, elle a transformé en taux fixe un encours à taux variable représentant un capital restant dû de 130,3 MF.

En ce qui concerne la gestion de la trésorerie, on constate une très forte diminution du recours aux lignes de trésorerie comme en témoigne le montant des tirages passé de 492,2 MF en 1993 à 31,1 MF en 1995 et les frais financiers qui passent de 2 403 190 F en 1993 à 20 452 F en 1995.

La Ville a mis en place d'autres instruments de gestion en particulier l'utilisation novatrice de prêts de fin d'exercice.

En dépit de l'utilisation de ces instruments financiers, d'importants excédents de trésorerie subsistent notamment en 1995 et 1996.

En 1995, la trésorerie disponible dépasse 50 MF à la fin des mois de janvier, février, août et décembre et approche les 40 à la fin des mois de mars, septembre et novembre. En 1996, seul le solde de fin de mois a atteint 61,9 MF, les soldes des fins de mois de juillet, août, septembre et octobre dépassant 40 MF. Encore ces chiffres de fin de mois traduisent-ils des situations moyennes la plupart du temps fort éloignées de la «trésorerie zéro».

Pour tenter de résorber ces excédents, la commune a conclu, en date du 20 mars 1995, avec le Crédit Local de France un contrat dit de «crédit long terme renouvelable».

#### 1.6 - Les recettes de fonctionnement

D'un montant de 926 millions de francs en 1994, les recettes réelles de fonctionnement représentent une moyenne assez sensiblement supérieure à la moyenne par habitant des communes de la même strate de population ; en effet elles s'élèvent à **7 770 F/hab. à comparer à 6 991 F/hab.** en moyenne nationale des communes métropolitaines. Les dotations de l'Etat et les recettes fiscales en représentent plus de 70 %.

#### \* La dotation globale de fonctionnement

Ont été prises en considération les recettes du compte 74 à l'exception du compte 749 (dotation générale de décentralisation) pour permettre des comparaisons avec les données du Ministère de l'Intérieur :

Exercices	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Montants en MF	190,4	189,6	195,3	197	199,5	205,9
% augmentation	-	- 0,42 %	3,01 %	0,87 %	1,27 %	3 %
% des recettes de fonctionnement	22,9	22	21,1	21,3	21,1	20,6
En francs/habitant	1 598	1 591	1 638	1 650	1 674	1 727
Moyennes nationales	1 594	1 604	1 643	1 654	-	

En progression de 5 % (chiffre inférieur à celui de l'inflation) entre 1991 et 1995, ces recettes sont globalement stables et très légèrement inférieures à la moyenne nationale en franc par habitant.

## \* L'ensemble des recettes de nature fiscale

(De 1991 à 1995 : somme des comptes 75, 76 et 77 et, en ce qui concerne l'année 1996 (M14) il s'agit des recettes du compte 73 après retraitements).

Exercices	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Montants en MF	453,9	494,5	510,6	518,2	532,5	572,2
% augmentation	-	8,94 %	3,26 %	1,49 %	2,76 %	7,46 %
% des recettes de fonctionnement	54,6	57,48 %	57,22 %	55,98 %	56,34 %	57,2 %
<b>Moyennes nationales</b>	55	55,7	56,1	55,4	-	
En francs/habitant	3 808	4 149	4 284	4 348	4 468	4 800
Moyennes nationales	3 396	3 616	3 806	3 872	-	

Nota : Les chiffres retenus pour l'exercice 1996 ont été obtenus comme suit pour permettre des comparaisons homogènes avec les années antérieures au cours desquelles dans la comptabilité de type M12, la taxe d'enlèvement des OM et les droits de stationnement n'étaient pas comptabilisés avec les produits fiscaux :

Total du compte 73 d'après le compte administratif 1996	617,7 MF
- Taxe d'enlèvement des OM du compte 7331 conformément au CA 1996	36,2 MF
- Droits de stationnement du compte 7337 conformément au CA 1996	9,3 MF
Total des produits fiscaux hors taxe d'OM et hors droits de stationnement	572,2 MF

Entre 1991 et 1996, les recettes fiscales ont globalement augmenté de 26 %.

Évaluées en francs par habitant, les recettes fiscales sont, à Besançon significativement supérieures à la moyenne constatée dans les villes de la même strate de population.

Conformément aux données du tableau suivant, le produit des seules contributions directes (ancien compte 77 de la nomenclature M12, compte 731 de la nomenclature M14) passe de 356 MF en 1992 à 420,4 MF en 1996, soit une hausse de 18 %.



<b>Produit des contributions directes en millions en francs</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	
Imputation M12						Imputation 1996 M14
771	351,7	366,0	374,3	387,8	420,4	Article 731
7711	4,4	4,2	4	2,5		
<b>Total</b>	<b>356,1</b>	<b>370,2</b>	<b>378,3</b>	<b>390,3</b>	<b>420,4</b>	
% d'augmentation par rapport à l'année N - 1		+ 3,9 %	+ 2,1 %	+ 3,1 %	+ 7,7 %	
% d'augmentation entre 1992 et 1995				+ 9,6 %		
% d'augmentation entre 1992 et 1996					+ 18 %	

*\* L'évolution des bases et des taux de la fiscalité directe locale*

L'évolution des bases et des taux des quatre taxes de la fiscalité directe locale est la suivante :

	<b>Taxe d'habitation</b>		<b>Foncier bâti</b>		<b>Foncier non bâti</b>		<b>Taxe professionnelle</b>	
	<b>Base</b>	<b>Taux</b>	<b>Base</b>	<b>Taux</b>	<b>Base</b>	<b>Taux</b>	<b>Base</b>	<b>Taux</b>
1992	606 860 000	17,86	487 190 000	19,31	2 409 000	21,12	1 003 501 490	14,26
1993	663 140 000	17,68	514 380 000	19,12	2 223 000	20,91	1 052 458 500	14,12
1994	692 470 000	17,15	550 000 000	18,55	2 206 000	20,29	1 102 536 220	13,7
1995	722 120 000	17,1	567 220 000	18,49	2 226 000	20,23	1 148 779 730	13,66

Sur cette période, l'augmentation des produits est due essentiellement à l'effet - bases, les taux ayant tous diminué en 1995 par rapport à 1992.

L'étude de l'évolution des taux doit être modulée en fonction du fort taux d'intégration fiscale de la commune du fait de la création récente du District, comme le reflètent les données suivantes :

\* *Taux au profit de la seule commune*

	Taxe d'habitation		Foncier bâti		Foncier non bâti		Taxe professionnelle	
	Ville	Taux moyens	Ville	Taux moyens	Ville	Taux moyens	Ville	Taux moyens
1991	17,49	14,69	18,91	16,76	20,69	31,85	13,26	13,79
1992	17,86	15,04	19,31	17,22	21,12	33,06	14,26	13,61
1993	17,68	15,49	19,12	17,69	20,91	35,59	14,12	13,84
1994	17,15	15,57	18,55	17,75	20,29	33,38	13,70	13,80
1995	17,10	15,64	18,49	20,17	20,23	39,80	13,66	15,00
1996	17,61	16,29	19,03	18,61	20,82	34,31	14,07	14,37

Source : taux moyen signalé par les guides de comptes des communes du Ministère de l'Economie et des Finances

\* *Taux de la fiscalité directe locale tenant compte de la fiscalité districale depuis 1994*

Taux cumulés	Taxe d'habitation		Foncier bâti		Foncier non bâti		Taxe professionnelle	
	Ville + District	Taux moyens communes de + 100 000 h. + groupements	Ville + District	Taux moyens communes de + 100 000 h. + groupements	Ville + District	Taux moyens communes de + 100 000 h. + groupements	Ville + District	Taux moyens communes de + 100 000 h. + groupements
1994	18,44		19,99		21,90		14,73	
1995	18,53		20,08		22,01		14,80	
1996	19,10	18,79	20,77	24,54	22,77	46,12	15,31	17,25

Pm : taux moyens communaux des communes ayant adhéré à un District (ratio fourni uniquement à partir de 1996)

Taux	Taxe d'habitation		Foncier bâti		Foncier non bâti		Taxe professionnelle	
	Ville + District	Taux moyens communes de + 100 000 h. ayant adhéré à un groupement	Ville + District	Taux moyens communes de + 100 000 h. ayant adhéré à un groupement	Ville + District	Taux moyens communes de + 100 000 h. ayant adhéré à un groupement	Ville + District	Taux moyens communes de + 100 000 h. ayant adhéré à un groupement
1996	17,61	16,12	19,03	21,07	20,82	39,30	14,07	14,76

L'évolution du potentiel fiscal par habitant qui mesure la richesse fiscale et l'évolution du coefficient de mobilisation du potentiel fiscal, telles qu'elles résultent du tableau ci-après permettent de conclure que **la richesse fiscale de Besançon est tout au long de la période nettement inférieure à la moyenne.**

Le tableau ci-dessous détaille ces indicateurs et les compare avec la moyenne de ceux des villes dont la population est comprise entre 100 000 et 300 000 habitants.

	Potentiel fiscal par habitant* à Besançon	Moyenne des communes métropolitaines de même strate démographique	Coefficient de mobilisation du potentiel fiscal** à Besançon	Moyenne
1992	2 447	2 716	1,2	1,04
1993	2 635	2 940	1,147	1,03
1994	2 836	3 154	1,102	1,003
1995	2 972	3 282	1,085	1,002

(Source : guide des ratios de la DGCL)

### 1.7 - La section d'investissement

L'étude du taux de réalisation des prévisions en matière d'investissement fait apparaître des résultats inégaux : bonne en 1992 et 1994, la prévision budgétaire s'est révélée moins fiable en 1991, 1993 et 1995 encore qu'elle reste dans la norme des communes de même strate démographique. Or, la fiabilité des prévisions des dépenses d'investissement conditionne une bonne programmation des emprunts :

(données présentées en milliers de francs)

Exercices	1991	1992	1993	1994	1995
Prévisions de dépenses (ch. 900 à 909)	228 534	286 181	256 042	279 387	264 942
Réalisations	145 518	220 587	168 424	205 105	167 550
Taux	63,67 %	77,08 %	65,78 %	73,41 %	63,24 %
Moyenne des communes de la strate	62,8 %	66 %	62,1 %	67,4 %	64,8 %

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution **des dépenses brutes d'investissement** (somme des comptes 21 et 23) rapportée à la population et la comparaison avec les communes de la même strate de population :

Exercices	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Montants en MF	136,3	217,8	167,8	205,4	167,2	168,6
% augmentation	-	59,79 %	- 22,96 %	22,41 %	- 18,60 %	0,84 %
En francs/habitant	1 144	1 827	1 408	1 723	1 403	1 414
Moyenne nationale	1 567	1 564	1 401	1 606		

Cette valeur, qui mesure l'effort de la commune pour entretenir, améliorer et renouveler son patrimoine a subi au fil des exercices, de fortes variations tant à la hausse qu'à la baisse. Sauf en 1991, la commune a consacré chaque année une somme plus importante que la moyenne des communes de sa strate aux dépenses brutes d'investissement.

**Le financement des investissements** a été caractérisé par une diminution du recours à l'emprunt au profit de l'autofinancement à la faveur, en particulier en 1992 et 1994, de réalisation d'actifs en dépit d'une année 1993 marquée par un endettement important :

Exercice	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Montant en MF	175,5	258,8	207,5	238,5	188,4	177,4
Autofinancement net	14,2	21,1	38,8	33,8	38,4	30,8
Recettes internes	16	77,5	17,6	53,1	16,8	12,8
Variation du fonds de roulement	5	- 7,5	26,6	22,8	- 15,7	5,1
<b>Total autofinancement</b>	<b>30,2</b>	<b>106,1</b>	<b>29,8</b>	<b>64,1</b>	<b>70,9</b>	<b>38,5</b>
en %	17,21 %	41,00 %	14,36 %	26,88 %	37,63 %	21,70 %
<b>Subventions reçues</b>	<b>40,6</b>	<b>41,7</b>	<b>51,9</b>	<b>64,3</b>	<b>53,9</b>	<b>55,5</b>
en %	23,13 %	16,11 %	25,01 %	26,96 %	28,61 %	31,29 %
<b>Emprunt de l'exercice</b>	<b>104,4</b>	<b>106</b>	<b>128,3</b>	<b>107,8</b>	<b>61</b>	<b>86,5</b>
en %	59,49 %	40,96 %	61,83 %	45,20 %	32,38 %	48,76 %

### 1.8 - Conclusion

Sur la période en contrôle, la situation financière de la Ville de Besançon apparaît satisfaisante. L'autofinancement est en amélioration et la durée théorique de désendettement s'est réduite. Les efforts importants mis en oeuvre pour la gestion active de la dette et de la trésorerie laissent cependant subsister des excédents de trésorerie substantiels.

## 2 - La gestion du personnel et le régime indemnitaire

### 2.1 - L'évolution des effectifs

Dans le cadre de la mise en place du régime indemnitaire voté par le Conseil Municipal en 1992, la Municipalité s'était engagée sur :

- la suppression de 20 emplois par an de 1993 à 1995,
- la personnalisation d'une partie du régime indemnitaire,
- le gage des gains indiciaires des «accords Durafour» par une diminution correspondante de la part indemnitaire des rémunérations.

Le tableau ci-après retrace l'évolution des effectifs du 31 décembre 1992 au 31 décembre 1996 :

	31/12/1992	31/12/1993	31/12/1994	31/12/1995	31/12/1996
Nombre d'agents permanents temps complet	2 047	2 009	1 859	1 786	1 825
Nombre d'agents permanents temps non complet	378	370	383	407	393
Nombre d'agents permanents	2 425	2 379	2 242	2 193	2 218
Nombre d'agents équivalents temps complet	2 270	2 229	2 088	2 033	2 069

Les effectifs en équivalent temps complet ont sensiblement diminué malgré la mise en place de nouveaux secteurs d'activités tels que :

- la mise en place d'un relais Information Jeunes et des conseils de quartiers,
- la création d'une cellule tourisme au sein du Service Economie-Emploi,
- la création de deux nouvelles structures au Service Petite Enfance,
- la mise en oeuvre de la nouvelle patinoire,
- le renfort de la police municipale,
- la création des cellules fiscalité et contrôle de gestion.

Après neutralisation du transfert au District de 114 sapeurs-pompiers professionnels à compter du 1/09/1994 et de 11 officiers sapeurs-pompiers à compter du 1/03/1995, la diminution des effectifs s'établit à 112 agents sur la période, soit une diminution annuelle moyenne de 19 agents sur quatre ans.

Le tableau ci-après retrace l'évolution des effectifs en fonction des catégories :

	Catégorie A	%/effectif	Catégorie B	%/effectif	Catégorie C	%/effectif
1992	230	9,5 %	290	12,0 %	1 905	78,6 %
1993	215	9,0 %	290	12,2 %	1 874	78,8 %
1994	211	9,4 %	304	13,6 %	1 727	77,0 %
1995	198	9,0 %	295	13,5 %	1 700	77,5 %

Par catégorie, la répartition est assez stable durant la période mais on observe **un niveau d'encadrement plus élevé à Besançon que le niveau moyen des villes de plus de 100 000 habitants** : ainsi en 1994, les agents de catégorie A représentent 9,4 % de l'effectif contre 6,9 % dans les autres villes. De même pour la catégorie B qui représente 13,6 % de l'effectif contre 9,5 % (source : bilan social 1994 de la Ville).

La Ville de Besançon présente toutefois la particularité de disposer à la fois d'une école d'arts plastiques et d'un conservatoire de musique, ce qui est de nature à atténuer les écarts constatés sans toutefois les neutraliser car elle n'est pas la seule ville dans ce cas en France.

L'importance de l'encadrement est renforcée par le nombre élevé d'administrateurs territoriaux.

Une nouvelle organisation a été mise en place en 1996 pour faciliter les relations horizontales entre les élus et les fonctionnaires territoriaux. Au 1<sup>er</sup> janvier 1997, la Ville employait 6 administrateurs territoriaux et 10 directeurs territoriaux, formant l'encadrement supérieur des activités administratives, 5 ingénieurs en chef de 1<sup>ère</sup> catégorie et 10 ingénieurs chefs de service constituant l'encadrement supérieur des services techniques.

Ainsi, s'agissant de la fonction administrative, la Direction Générale des Services, confiée au Secrétaire Général, assisté du Secrétaire Général Adjoint, regroupe les services centraux et administratifs (érigés en secteur), les secteurs environnement, santé action sociale et affaires scolaires d'une part et animation, culture, loisirs formation prévention sports d'autre part.

Le secteur animation, culture loisirs, formation prévention sports est, dans les faits, séparé en deux s'agissant de l'activité des administrateurs ; l'un supervise l'action culturelle au sens large, l'autre la politique de la ville, qui comprend outre l'animation des quartiers et les sports un aspect sécurité mais la police municipale est supervisée par l'administrateur chargé des services centraux.

Cette organisation, qui peut donner l'impression d'un chevauchement d'attributions correspond au souci de la Municipalité de faciliter les relations horizontales entre les élus et les fonctionnaires.

### *2.2 - Le régime indemnitaire*

Lors de sa séance du 14 décembre 1992, le Conseil Municipal a entériné le principe d'une personnalisation d'une partie du régime indemnitaire, comme prévu par la délibération du 28 septembre 1992 fixant sur quatre exercices l'évolution du régime indemnitaire et liant cette évolution à la mise en place d'un système personnalisé.

Cette délibération définissait les critères et modalités d'attribution de la part de primes et indemnités liée au mérite personnel et indiquait quelle serait cette part.

L'attribution de la part variable des primes et indemnités devait être liée à la manière de servir de l'agent.

La délibération avait prévu qu'un groupe de travail se réunirait afin de préciser la notion de performance, de définir des critères objectifs d'évaluation et d'harmoniser l'actuelle notation avec ces nouvelles définitions.

Ces objectifs paraissent avoir été perdus de vue : un exemple est fourni par le taux des indemnités forfaitaires pour heures supplémentaires versées au personnel administratif qui est pour tous le taux moyen annuel fixé par arrêté ministériel alors que rien n'empêche d'individualiser à partir de ce taux moyen la gratification allouée à chaque agent.

De même, les primes de participation aux travaux sont fixées en pourcentage du traitement indiciaire brut moyen du grade, sans application des fourchettes minima et maxima, qui sont prévues par la réglementation en vue d'individualiser cette gratification.

Les modifications induites par la prise en compte progressive des accords Durafour, qui ont fait l'objet pour l'essentiel des délibérations des 26 septembre 1994 et 3 mars 1995. Ces modifications n'ont concerné, pour l'essentiel que des agents de catégorie A et B (et marginalement des agents de catégorie C bénéficiant d'un important régime indemnitaire). Ni les administrateurs ni les ingénieurs en chef de 1<sup>ère</sup> catégorie n'ont été concernés par les accords Durafour ; le système a consisté à «*diminuer le régime indemnitaire à concurrence de la moitié du gain indiciaire prévu dans le cadre de la revalorisation et de l'évolution du régime indemnitaire liée à l'augmentation du traitement moyen*».

Les modalités de rémunération pratiquées par la Ville de Besançon au profit de ses agents n'appellent pas de remarque particulière. Il y a lieu toutefois de relever l'inachèvement du processus de personnalisation décidé en 1992 à l'occasion de la mise en place du régime indemnitaire.

### 3 - L'audit financier des services

Dès 1991 il avait été envisagé «*de dégager des économies significatives et de redéfinir les modalités de gestion financière et d'élaborations budgétaires de la Ville*».

\* Dans un premier temps, une étude préalable effectuée par le Cabinet Bossard avait conclu à la faisabilité de la démarche (coût : 150 000 F).

\* De mars à août 1992, le Cabinet Bossard a effectué un audit du service de l'Administration Générale afin de vérifier la pertinence de la démarche avant la généralisation à l'ensemble des services (coût : 320 000 F).

\* La procédure d'appel d'offres en vue du choix du consultant devant effectuer l'audit général des services a été lancée le 30 juin 1992.

L'offre des candidats devait comporter des références de plans d'économie déjà réalisés, la méthodologie employée, la structure de l'équipe avec curriculum vitae et les coûts des consultants par niveau de compétences.

Il n'était pas demandé aux candidats de faire une offre chiffrée globale, ce que n'autorisait d'ailleurs pas le cahier des charges, mais seulement de proposer un coût unitaire et une méthode de calcul du coût global.

La commission d'appel d'offres s'est réunie le 10 septembre 1992 afin d'examiner les propositions des candidats. La lecture du procès-verbal fait apparaître des offres très différenciées puisque le prix moyen de la journée évolue de 3 500 F TTC à 12 070 F TTC tandis que les «quantités» varient entre 108 et 938 jours : on peut s'interroger à cet égard sur le degré de préparation du cahier des charges, d'autant plus que la Ville avait déjà dépensé 470 000 F en étude de faisabilité et en expérimentation.

Dix-huit offres ont été retenues pour faire l'objet d'un examen au fond. La procédure par laquelle la commission d'appel d'offres a alors décidé de charger une commission technique d'auditionner quelques candidats préalablement sélectionnés en vue d'un choix définitif ne paraît pas conforme aux dispositions de l'article 300 du code des marchés publics : en effet si la commission n'est pas tenue de procéder immédiatement au choix du lauréat, c'est à elle qu'il appartient de dresser la liste des offres équivalentes, ou des offres qu'il lui paraît nécessaire de préciser.

Au cas d'espèce, la commission n'a pas choisi elle-même les sept candidats retenus pour l'audition devant la commission technique : c'est le Secrétaire Général qui a procédé à ce choix en fonction, écrit-il dans une note adressée à la Présidente de la commission d'adjudication, «*des références, de la qualité des intervenants proposés, des tarifs pratiqués et de leur capacité d'intervention dans des domaines autres que le domaine financier*».

Ces sept candidats ont été auditionnés le 27 novembre 1992 par une «commission technique» composée de quatre élus (par ailleurs membres de la commission d'appel d'offres) et de quatre fonctionnaires (le Secrétaire Général, le Secrétaire Général Adjoint, le Directeur des services techniques et le Directeur des finances) ; elle a retenu deux candidats : les Cabinets Bossard et Ernst & Young.

Leurs offres respectives ont été analysées en détail mais la note rédigée à l'occasion était muette sur la qualité des offres des cinq autres candidats. Cette même note précisait en outre qu'il a été indiqué aux candidats encore en lice que la Municipalité a décidé de limiter à deux millions de francs sur trois ans l'enveloppe financière consacrée à l'étude et d'impliquer de façon plus importante les services municipaux en recrutant deux administrateurs territoriaux à cette fin.

Ces deux informations pourtant capitales n'avaient pas été portées à la connaissance de tous les candidats dans le cadre de l'appel d'offres, faussant ainsi le jeu de la concurrence.

Avant le choix définitif, le rapport d'analyse indiquait à la commission d'appel d'offres que *«la qualité des prestations étant jugée d'égale valeur, le classement entre les deux candidats portera sur les critères financiers»*.

Or, les tarifs du Cabinet Ernst & Young étaient de 7 827,60 F TTC/jour, frais estimés à 10 % en plus, ceux du Cabinet Bossard de 8 046,96 F TTC/jour, frais de 12 % en plus. Compte tenu de l'enveloppe financière de 2 MF, Ernst & Young proposaient une intervention de 256 jours, dont 30 pour la phase d'analyse globale de fonctionnement des services ; le Cabinet Bossard prévoyait une intervention de 249 jours entièrement consacrée à l'étude, la phase d'analyse globale ayant été réalisée précédemment.

Ce dernier argument paraît avoir convaincu la commission :

*«Bossard Consultants ayant déjà travaillé en 1992 dans les services municipaux ne réalisera pas la phase préalable d'environ trente jours et disposera donc pour une enveloppe fixe de 2 MF en 3 ans, de 30 jours supplémentaires de travail productif d'économie»*.

C'était reconnaître clairement que le Cabinet Bossard disposait d'un avantage décisif au départ de la consultation grâce aux prestations déjà effectuées.

C'était également reconnaître que la limitation à deux millions de francs de l'enveloppe financière était un élément décisif du choix de la commission et qu'en ne le communiquant pas à tous les compétiteurs, le donneur d'ordre avait tronqué la consultation.

Enfin l'argument fondé sur le fait que le Cabinet Bossard pouvait consacrer 30 jours supplémentaires à l'étude des services ne peut être retenu, puisque son travail préalable avait été rémunéré, ce qui porte son enveloppe à 2 470 000 F, chiffre qui aurait dû servir de base à l'appréciation de l'offre du cabinet concurrent.

La procédure retenue pour le choix du consultant s'avère ainsi contestable en raison :

- \* du dessaisissement de la commission d'appel d'offres au profit des services municipaux,
- \* de l'introduction, en cours de procédure d'éléments nouveaux de nature à fausser la libre concurrence (limitation de l'enveloppe financière, implication accrue des services),
- \* du choix définitif du cocontractant en fonction du fait que le prestataire était déjà fournisseur de la Municipalité et non pas seulement d'éléments objectifs (coûts, qualité technique, consistance de l'intervention).

#### **4 - L'impression du bulletin municipal «Besançon Votre Ville»**

Le marché d'impression du journal municipal **«Besançon Votre Ville»** est un marché renouvelable chaque année par tacite reconduction pour une période ne pouvant dépasser cinq années.

Les conditions dans lesquelles le marché a été renouvelé en décembre 1991 n'apparaissent pas satisfaisantes eu égard aux dispositions du code des marchés publics.

##### *4.1 - Les offres recensées se révèlent peu conformes au cahier des charges*

La procédure d'appel d'offres a débuté le 27 août 1991, par l'envoi à la publication des avis réglementaires, la date limite de réception des offres étant fixée au 6 novembre.

En raison de l'option prise par la Ville de modifier très rapidement la maquette du journal, il était demandé à chaque candidat de remettre deux offres de prix, l'une calculée à partir des spécifications techniques de l'ancienne maquette, l'autre à partir de celles de la nouvelle.



Schématiquement, le format, le grammage du papier et le passage à la quadrichromie constituaient les principales modifications techniques imposées pour la nouvelle maquette.

Par ailleurs, le cahier des clauses particulières imposait la remise d'offres en fonction d'un nombre de pages variable (24 ou 28 et ensemble de 4 pages supplémentaires) et d'un nombre d'exemplaires fixe (56 000 exemplaires avec le coût d'un millier d'exemplaires supplémentaires).

La commission d'appel d'offres s'est réunie le 6 décembre 1991 ; quatre offres, toutes recevables ont été enregistrées ; la candidature de l'entreprise Roto-Sud de Chateaufort (Bouches du Rhône) a été retenue.

L'examen du procès-verbal de la commission d'appel d'offres fait apparaître une consignation défectueuse des offres de chaque candidat ; en effet, alors que chacun d'eux devait remettre six prix différents (pour 24, 28 et par tranche de 4 pages supplémentaires, pour deux maquettes), ainsi qu'un prix par tranche de 1 000 exemplaires au-delà de 56 000 exemplaires, le procès-verbal ne comporte, par candidat, qu'un seul prix d'ailleurs non homogène.

L'examen de l'ensemble des offres reçues fait apparaître qu'aucun compétiteur n'a véritablement formulé son offre selon les spécifications du cahier des charges : c'est ainsi qu'une entreprise formule des offres en utilisant la technique de la quadrichromie pour l'ancienne maquette comme pour la nouvelle, et que les offres d'une autre ne respectent pas les caractéristiques techniques de l'ancienne maquette notamment en ce qui concerne le format et ne proposent pas de prix pour une tranche de 4 pages supplémentaires, la Société Roto-Sud étant dans le même cas s'agissant du prix par tranche de 4 pages supplémentaires.

En définitive, seule l'offre de la Société Néo-Typo était conforme au cahier des charges.

Le choix de l'entreprise Roto-Sud a été finalement justifié comme suit le rapport de présentation du marché :

*«Le choix de l'imprimerie Roto-Sud est motivé par des raisons d'ordre technique de prix de revient et de proximité géographique».*

Quant au rejet de l'offre de l'entreprise Néo-Typo, moins-disante et qui répondait aux spécifications du cahier des charges, il a été motivé, dans le même document, par *«l'impossibilité d'imprimer BVV dans sa présentation actuelle faute de posséder le matériel adéquat»*. Cette affirmation ne ressort pas de l'offre.

Le rapport de présentation indiquait en outre que Roto-Sud livre franco de port et que la société garantit le prix du papier pendant la durée du contrat. Ce dernier argument, effectivement décisif, ne figure pourtant à aucun endroit dans l'offre de Roto-Sud et il est contredit dans les mois qui suivent par l'évolution des prix.

#### *4.2 - L'économie du marché a été rapidement bouleversée*

Le choix de l'entreprise Roto-Sud a été notifié à l'entreprise le 6 décembre 1991. La notification était accompagnée d'une annexe au marché fixant le montant pour l'année 1992, sur la base de :

- 3 numéros confectionnés selon l'ancienne formule (42 100 F hors taxes par numéro sur la base de 56 000 exemplaires de 24 pages),

- 7 numéros «nouvelle formule» (88 620 F hors taxes sur la même base) soit un montant de 787 705 F TTC (TVA à 5,5 %).

Dès le 23 décembre 1991, par un avenant n° 1 au marché, le grammage du papier nécessaire à la confection de la nouvelle formule a été porté de 60 grammes à 80 grammes (pour des raisons techniques selon le rapport de présentation), ce qui porte le coût des 56 000 exemplaires de 24 pages «nouvelles formules» à 1 049 900 F HT, soit une hausse de 18 % et le montant total du marché à 1 097 200 F soit une hausse de 39 % (due en outre à l'augmentation de la pagination, prévue par le contrat initial).

Il n'en reste pas moins que la signature d'un avenant quelques jours après la notification du marché initial au lauréat met en cause la manière dont a été rédigé le cahier des charges et par là même, la transparence de la consultation.

L'acte d'engagement de l'entreprise Roto-Sud ne comportait d'autre part aucune clause de révision de prix ; à la fin de chaque année, elle devait adresser à la collectivité ses nouveaux tarifs pour l'exercice suivant, pour être ensuite formalisés par un avenant, fixant le nouveau montant du marché, en fonction des nouveaux tarifs, de la pagination prévisible et du nombre d'exemplaires (en général 57 000 exemplaires de 28 pages).

De l'examen des différents avenants, il ressort que la hausse des tarifs est chaque année de 3 % sans précision de l'index de référence. Or, le prix du papier était réputé garanti et il est interdit d'indexer un prix sur l'indice du niveau général des prix à la consommation. Il apparaît regrettable que le contrat n'ait pas prévu un index de référence ; de plus, rien n'empêchait la collectivité de discuter les hausses demandées.

### **5 - Les relations avec la régie publicitaire de Besançon Votre Ville**

La régie publicitaire de BVV qui assure, pour le compte de la Ville, la collecte d'ordres publicitaires à insérer dans le journal municipal, a été confiée depuis 1989 à la Société Publicité Moderne. Un premier contrat a été conclu entre les parties, le 3 juillet 1989 pour une période allant de septembre 1989 à juin 1990, soit 10 numéros (article 7 du contrat). Cette clause est d'ailleurs mal rédigée puisqu'il y a incompatibilité entre les dates et le nombre de numéros : le contrat se terminait le 31 mai et ne concernait que 9 numéros.

Aux termes des conditions financières fixées par l'article 5, la Société Publicité Moderne devait verser à la Ville une somme forfaitaire de 40 000 F HT sur la base d'un numéro de 24 pages, la rétrocession évoluant ensuite en fonction du chiffre d'affaires du courtier et de la pagination du journal.

Le contrat, arrivé à échéance le 31 mai 1990, ne comportait aucune clause de renouvellement par tacite reconduction ; pourtant la Ville et la Société Publicité Moderne n'ont signé un nouveau contrat que le 9 novembre 1993, pour une période allant du 1<sup>er</sup> novembre 1993 au 30 juin 1995 (soit 18 numéros). Un avenant du 26 septembre 1995 a prolongé la validité du contrat jusqu'au 31 décembre 1995. Au cours de la période en contrôle, les prestations de la Société Publicité Moderne ont ainsi été effectuées en dehors de toutes relations contractuelles formelles. Au cours des années 1991 et 1992, les clauses financières du contrat du 3 juillet 1989 ont, semble-t-il, continué à s'appliquer même si l'examen des titres de recettes démontre que cette application ne fut que très imparfaite.

On peut supposer qu'en l'absence de tout autre document, les clauses du contrat du 3 juillet 1989 ont continué à s'appliquer durant les années 1991 et 1992, l'année 1993 devant être étudiée séparément : sur la base d'un numéro de 24 pages, la société devait verser à la Ville une somme forfaitaire de 40 000 F HT, augmentée de 3 à 15 % à partir d'un chiffre d'affaires de 50 000 F HT jusqu'à un chiffre d'affaires supérieur à 100 000 F HT, le montant forfaitaire de 40 000 F HT passant à 50 000 F HT dans l'hypothèse d'un numéro à 28 pages.

En 1991, les sommes perçues par la Ville l'ont été toutes taxes comprises et comptabilisées au crédit du compte 709 toutes taxes comprises, ce qui, concrètement, signifie que la Ville a perçu 40 000 F TTC alors qu'elle aurait dû percevoir 47 440 F TTC et reverser 7 440 F à l'Etat. Par contre, la Ville n'a pas perçu l'augmentation de recettes liée au montant du chiffre d'affaires (généralement 3 %).

En 1992 et en 1993 (jusqu'en novembre, date de la signature du nouveau contrat), la commune a perçu les sommes TTC mais elle les a comptabilisées HT. Elle a ainsi subi un préjudice financier qui peut être évalué à 103 814,78 F HT. La Chambre a pris note de l'intention exprimée par le Maire d'émettre un titre de recette de ce montant.

## 6 - Les conditions d'installation du mobilier urbain

Par délibération du 23 septembre 1991, la Ville a décidé d'implanter, aux trois entrées principales (rues de Belfort, de Dole et de Vesoul), des équipements de style «Phare Forster» proposés par la Société «Direct- Info-Municipale» (filiale du groupe J.C. Decaux) afin de mieux accueillir les visiteurs et dans le souci de mettre en valeur la ville.

En application de cette délibération, un contrat a été signé avec la Société «Direct-Info-Municipale» le 8 octobre 1991, sans consultation préalable, sur le fondement des dispositions des articles 312 et 312 bis du code des marchés publics.

Ces deux articles énumèrent les hypothèses qui permettent aux collectivités publiques de conclure des marchés négociés sans limitation de montant, l'article 312 ne dispensant cependant pas d'organiser une consultation au moins sommaire. Seul l'article 312 bis le permet et ce fut le cas en l'espèce, la commune indiquant qu'elle n'a procédé à aucune consultation préalable en raison de la spécificité du matériel nécessaire dont le brevet était détenu par la Société Decaux. Les montants en cause justifiaient pourtant l'utilisation de la procédure de l'appel d'offres : en effet le contrat porte sur la location et la maintenance de trois «Phares Forster» pendant une durée de 12 ans : le montant du loyer annuel par équipement est de 104 000 F HT (valeur 1<sup>er</sup> juillet 1991) soit un montant total de 3 744 000 F HT (valeur juillet 1991) soit 4 440 384 F TTC. La Ville a indiqué qu'à l'époque aucun autre matériel n'existait sur le marché. Ce qui est vrai dans la mesure où elle a demandé un matériel répondant aux normes techniques précises correspondant à l'objet breveté. En revanche, si l'on examine l'objet du contrat qui est de proposer une information très basique aux visiteurs (une vue représentative de la ville, l'heure et la température) et leur souhaiter la bienvenue il est douteux qu'il n'existe sur le marché aucun autre fournisseur potentiel.

En utilisant la procédure du marché négocié pour équiper les entrées de la ville d'équipements informatifs, la Ville a méconnu les dispositions du code des marchés publics qui imposaient, dans un marché concurrentiel, et compte tenu des montants en cause, l'utilisation de la procédure de l'appel d'offres.

En outre, plusieurs clauses paraissent à l'avantage de la société :

Le contrat a une durée de 12 ans, d'une longueur incompatible avec la seule durée d'amortissement des équipements et qui interdit à la Ville de profiter soit d'avancées technologiques soit de prix plus compétitifs pendant cette longue période. Il prévoit en outre une clause de «préférence» : *l'article 4.4 dispose que si, au cours de la durée du contrat la Ville désirait mettre à la disposition du public d'autres mobiliers de même type et de même usage que ceux visés aux présentes, elle s'engage à aviser la société de la nature qualitative et de l'importance quantitative de son projet ; la société sera invitée à présenter, dans un délai raisonnable, les conditions dans lesquelles elle s'engagerait pour sa part à exécuter les prestations correspondantes. La Ville n'est pas liée par ces propositions.*

L'insertion, dans le contrat, d'une clause de préférence au profit de la société attributaire pour d'éventuels achats ultérieurs suffit à démontrer qu'un marché concurrentiel existe bien puisque le cocontractant a pris soin de s'en protéger. Il s'agit d'une entrave incontestable à la concurrence qui apparaît en contradiction avec le recours à l'article 312 bis du code des marchés publics. Enfin, le fait que toutes les opérations préalables à la livraison et à l'installation du matériel (préparation des sols, scellement, pose, branchement raccordement au réseau électrique) soient entièrement à la charge de la collectivité apparaît comme une clause financièrement très favorable à la société. En particulier, les opérations de scellement et de branchements paraissent plutôt de la compétence du loueur et auraient dû être couvertes par le montant du loyer.

## 7 - La gestion du réseau de transport public urbain

La gestion du réseau de transport public urbain est assurée dans le cadre d'une convention de gérance avec la Société CTB.

### 7.1 - La convention du 14 novembre 1990

Le contrat entre la Ville, la Générale des Transports et d'Industrie, VIA GTI, et sa filiale la Compagnie des Transports de Besançon, CTB, daté du 14 novembre 1990, est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1991.

S'agissant d'un contrat de gérance, la Ville a pris à sa charge la totalité des risques liés à l'exploitation du service, ainsi que la totalité du financement des investissements (article 14 de la convention relatif aux biens nécessaires à l'exploitation).

Financièrement, les activités de l'exploitant sont retracées dans un compte «Transport» dont les recettes sont constituées par le produit des titres de transport, les produits divers et accessoires (par exemple ceux provenant de la publicité), par les éventuels produits exceptionnels et par les «virements financiers affectés à l'équilibre de l'exploitation» en d'autres termes la subvention d'équilibre versée par la collectivité.

Les charges du compte «Transport» sont constituées par les dépenses de matières consommables et fournitures nécessaires à l'exploitation, par les frais de personnel, les frais divers de gestion, les impôts et taxes et la rémunération due à la CTB par la Ville en vertu de l'article 15 de la convention.

Cette rémunération est composée d'une somme fixe F, en contrepartie de l'assistance technique apportée par VIA GTI et actualisée selon la formule :

$$F = F_0 (0,06 + 0,94 I/I_0) \text{ dans laquelle}$$

$$F_0 = 1\,300\,000 \text{ F HT (valeur 1991)}$$

$I_0$  est la moyenne arithmétique des valeurs mensuelles de l'indice «ingénierie» pour la période allant du 1<sup>er</sup> octobre 1990 au 30 septembre 1991, et  $I$  est la moyenne arithmétique de cet indice pour la période allant du 1<sup>er</sup> octobre de l'année précédant l'année considérée au 30 septembre de l'année considérée.

A cette rémunération fixe, vient s'ajouter une rémunération variable dite «prime de qualité de gestion» déterminée de la façon suivante :

$$S = S_0 (I/I_0 + 4 (D_0 - D)/D_0)$$

$S_0$  est le montant annuel hors taxes de la prime, soit 150 000 F HT (valeur 1991),  $S$  est le montant annuel HT de la prime pour l'année considérée,  $I$  et  $I_0$  sont les indices ingénierie ci-dessus définis,  $D_0$  est la subvention d'équilibre hors impôts et taxes, hors amortissement Ville et hors provisions exceptionnelles pour l'année 1991, actualisée par l'application d'un coefficient égal à la variation de la moyenne arithmétique des indices mensuels des transports collectifs urbains du 1<sup>er</sup> octobre de l'année n-1 au 30 septembre de l'année n, et  $D$  est la subvention d'équilibre réelle pour l'année considérée.

Bien que la mission de l'exploitant réside essentiellement dans un pouvoir de proposition concernant le réseau de transport et dans l'obligation d'une bonne gestion, la Chambre relève l'aspect peu incitatif du dispositif de rémunération compte tenu de la faible importance de la part variable dans son calcul.

### 7.2 - La prolongation de la convention par avenant

Initialement, la convention avait pour terme le 31 décembre 1996, avec possibilité pour la Ville de la prolonger de 2 années. En raison des projets de mise en valeur de la Citadelle, une réflexion a été engagée pour améliorer la desserte du site et résoudre les problèmes de stationnement.

Dans ce but, il a été demandé à la CTB d'étudier la réalisation d'un téléphérique reliant le quartier des Prés de Vaux à la Citadelle.

L'accord de principe a été donné par le Conseil Municipal lors de sa séance du 8 novembre 1993, en même temps qu'il autorisait le Maire à négocier avec la CTB, à qui devait être confiée la réalisation du projet (investissement et exploitation) par avenant à son contrat de gérance, lequel devait prendre en compte une modification du mode de calcul de la rémunération.

Juridiquement, se pose la question de savoir si l'opération, indépendante du service classique de transport urbain de voyageurs gérés par la CTB, justifiait la conclusion d'une nouvelle délégation de service public dans les conditions prévues par la loi du 29 janvier 1993, ou si au contraire elle pouvait s'analyser comme une simple extension du service et, à ce titre, être confiée par voie d'avenant au délégataire du service des transports routiers.

Dans cette dernière hypothèse, l'importance de l'opération justifiait-elle une prolongation du contrat de gérance, sachant que ce dernier arrivait à échéance le 31 décembre 1996 ?

De fait, la Ville a confié à la CTB par avenant la construction et l'exploitation du téléphérique, l'échéance du contrat de gestion étant portée au 31 décembre 2003.

Le calendrier initial établi en fonction d'une mise en service en juillet 1996 n'a jamais été respecté. A ce jour, le projet de construction du téléphérique est abandonné après avis défavorable de la Commission Supérieure des Monuments Historiques en date du 6 novembre 1995.

L'urgence de la construction du téléphérique était un argument avancé par VIA pour le choix du montage juridique du simple avenant au contrat de gestion comme l'indique une note du 6 octobre 1993 de VIA Transport Lyon : *«La Ville peut également décider de rompre unilatéralement l'actuelle convention de gérance (et d'organiser une consultation en vue de conclure une nouvelle convention) ou de lancer un appel d'offres limité à la construction et à l'exploitation du seul téléphérique. Dans les deux cas, il devient impossible, compte tenu des délais légaux de ces éventuelles consultations, d'envisager une ouverture du téléphérique au public avant l'été 1996».*

Les seuls résultats concrets de ce dossier ont finalement été, d'une part l'allongement de la convention de gestion au profit de la CTB, et d'autre part une amélioration non justifiée de sa rémunération.

Sans même qu'il soit besoin de s'interroger sur la nature du service offert (nouveau service ou au contraire extension d'un service existant), le choix de procéder par avenant n'est juridiquement pas sans critique, compte tenu du montage juridico-financier mis en place.

En effet, l'avenant du 31 mai 1994 en son article 2 confiait trois missions à la CTB :

*«Conformément aux dispositions des articles 14 et 16 de la convention, la Ville confie à la CTB la mission de procéder à la conception, au financement, à la réalisation d'un téléphérique destiné à desservir le quartier de la Citadelle.*

*Cet ouvrage sera réalisé par la CTB sous maîtrise d'ouvrage privée dans le cadre d'un bail emphytéotique prévu par la loi du 5 janvier 1988 portant amélioration de la décentralisation, ledit bail constitue l'annexe A. Le maître d'ouvrage désignera un ou des maîtres d'oeuvre agréés et expérimentés qui seront chargés de la réalisation des équipements».*

La CTB était clairement désignée comme le maître d'ouvrage de l'opération, ce qui est incompatible avec l'article 7 du décret n° 80.851 du 29 octobre 1980 relatif aux modalités d'exploitation des services de transports publics d'intérêt local disposant :

*«Lorsque l'exécution des services nécessite la réalisation d'une infrastructure de transport collectif et que ces services sont gérés dans le cadre d'un contrat de gestion à prix forfaitaire défini à l'article 11 ou d'un contrat de gérance défini à l'article 12, cette infrastructure doit être réalisée sous la maîtrise d'ouvrage de l'autorité organisatrice ou, avec l'accord de celle-ci, d'une autre collectivité locale».*

Dans le cadre du contrat de gérance du 14 novembre 1990, la Ville ne pouvait donc confier la maîtrise d'ouvrage de la construction d'un téléphérique, ce qui évidemment vide de sa substance l'argument de l'amortissement de l'investissement pour justifier une prolongation de la convention. Ce dernier argument s'avère également contestable puisqu'en définitive, ce n'est que formellement que la CTB devait financer l'investissement ; il s'agissait en fait d'un préfinancement, l'amortissement et les frais financiers devant être facturés chaque année à la Ville.

En définitive, il apparaît que, dans le cadre du contrat de gérance et au vu du montage utilisé, l'avenant qui confie à la CTB la réalisation et l'exploitation du téléphérique était irrégulier tout comme sa prorogation, laquelle aurait dû, à son terme normal faire l'objet d'une mise en concurrence aux conditions de la loi du 29 janvier 1993.

### *7.3 - L'augmentation de la rémunération allouée à la CTB*

L'article 15 de la convention concernant la rémunération a été changé pour entrer en vigueur immédiatement, sans attendre la concrétisation du projet de réalisation du téléphérique, voire même d'un avant-projet viable.

En effet, l'article 15.1 définissait un nouveau calcul applicable avant même la mise en service commerciale du téléphérique.

Comme précédemment, la rémunération était composée d'une partie fixe correspondant aux frais généraux et d'assistance technique de VIA GTI et d'une partie variable destinée à responsabiliser l'exploitant.

La formule de calcul de la partie fixe était la même que précédemment, à ceci près que la valeur Fo (désormais appelé Fb n'est plus de 1 300 000 F HT (valeur 1991) mais 2 000 000 F HT valeur 1994). La très faible inflation des années 1990 ne saurait justifier une telle augmentation, pas plus d'ailleurs que les prestations de VIA GTI puisque les seules autorisations administratives préalables n'ont même pas abouti.

Quant à la partie variable, elle était constituée de 80 % de la différence entre les dépenses de 1993 actualisées et les dépenses de l'année considérée et de 20 % de la différence entre les recettes de l'année considérée et les recettes actualisées de 1993.

A cette rémunération devait s'ajouter une rémunération supplémentaire lors de la mise en service du téléphérique.

Concrètement, la rémunération de l'année 1995 (première année pleine de la nouvelle formule) s'est élevée à 2 879 459 F HT à comparer à 1 523 323 F HT en 1993, dernière année pleine d'application de l'ancienne formule, soit une hausse de 89 %.

Une telle hausse de la rémunération de l'exploitant, accordée à l'occasion de la signature d'un avenant concernant la réalisation et l'exploitation d'un équipement nouveau et applicable dès avant la concrétisation de ce projet paraît non seulement excessive mais sans fondement en l'absence par ailleurs d'une augmentation des prestations prévues au contrat d'origine au demeurant abandonnées.

La Chambre prend acte que, par délibération du 23 mars 1998, il a été mis fin à la clause de prolongation prévue à l'article 4.1 de l'avenant du 31 mai 1994.

## 7.4 - Les résultats de l'exploitation du réseau de transports en commun

Un tableau retraçant pour les années 1992 à 1996 les résultats de l'exploitation par la CTB du réseau de transports en commun est présenté ci-après :

en milliers de francs	1992	1993	1994	1995	1996	Variation 92/96
Recettes services réguliers	43 881	45 717	46 303	46 022	44 288	0,93 %
Subventionnées	3 842	3 837	3 932	3 824	3 948	2,76 %
Spéciaux	1 431	1 121	1 144	1 047	939	- 34,38 %
S/Total produits du trafic	49 154	50 675	51 379	50 893	49 175	0,04 %
Publicité	1 450	1 466	1 444	1 375	1 561	7,66 %
Recettes diverses	2 769	3 447	3 377	2 863	2 914	5,24 %
Produits financiers	2 283	1 946	1 305	1 340	719	- 68,51 %
Recettes hors exploitation	382	383	779	537	466	21,99 %
Compensations	2 387	2 442	4 039	4 101	4 210	76,37 %
S/total produits annexes	9 271	9 702	10 944	10 216	9 870	6,46 %
<b>Total des produits</b>	<b>58 425</b>	<b>60 377</b>	<b>62 323</b>	<b>61 109</b>	<b>59 045</b>	<b>1,06 %</b>

en milliers de francs	1992	1993	1994	1995	1996	Variation 92/96
Frais de personnel	79 807	83 396	83 858	86 117	87 421	9,54 %
Energie de traction	6 841	7 464	7 925	7 853	8 980	31,27 %
Fourniture entretien	7 341	6 976	6 838	6 808	6 961	- 5,18 %
Affrètement	240	229	283	326	323	34,58 %
Assurances tiers	1 201	1 284	1 407	1 686	1 820	51,54 %
Charges diverses de gestion	5 101	5 754	6 327	7 063	6 692	31,19 %
Impôts et taxes	3 123	3 717	3 438	3 542	4 068	30,26 %
Charges exceptionnelles	877	0	2	1	1	- 99,89 %
Amortissements CTB	786	729	725	841	676	- 13,99 %
<b>TOTAL DES CHARGES</b>	<b>105 317</b>	<b>109 549</b>	<b>110 803</b>	<b>114 237</b>	<b>116 942</b>	<b>11,04 %</b>
<b>Solde débiteur</b> dont :	<b>46 892</b>	<b>49 172</b>	<b>48 480</b>	<b>53 128</b>	<b>57 897</b>	<b>23,47 %</b>
Financement Ville	11 494	10 112	9 352	9 056	9 729	- 15,36 %
Financement V.T.	35 398	39 060	39 128	44 072	48 168	36,08 %
Taux de couverture	55,48 %	55,11 %	56,25 %	53,49 %	50,49 %	- 8,99 %
Amortissements Ville	12 540	12 954	13 073	13 280	13 811	10,14 %
TVA	3 255	3 404	3 362	3 643	3 934	20,86 %

Le solde débiteur augmente assez fortement d'année en année passant de 46,9 millions de francs HT en 1992 à 57,9 millions de francs HT en 1996, soit une augmentation de 23,47 % en 5 ans.

L'explication de la dégradation des comptes du transport public résulte pour l'essentiel, dans la stagnation des recettes, restées stables durant toute la période (augmentation de 0,04 % sur toute la période). Les charges, certes en augmentation de 11,04 %, ne subissaient pas de hausses anormales grâce à la maîtrise des frais de personnel qui progressent de 9,54 %, c'est-à-dire un peu moins que le total des charges. Cette maîtrise des frais de personnel paraît d'ailleurs essentielle pour l'entreprise, puisqu'ils représentent à eux seuls 75 % du total des charges.

Parmi les autres postes de dépenses significatifs, le carburant a subi une hausse importante (31,27 %) sur laquelle l'entreprise a peu de marge de manoeuvre et les charges diverses de gestion augmentent de 31,2 %, en partie du fait de la hausse de la rémunération due à la CTB.

Ce solde débiteur ne constitue pas la totalité de la contribution de la Ville à l'exploitation du transport public : en effet s'y ajoutent les divers versements compensatoires ainsi que les subventions au titre des réductions accordées à certaines catégories de voyageurs.



en milliers de francs	1992	1993	1994	1995	1996
Compensations TTC	2 518	2 576	4 261	4 327	4 442
Subventionnés TTC	2 633	2 684	3 060	3 213	3 432
Solde débiteur	11 494	10 112	9 352	9 056	9 729
TVA	3 255	3 404	3 362	3 643	3 934
S/Total financement hors V.T.	21 892	20 769	22 029	22 234	25 533
Versement-Transport	35 398	39 060	39 128	44 072	48 168
<b>Total financement</b>	<b>57 290</b>	<b>59 829</b>	<b>61 157</b>	<b>66 306</b>	<b>71 701</b>

Hors versement-transport, la contribution du budget principal de la commune est ainsi passée de 21,8 millions en 1992 à 23,5 millions en 1995, soit une progression de 7,45 % sur cinq ans. Le produit du versement-transport, à la charge des entreprises a quant à lui progressé sur la même période de 35,8 %.

**On constate que la participation de la Ville à l'équilibre du service des transports publics a atteint en 1996 71,7 millions de francs en augmentation de 25 % par rapport à l'année 1992, le versement-transport affecté à l'exploitation couvrant 67 % de cette contribution, contre 62 % en 1992.**

Les principaux ratios de gestion des transports publics de Besançon comparés à ceux des villes de même strate démographique sont présentés ci-après pour 1995 :

	Moyennes des communes de 100 000 à 300 000 habitants	BESANÇON
Kilomètres / Habitant du Périmètre de Transport Urbain	27,9	47,1
Voyages / Habitant du PTU	82,3	176,4
Voyages / Kilomètre	3	3,7
Kilomètres / agent roulant	23 452	19 943
Agents roulants / véhicule	1,67	1,89
Produit du trafic / voyage	2,8	2,4
Charges d'exploitation / voyage	6,2	5,3
Charges d'exploitation / kilomètre	18,4	19,8
Produit du VT / habitant du PTU	376	470
Subventions d'exploitation et d'équilibre / habitant du PTU	288	478
Produit du trafic total / charges d'exploitation	44,7	45,2

L'offre kilométrique mesurée par le ratio kilomètres/Ha du périmètre des transports urbains est abondante (47,1 km à comparer à une moyenne de 27,9) ce qui explique le nombre important de voyages par habitant et permet à l'exploitant d'afficher des charges par voyage inférieures à la moyenne, mais ne permet pas en revanche d'occulter le problème de la plus grande importance du coût des charges par kilomètre (19,8 contre 18,4).

Alors qu'en moyenne un agent effectue 23 452 km/an, il ne parcourt à Besançon que 19 943 km, soit une différence de 18 %. En conséquence, le nombre d'agents par véhicule est sensiblement plus élevé : 1,89 à Besançon contre 1,67 en moyenne.

La Municipalité de Besançon a affirmé depuis 1994 un choix politique fort donnant la priorité aux transports en commun pour l'ensemble des déplacements dans la commune. La force du réseau réside dans son abondante offre kilométrique et dans sa densité, mais l'importance du personnel génère des coûts qui obligent la Ville à un effort financier par habitant bien plus important qu'en moyenne : 478 F contre 288 F, couvert par un versement-transport plus productif de 470 F par habitant contre 376 F.

## **8 - L'appréciation de la gestion du stationnement**

Seuls ont été examinés, dans le cadre du présent contrôle les contrats liant la Ville à la Société Via-Stationnement portant sur le stationnement de surface, le parking de la Mairie et le parking Salvator Allende.

### *8.1 - Les résultats du parking de la Mairie*

Le coût du parking a été chiffré à 42 millions de francs (coût incluant l'aménagement de la cour de la Mairie), ce qui faisait ressortir le coût de la place à 70 000 F (ou 63 000 F hors coût de l'aménagement en surface de la Place de la Mairie).

L'opération a été financée au moyen d'un crédit-bail conclu auprès de la Société Flobail par convention du 23 décembre 1988.

Le loyer correspondant au remboursement des sommes avancées pour les travaux, au préfinancement et à la TVA s'élève à 3 MF pour 1992, 3,5 MF pour 1993, 4 MF pour 1994, 4,42 MF pour 1995 et plus 2,5 % pour chacune des échéances suivantes (durée totale 20 ans).

La partie du loyer correspondant aux intérêts du capital à amortir est calculée sur la base du taux PIBOR 3 mois constaté 15 jours ouvrés avant la date de l'échéance majoré de 0,8 point.

Afin de financer des travaux d'économie d'énergie non prévus initialement, la Ville a conclu avec la Société Flobail un nouveau contrat d'une durée de 10 ans (à compter de l'achèvement des travaux) portant sur un montant de 2 050 000 F HT. Comme précédemment, la partie du loyer correspondant aux intérêts est calculée au moyen du taux PIBOR 3 mois, majoré de 0,25 point.

Le tableau ci-après récapitule les données de l'exploitation du parking de 1992 à 1996 :

	1992	1993	1994	1995	1996	Variation 1992/1996
Recettes abonnements HT	570	881	1 060	1 117	1 165	104 %
Recettes horaires HT	786	1 132	1 404	1 679	1 840	134 %
<i>Total Recettes HT</i>	<i>1 356</i>	<i>2 013</i>	<i>2 464</i>	<i>2 796</i>	<i>3 005</i>	<i>122 %</i>
Frais de personnel	680	675	701	904	1 055	55 %
Billetterie	28	42	51	92	182	550 %
Maintenance et nettoyage	139	287	305	446	234	68 %
Energie	112	149	155	182	179	60 %
Entretiens divers	51	40	76	95	52	2 %
Marketing et honoraires	78	112	52	170	48	- 38 %
Frais de gestion, impôts et taxes	46	46	58	46	63	39 %
Assistance technique	175	199	225	245	258	47 %
Amortissement et frais financiers	127	0	0	0		- 100 %
Charges exceptionnelles	0	44	2	0		
<i>Total charges d'exploitation</i>	<i>1 436</i>	<i>1 594</i>	<i>1 625</i>	<i>2 190</i>	<i>2 072</i>	<i>44 %</i>
Produits divers	8	54	35	27	12	50 %
Charges nettes HT	1 428	1 540	1 590	2 163	2 060	ns
<b>Résultat d'exploitation</b>	<b>- 72</b>	<b>473</b>	<b>874</b>	<b>633</b>	<b>945</b>	
Loyer crédit bail travaux	3 000	3 749	4 498	5 148		
Total loyer	3 000	3 749	4 498	5 148	0	
<b>Résultat global</b>	<b>- 3 072</b>	<b>- 3 276</b>	<b>- 3 624</b>	<b>- 4 515</b>	<b>945</b>	

Le résultat d'exploitation apparaît excédentaire dès la deuxième année, augmentant ensuite régulièrement grâce à une évolution favorable des recettes et malgré une forte hausse de certains postes de charges, en particulier des frais de personnel dont la progression sur cinq ans atteint 55 %, soit plus de 10 % l'an. L'ouverture et la surveillance permanente du parking depuis mai 1995 explique cette progression des charges de personnel.

Le «grand équilibre» (tenant compte des provisions et des amortissements) n'est pas atteint ni même en voie de l'être au terme des cinq premières années d'exploitation, notamment en raison de la forte progressivité des loyers.

Une dotation annuelle d'amortissement tenant compte d'une durée normale d'amortissement de 50 ans s'établirait à 880 000 F ramenant ainsi l'excédent à néant. De plus, la stricte prudence comptable justifierait également de prévoir à partir d'un certain nombre d'années d'exploitation le calcul de provisions pour grosses réparations.

La Chambre prend acte, à cet égard, de la prévision au budget 1999 d'une dotation pour provision pour grosses réparations.

### 8.2 - Les résultats globaux de l'activité stationnement

Ils sont assez inégaux d'une année à l'autre comme en témoignent les données du tableau ci-après ; si, globalement l'activité est équilibrée, c'est à la faveur du résultat du stationnement de surface, qui à lui seul finance le déficit des autres modes de stationnement.

en milliers de francs	1992	1993	1994	1995	1996
Résultat stationnement	3 237	3 318	4 492	3 531	3 954
Résultat fourrière	15	- 183	- 44	- 188	- 39
Résultat parking Allende		- 118	- 172	- 170	- 196
Résultat parking Mairie	- 72	473	874	633	945
Loyers crédit-bail	3 000	3 749	4 498	5 148	3 927
Résultat global	180	- 259	652	- 1 342	737

### 9 - La gestion du Centre de Rééducation Fonctionnelle de la Mouillère

Le renouvellement de la concession en 1994 ne s'est pas effectué dans des conditions satisfaisantes.

Un traité de concession avait été conclu avec trois kinésithérapeutes regroupés en société de fait pour une durée de 17 ans et 10 mois à compter du 1<sup>er</sup> novembre 1978. Il semble que l'exploitation du Centre se soit déroulée à la satisfaction de chacun des partenaires jusqu'en 1994, date à laquelle deux des partenaires ont quitté la société civile de moyens et la société de fait qui furent dissoutes le 31 mars 1994. Cette situation a entraîné la résiliation de la concession et le lancement d'un nouvel appel d'offres pour l'exploitation du Centre.

Par délibération du 27 juin 1994, le Conseil Municipal décidait de lancer la procédure en vue du choix d'un nouveau délégataire dans le respect des dispositions de la loi du 29 janvier 1993.

Le cahier des charges précisait les critères de choix du lauréat :

- \* les références professionnelles du candidat,
- \* ses propositions en matière de diversification des activités,
- \* son plan de financement pour divers aménagements,
- \* son budget prévisionnel de fonctionnement.

La commission de délégation de service public a procédé à l'ouverture des offres le 6 octobre 1994 et à un premier examen le 13 octobre 1994.

Trois candidatures seulement ont été recueillies en raison notamment d'une publicité insuffisante et trop localisée : contrairement à la réglementation, qui impose deux publications dont une dans un journal spécialisé, l'appel d'offres n'a été publié que par l'Est Républicain, du fait d'une défaillance de l'éditeur spécialisé retenu.

Les termes du décret n° 93.471 du 24 mars 1993 qui organise la publicité dont le principe est prévu par l'article 38 de la loi du 29 janvier 1993 sont pourtant sans ambiguïté : *il est satisfait aux exigences de publicité par une insertion dans une publication habilitée à recevoir des annonces légales et dans une publication spécialisée correspondant au secteur économique concerné.*

Dans ces conditions, en l'absence de publication dans un organe de presse spécialisé, il eût sans doute été judicieux de recommencer la procédure.

La commission du 13 octobre a renvoyé à une réunion ultérieure le choix définitif du candidat, après examen approfondi par les services municipaux des deux seules offres recueillies. Elle s'est réunie le 23 novembre afin de statuer définitivement sur les candidatures en présence.

L'une des propositions a été écartée notamment en raison du coût des investissements imposés à la Ville par les projets du candidat (entre 3 et 6 millions de francs).

La commission de délégation de service public a décidé de proposer la candidature de M. Hélias (l'ancien exploitant) qui, selon l'analyse respectait les clauses du cahier des charges, n'avait pas d'exigences particulières au sujet du traité de concession, comportait un plan de développement compatible avec les possibilités du Centre et proposait de prendre en charge une partie des investissements.

Ces derniers éléments ne ressortaient pourtant pas clairement de l'offre de M. Hélias : la réalisation de travaux pour un montant de 219 149,83 F ainsi que l'achat de matériel pour un montant de 690 249 F étaient bien prévus mais les informations quant au financement de ses investissements apparaissaient lapidaires ; le compte d'exploitation prévisionnel faisait état d'un apport des associés de 700 000 F et d'un emprunt de 210 000 F mais l'offre était muette sur l'identité des associés, laissant ainsi planer un doute sur la réalité des apports mentionnés.

Au cours de sa séance du 12 décembre 1994, le Conseil Municipal a pourtant entériné cette proposition et autorisé le Maire à signer le contrat de concession dans un premier temps avec M. Hélias et, dans un second temps, avec une structure à constituer sans avoir la moindre idée de la configuration de cette structure (noms et qualités des partenaires, montage juridique, source de financement).

Figuraient également dans la délibération du 12 décembre précitée, les clauses principales du futur contrat ainsi que les conditions d'exploitation du Centre. La nécessité d'adapter les locaux aux projets de concessionnaire est notamment évoquée dans les termes suivants : *«le concessionnaire entend de plus développer sur le site la rééducation cardio-vasculaire, la rééducation pour les sportifs de haut niveau, la rééducation respiratoire. Enfin, l'activité de remise en forme en espace gym et des animations nautiques en direction du 3<sup>ème</sup> âge seront également pratiquées dans cet établissement»*.

L'adaptation des locaux nécessitait des travaux importants (2 millions de francs selon la délibération) à la charge de la Ville.

Il apparaît anormal que cet engagement de la Ville n'ait pas figuré dans le cahier des charges de la consultation ; une telle information était de nature à favoriser des candidatures alors qu'au contraire, une offre n'a pas été retenue en raison de l'importance des travaux nécessaires à la réalisation des projets du candidat.

Ces travaux ont été autorisés par le Conseil Municipal lors de sa séance du 13 mars 1995 qui a estimé leur montant prévisionnel à 5,4 millions de francs TTC.

Le montant total des marchés de travaux s'est élevé à 5 169 611,71 F TTC, auquel il faut ajouter un montant de travaux supplémentaires (sur marché) de 231 233,89 F et des travaux hors marché pour 148 258 F, soit un total de travaux de 5 549 103,60 F.

A ce coût des travaux, il convient d'ajouter le coût des honoraires directs (bureau de contrôle, d'études thermiques et de faisabilité) et indirect (la maîtrise d'oeuvre réalisée par les services techniques) pour un total de 935 286,68 F.

Le montant total de l'opération ainsi supporté par la Ville s'est chiffré à 6 484 390,28 F, sur lesquels le concessionnaire s'était engagé à hauteur de 520 000 F, soit un peu moins de 8 %.

Malgré ces importants travaux de rénovation, le Centre de Rééducation Fonctionnelle de la Mouillère n'a pas fonctionné dans les conditions prévues, ce qui conduit à s'interroger sur la pertinence du choix du concessionnaire, d'autant qu'au moment de la décision de la commission de délégation le 23 novembre 1995, le concessionnaire n'était pas à jour de ces obligations financières envers la Ville : selon un bordereau de situation du receveur municipal du 6 septembre 1995, il devait à la Ville 300 763 F au titre d'arriérés sur la redevance eau et assainissement.

Les procès-verbaux de réunions n'évoquent à aucun moment cette situation financière critique.

Par ailleurs, la caution bancaire, pourtant prévue n'a jamais été exigée.

Le choix définitif est intervenu le 12 décembre 1994.

L'offre retenue se résumait finalement à la poursuite de l'existant ; elle n'était pas finalisée, elle comportait des incohérences puisque le plan d'exploitation prévisionnel était bâti sur la base d'une participation de trois praticiens libéraux et de trois salariés, alors que l'offre proprement dite évoquait cinq praticiens (sans distinction entre libéraux et salariés) et trois employés.

M. Hélias n'a jamais été en mesure de faire face à ces engagements. Aucune structure juridique n'a été constituée, alors même qu'une lettre du Maire en date du 16 janvier 1996 lui indiquait que cette formalité était indispensable au démarrage des travaux. Ses engagements financiers n'ont pas été tenus : la participation de 520 000 F aux travaux n'a pas été payée, le matériel neuf n'a jamais été acquis, et si le Centre a été exploité fin 1995 et en 1996, la Ville n'a pu obtenir la reddition de ses comptes.

La Ville est restée créancière de M. Hélias d'une somme de 1 613 718 F après liquidation judiciaire du Centre de Rééducation Fonctionnelle de la Mouillère prononcée par le Tribunal de Grande Instance de Besançon le 25 février 1997.

Le comptable a déclaré des créances à hauteur de 1 223 718 F à titre définitif et 390 000 F à titre provisionnel en raison de l'absence de titre de recette concernant la créance de 390 000 F qui résulte d'un engagement pris par M. Hélias au moment de la négociation du traité de concession.

Le comptable public a sollicité, dès le 23 octobre 1995 l'autorisation de procéder au recouvrement par voie de saisie, d'abord refusée, puis finalement accordée le 22 janvier 1997 quelques jours avant le prononcé de la liquidation judiciaire. On s'explique mal cette attitude de la Municipalité d'autant plus que le contrat de concession du 29 décembre 1994 prévoyait en son article 3 la fourniture par le concessionnaire d'une caution bancaire garantissant le paiement de la redevance et figurant en théorie en annexe du contrat et que cette caution bancaire n'a jamais été fournie.

En réduisant la publicité, la Ville n'a pas utilisé toutes les possibilités qu'offrait la procédure d'appel d'offres. La Ville a dépensé près de 6,5 millions de francs pour remettre en état un équipement qui est resté plus d'une année inutilisé en raison du choix hasardeux du concessionnaire, désigné alors même qu'il n'avait pas honoré ses engagements financiers passés et qu'il ne disposait, au moment de sa désignation, ni des moyens juridiques, ni de la capacité financière de ses ambitions et qu'il laissait un lourd passif au titre de sa précédente gestion.

## 10 - Les investissements

De 1991 à 1995, les prévisions et les réalisations budgétaires ont été les suivantes :

(en milliers de francs)	1991	1992	1993	1994	1995
<b>Budget Principal</b> (ch. 900 à 909)					
Prévisions	228 534	286 181	256 042	279 387	264 942
Réalisations	145 518	220 587	168 424	205 105	167 550
% réalisation	63,67 %	77,08 %	65,78 %	73,41 %	63,24 %
<b>Eaux</b>					
Prévisions	21 969	25 124	28 960	15 556	18 513
Réalisations	12 690	11 832	25 388	10 185	11 960
% réalisation	57,76 %	47,09 %	87,67 %	65,47 %	64,60 %
<b>Assainissement</b>					
Prévisions	61 338	47 211	23 857	32 315	28 334
Réalisations	45 450	38 215	14 988	22 218	12 460
% réalisation	74,10 %	80,95 %	62,82 %	68,75 %	43,98 %
<b>Forêts</b>					
Prévisions	2 723	2 887	2 563	2 541	2 114
Réalisations	1 349	1 920	1 447	1 948	1 284
% réalisation	49,54 %	66,51 %	56,46 %	76,66 %	60,74 %
<b>TOTAL</b>					
<b>Prévisions</b>	<b>314 564</b>	<b>361 403</b>	<b>311 422</b>	<b>329 799</b>	<b>313 903</b>
<b>Réalisations</b>	<b>205 007</b>	<b>272 554</b>	<b>210 247</b>	<b>239 456</b>	<b>193 254</b>
<b>% réalisation</b>	<b>65,17 %</b>	<b>75,42 %</b>	<b>67,51 %</b>	<b>72,61 %</b>	<b>61,56 %</b>

Au cours de cette période, la Ville a investi en moyenne 220 millions de francs par an ; 81,6 % de ces investissements concernent le budget principal.

Tous budgets confondus, les dépenses d'investissement par habitant sont supérieures à la moyenne nationale, mais ce constat doit être nuancé par le fait que la commune gère en régie ses services de l'eau et de l'assainissement.

Les contrôles de la juridiction se sont essentiellement axés sur les investissements du budget général. Les opérations suivantes, qui ont fait l'objet d'un examen approfondi, ont été choisies compte tenu de leur importance structurante et financière :

1. Patinoire - piscine «La Fayette»,
2. Opéra - Théâtre municipal,
3. Tunnel sous la Citadelle,
4. Centre Dramatique National (CDN),
5. ZAC de Planoise - gestion des locaux en rez-de-chaussée des bâtiments.

### 10.1 - Piscine et patinoire La Fayette

Les loisirs et les sports de glace étaient pratiqués, avant l'ouverture de la patinoire La Fayette, sur le site du Parc des Expositions. Il s'agissait d'un équipement provisoire que la Ville utilisait en tant que locataire de Micropolis. Cette patinoire comprenait une piste de glace de 56 m sur 26 m, qui autorisait la pratique du hockey et offrait un minimum d'installations pour les clubs.

Cette solution n'offrait pas les meilleures conditions de pratique aux usagers. En outre, elle comportait certaines contraintes pour la Ville, notamment celle de devoir libérer les lieux lors de manifestations ou activités organisées par le propriétaire. De plus, la perspective imminente de la restructuration et de l'extension du Parc des Expositions a rendu cette occupation précaire, d'où la nécessité pour la collectivité de disposer d'équipements qui lui soient propres.

Au vu des résultats d'une étude confiée au Cabinet «Conseil Etude et Gestion», le Conseil Municipal a, le 13 avril 1987, adopté le principe de la construction d'une piscine et d'une patinoire couvertes.

Le 10 juin 1987, une convention de mandat est signée avec la SEDD, pour la réalisation des études. Les missions comprennent la désignation du maître d'oeuvre pour la consultation et la remise des offres. Elles ont pour objet de permettre à la collectivité de se prononcer sur la poursuite de l'opération.

Les études de la SEDD ont consisté en :

- l'appel à la candidature des concepteurs,
- l'organisation des travaux du jury de concours,
- l'établissement du dossier de consultation des concepteurs,
- la participation à la présentation au jury des offres remises.

Le coût prévisionnel HT de l'ensemble piscine-patinoire, au stade des études préliminaires (valeur mars 1987), s'élevait à **40 000 KF HT**, le taux de rémunération de la SEDD étant de 4,15 % du montant des travaux soit 1 475 KF.

L'opération a donné lieu à l'organisation d'un concours sur esquisse. Le choix s'est porté sur un groupe constitué :

- \* par le Cabinet 3A de la Roche-sur-Yon (MM. TURINA et BOSSY, architectes),
- \* par le bureau d'études techniques OTH EST.

Le marché d'ingénierie et d'architecture a été conclu le 17 juin 1988, sur la base d'un coût d'objectif de **34 970 KF HT**, compte tenu d'une rémunération de **3 353,62 KF HT** à laquelle s'est ajouté un supplément de 367 KF de maîtrise d'oeuvre.

Un *premier avenant* du 18 mars 1991 a porté le total de la rémunération à 4 256 KF HT. Son objet a consisté à intégrer une meilleure attractivité du complexe, obtenir un meilleur confort, réaliser des économies d'énergie et améliorer la rentabilité des installations. Les modifications concernent l'augmentation des plans d'eau de la piscine, des aires de jeux et des plages ; la capacité de la patinoire passe de 900 à 1 000 places.

Par délibération du 15 avril 1991, la collectivité a décidé de lancer la consultation des entreprises sur la base d'un appel d'offres ouvert, portant sur l'ensemble du projet. La Ville décide également de réaliser l'ensemble piscine-patinoire en deux tranches :

- *une tranche ferme* portant sur la patinoire, les locaux d'accueil et de restauration et les équipements techniques,
- *une tranche conditionnelle* portant sur la piscine et l'achèvement du bâtiment.

C'est un *deuxième avenant*, exécutoire au 7 avril 1995, qui entérinera le partage de l'opération en tranche ferme et tranche conditionnelle. Par ailleurs, dans cet avenant, il sera mis fin à la mission de la SEDD, la collectivité prenant à son compte la maîtrise d'ouvrage pour la suite de l'opération.



En ce qui concerne les marchés de travaux, la consultation des entreprises s'est effectuée sous la forme d'un appel d'offres aux entreprises générales, groupements d'entreprises préalablement constitués et des entreprises individuelles. Elle a donné lieu à une publicité dans la presse locale, au supplément du JO des Communautés Européennes, au BO des annonces des marchés publics et au Moniteur. La remise des offres a été fixée au 7 novembre 1991.

L'ouverture des plis a eu lieu le 7 novembre 1991. Le choix a porté sur des entreprises individuelles, entraînant la signature de 26 marchés à lots, complétés par 3 marchés relatifs à des aménagements internes.

La déclaration d'ouverture du chantier prononcée le 19 mars 1992 a été notifiée aux intervenants le 11 juin 1992.

Le déroulement de l'opération appelle les remarques suivantes :

*1. Un recours presque systématique à des avenants de régularisation*

Cela a été le cas de l'avenant à la convention SEDD, portant sur les modifications concernant l'augmentation de la capacité et le découpage en tranches du projet et qui a actualisé la rémunération de la SEDD. Cet avenant est intervenu le 25 février 1994, alors que la tranche ferme de la patinoire avait été réceptionnée depuis septembre 1993.

Le même constat peut être fait en ce qui concerne l'avenant au marché de maîtrise d'oeuvre du 7 avril 1995, qui tient compte du partage en tranches de l'opération, et qui met un terme à la mission de maîtrise d'oeuvre déléguée à la SEDD.

S'agissant des travaux, on constate que sur 26 lots, 22 ont été l'objet d'avenants de régularisation, signés entre le 28 septembre 1993 et le 20 janvier 1995, soit là encore, bien après la réception des travaux.

Pour expliquer le caractère tardif des avenants, la Ville invoque la spécificité du projet et son manque d'expérience en la matière qui auraient entraîné certaines imprécisions du programme et la prise en considération après coup des contraintes d'exploitation. Certaines options nécessaires à une bonne exploitation de l'équipement auraient néanmoins pu être intégrées aux marchés initiaux.

En outre, il est apparu que la SEDD, dans sa mission de maîtrise d'oeuvre s'est montrée davantage mobilisée par des objectifs de qualité de réalisation que par la gestion administrative du projet. Les insuffisances dans le suivi des contrats et la gestion des opérations ont ainsi eu pour effet de rendre difficiles, voire inopérants, les contrôles du respect des obligations contractuelles et du déroulement des opérations dans le temps imparti.

La SEDD a fait observer que l'engagement des dépenses a toujours été effectué en concertation et en plein accord avec les délibérations préalables de la collectivité et que les modifications ont été rigoureusement prises en compte dans toutes les situations financières soumises à la collectivité.

Il est exact que les avenants de régularisation traduisent bien les décisions de la collectivité. Toutefois, la Chambre rappelle que les marchés et leurs avenants n'ont pas pour unique objet de permettre le paiement des décomptes de travaux par le comptable public ; ce sont surtout des actes qui formalisent les engagements et obligations respectifs des parties. S'ils interviennent après exécution des opérations concernées, leurs effets juridiques risquent de devenir inopérants. L'article 250 du code des marchés publics dispose que les marchés doivent être notifiés avant tout commencement d'exécution.

Par ailleurs l'adoption après coup de modifications substantielles, peut aboutir à la réalisation d'un ouvrage sensiblement différent de celui qui avait été proposé initialement à la concurrence et donc fausser la consultation.

## *2. En ce qui concerne les délais d'exécution*

Les actes d'engagement des entreprises sont datés du 13 avril 1992 et prévoient, à l'article 3, un délai d'exécution de douze mois à partir de la date fixée par l'ordre de service. Emis le 26 juin, les ordres de service ne précisaient pas d'autre date pour le début des travaux.

Les procès-verbaux de réceptions des lots se sont échelonnés entre avril et octobre 1994, avec des réserves pour certains lots. Ils font état de réception à la date du 17 septembre 1993, soit un retard d'environ trois mois si l'on fait partir le délai contractuel du mois de juin. Il n'y a pas eu application de pénalités.

Les services communaux justifient le retard constaté par la nécessité de réaliser des fondations spéciales, suite à la découverte de failles et de zones argileuses. De plus, il a fallu répondre à des exigences du contrôleur technique au niveau du lot gros oeuvre, et enfin prendre en compte les modifications de programmes décidées en cours de chantier par le maître d'ouvrage.

Il est à regretter que ces divers éléments n'aient pas conduit la commune à définir de nouveaux délais ; l'absence sur ce point de dispositions contractuelles opposables aux entreprises paraît difficilement acceptable dans un marché de cette importance.

### *10.2 - Rénovation du théâtre municipal*

#### Les missions de conception

Le 4 octobre 1993, le Conseil Municipal de la Ville de Besançon a approuvé le projet de rénovation du théâtre municipal. Il a confié la maîtrise d'oeuvre aux services techniques communaux avec l'assistance d'un architecte d'intérieur et d'un bureau de contrôle.

Le programme comportait une mise en conformité générale du bâtiment et des équipements ainsi que des travaux d'aménagement et de modernisation, comprenant une rénovation complète des installations de chauffage, de ventilation, d'électricité, de l'éclairage scénique et de la sonorisation.

Au moment du lancement de l'appel d'offres, le 6 octobre 1993, pour une mission particulière de conception, le programme des ouvrages à réaliser n'était pas encore définitivement arrêté. L'appel d'offres a donc porté sur un programme technique simplifié, ce qui a conduit la commission à ne se prononcer que sur le seul critère du moins-disant.

Ce n'est que le 28 octobre suivant que les concepteurs disposeront d'un programme technique détaillé qui sera, lui-même, plusieurs fois modifié en cours de travaux.

Ainsi, par voie d'avenant, les honoraires du bureau d'études, titulaire des lots n° 1 (chauffage, ventilation, climatisation) et n° 3 (éclairage scénique, vidéo, sonorisation) ont subi une augmentation de 34 %. Le maître d'oeuvre titulaire du lot n° 2 (électricité générale, alarme, incendie) a vu de même ses honoraires augmenter de 68 %.

D'autre part certaines prestations concernant notamment la sécurité, n'avaient pas été prévues dès l'origine. C'est par exemple le cas des avenants du lot n° 2, qui ont concerné la mise en conformité d'installations électriques, l'installation d'un système de détection incendie dans les combles, d'armoires électriques et la réfection d'installations électriques.

La commune fait état, d'une part de la spécificité de l'opération, d'autre part des contraintes liées notamment au maintien en activité du théâtre jusqu'à la dernière limite ainsi que des impératifs de délais du fait d'engagements à honorer sur des représentations ou concerts.

Si la rénovation du théâtre a pu effectivement constituer pour les services techniques de la Ville une opération difficile à gérer, il reste que les conditions pour lesquelles ont été définies les missions auraient supporté une plus grande rigueur.

### Les travaux

Les travaux se sont déroulés en deux phases, qui ont chacune fait l'objet d'un marché à lots.

*Le premier marché*, exécutoire au 8 avril 1994 comporte 6 lots attribués à des entreprises diverses, pour un montant total de 5 496 KF.

*Le deuxième marché*, rendu exécutoire au 6 juin 1994, d'un montant de 14 711 KF, comprend 15 lots dont la réalisation a été confiée à un groupement d'entreprises conjointes.

Les modifications aux marchés des première et deuxième phases ont, dans la presque totalité des cas, été formalisées par de simples ordres de service alors qu'il s'agissait de modifications importantes affectant des dispositions essentielles des contrats initiaux, ou en augmentant sensiblement le coût. Si l'urgence invoquée rendait difficile une nouvelle consultation, le respect des formes aurait néanmoins dû être assuré.

#### *10.3 - Le tunnel sous la Citadelle*

##### 10.3.1 - L'élaboration du projet

La construction d'un tunnel sous la Citadelle répondait à un triple objectif :

- boucler les voies urbaines autour de centre-ville afin de réduire la circulation de transit dans le centre historique,
- faciliter les échanges entre la Boucle et les quartiers périphériques qui se chiffrent à 60 000 véhicules par jour,
- éviter la traversée de la ville par les poids lourds sur la liaison Pontarlier- Lyon.

Cet important ouvrage a fait l'objet d'un long processus décisionnel, de 1973 à 1991.

Le projet figurait à l'origine au programme cofinancé du IX<sup>ème</sup> Plan concernant l'amélioration de la voirie nationale.

D'un commun accord, l'Etat s'est retiré de l'opération, qui n'a plus figuré au plan ; en contrepartie, priorité a été donnée à la voie de desserte et de contournement de la ville. La commune de Besançon a alors pris la décision d'assumer seule la maîtrise de l'ouvrage. La Ville a toutefois pu bénéficier du concours du Centre d'Etudes des Tunnels (CETU) et de la Direction Départementale de l'Equipement du Doubs.

Cet accord a permis de ne pas remettre en cause le schéma d'aménagement routier du X<sup>ème</sup> Plan qui prévoit la réalisation de la première tranche de travaux de la voie de desserte et de contournement du centre-ville.

Le projet comportait :

- la construction d'un tunnel de 400 mètres de longueur, 4,55 m de gabarit et de 9 m de largeur roulable,
- la mise en place de réseaux eau potable, assainissement, éclairage public et EDF,
- l'aménagement architectural et paysagé des têtes d'ouvrage,
- le raccordement en sortie de tunnel sur les RN par aménagement des carrefours giratoires, de voiries et de parcs de stationnement.

### 10.3.2 - Coût et financement de l'ouvrage

En 1990, le coût global de l'opération est évalué, en valeur janvier 1990, à la somme de 68 MF TTC. Au moment de l'adoption de l'Avant-Projet Détaillé (APD), des études plus fines ont été menées, en concertation avec l'Architecte des Bâtiments de France, les sapeurs-pompiers, l'urbaniste, la SNCF. Il en est résulté un surcoût de 16 MF (+ 6 MF sur l'ouvrage proprement dit, + 4 MF sur la voirie, + 6 MF concernant l'extension des zones d'aménagement d'entrée de ville). La nouvelle estimation atteignait donc 90 MF TTC.

Le 10 avril 1995, un bilan intermédiaire est présenté au Conseil Municipal, qui comporte une estimation de 105 MF.

Le plan de financement de l'ouvrage est le suivant :

- Région	16 MF
- Département	16 MF
- Ville de Besançon	73 MF

La mise en service du tunnel sous la Citadelle a eu lieu en avril 1996.

L'opération a fait l'objet de divers marchés qui ont porté sur les opérations de percement du tunnel et de génie civil, l'aménagement des voiries du tunnel, le génie civil «tête de Rivotte», l'aménagement des voiries des abords et maçonnerie, revêtement et peinture.

La réception définitive des travaux a eu lieu le 22 décembre 1994.

Deux avenants conclus en janvier et juin 1995, soit après la réception des travaux, ont fait progresser la masse des travaux de 14,16 %. Il y a toutefois lieu d'observer que l'essentiel de ces travaux supplémentaires ont résulté soit de contraintes apparues en cours de chantier, tel renforcement du massif rocheux, soit d'adaptations nécessaires à la préservation d'un mur classé monument historique.

### *10.4 - Réhabilitation du Centre Dramatique National*

Installé depuis 1976 dans l'ancienne salle des fêtes du Casino de la Mouillère, le Centre Dramatique National (CDN) devait, pour répondre à ses missions de création, formation et accueil, faire l'objet d'une remise en état et d'une réorganisation globale.

Il devenait en particulier nécessaire que cet établissement dispose d'un lieu de répétition indépendant, de locaux techniques et d'accessoires et qu'il soit porté remède à la dispersion des services administratifs qui existait précédemment.

Enfin, il a fallu prendre en considération les directives budgétaires du Ministère de la Culture, qui imposent la couverture de 20 % minimum des dépenses du Centre Dramatique National par les ressources propres du Théâtre. D'où la nécessité d'étendre les capacités d'accueil de la salle de spectacles, qui passera de 211 à 350 places.

#### Les marchés de maîtrise d'oeuvre

La réhabilitation du Centre Dramatique National de Besançon s'est déroulée en trois étapes successives :

1. *La réfection du hall d'entrée* a été décidée par une délibération du 15 avril 1991, sur la base d'un coût d'objectif, travaux et honoraires, d'un montant de 610 500 F TTC. La maîtrise d'ouvrage a été confiée à un cabinet d'architecte sur recommandation de la Direction du Théâtre, pour un montant de 60 500 F TTC payés sur factures par tranches d'éléments de mission.

2. *La restructuration des installations scéniques* est décidée par délibération du 28 septembre 1992 ; le même cabinet d'architecte, toujours sur recommandation de la Direction du Théâtre, s'est vu confirmer pour la poursuite des études de ce projet.

Un marché de maîtrise d'oeuvre régi par le décret de 1973 a été signé sur la base d'un coût d'objectif de 2 965 000 F TTC et un montant d'honoraires égal à 285 529,50 F TTC.

3. *La réhabilitation du Centre Dramatique National*, proprement dite, a été l'objet d'une délibération du 4 octobre 1993 qui a décidé du lancement des travaux et défini le programme des travaux.

L'étude d'avant-projet sommaire a été confiée aux mêmes architectes par simple lettre de commande du 3 septembre 1993, par référence à l'article 108 du code des marchés publics. Le rapport de présentation au Conseil Municipal justifie la reconduction du maître d'oeuvre : «... du fait qu'une précédente opération de travaux avait été réalisée par cette même société et qu'il s'agissait de conserver dans le cadre de l'extension du Théâtre une unité architecturale technique. D'autre part, et du fait de travaux à réaliser en réutilisation et réhabilitation d'ouvrages existants, la procédure de recensement et de publicité n'a pas été appliquée».

Le montant des honoraires d'architecte payés sur la restauration proprement dite s'est élevé à 1 028 029 F TTC. Cette opération dont le coût global a dépassé le seuil de 900 000 F, aurait dû normalement être précédée d'un concours d'architectes.

#### *Sur les reconductions successives des concepteurs*

L'ensemble de l'opération aurait par ailleurs pu constituer un tout, et les études porter d'emblée sur l'ensemble du projet, pour un taux de rémunération vraisemblablement plus favorable ; en effet, l'opération a concerné un même immeuble et les diverses étapes se sont succédé dans le temps sans discontinuité.

Il résulte cependant des précisions fournies à la Chambre que la commune n'envisageait nullement, au départ, d'engager la rénovation complète du Centre Dramatique National, mais que pour ouvrir droit aux aides de l'Etat, la collectivité s'est trouvée dans l'obligation de se conformer aux directives budgétaires du Ministère de la Culture en procédant à l'augmentation de la capacité du Théâtre.

La Chambre observe malgré tout que les directives budgétaires du Ministère de la Culture, qui imposent la couverture de 20 % minimum des dépenses du Centre Dramatique National par les ressources propres étaient connues bien avant le lancement des travaux et qu'il eût été normal d'en tenir compte dans le programme des travaux à réaliser.

#### Sur les conditions de reconduction de la mission du maître d'oeuvre

Si les circonstances ci-dessus relatées permettent d'évacuer tout soupçon quant à une éventuelle intention de favoriser les concepteurs, cependant les recommandations de la Direction du Théâtre ne sauraient justifier le non respect des procédures des marchés publics. Au moins en ce qui concerne la troisième phase des études, qui a donné lieu au paiement de 1 028 029 F d'honoraires, un appel à la concurrence aurait dû être organisé.

En l'espèce, c'était à la commission prévue à l'article 314 ter du code des marchés publics, de donner un avis sur les impératifs de préservation d'une unité architecturale, qu'elle est seule compétente à apprécier, susceptibles de justifier l'adoption d'une procédure exonérant la collectivité de l'organisation d'un concours d'architectes.

Dans ce cas, même lorsque le marché à passer dépasse le deuxième seuil (soit 900 000 F), il n'y a pas obligation de concours, mais demeure toutefois l'obligation d'appliquer les règles fixées pour les marchés dont le montant se situe entre le premier et le deuxième seuil, c'est-à-dire appel public de candidatures et, avant le choix, l'avis d'une commission constituée comme le jury de concours.

### 10.5 - ZAC de Planoise - Gestion des locaux en rez-de-chaussée

Dans le projet d'aménagement du quartier de Planoise décidé par la Ville de Besançon en 1979, le parti a été pris d'animer ce nouveau quartier grâce à des activités et des commerces implantés en rez-de-chaussée des immeubles d'habitation.

Compte tenu du décalage entre la construction des immeubles et la commercialisation des locaux à usage d'activités et de commerces, une convention a été signée entre la Ville et la SEDD le 14 octobre 1981. Cette convention avait pour objet de maintenir globalement à la société la réalisation et la commercialisation desdits locaux, suivant une programmation portant sur 6 971 m<sup>2</sup>.

En 1991, les programmes immobiliers étant terminés, 2 230 m<sup>2</sup> n'avaient pu être commercialisés et la SEDD, société d'aménagement, n'avait pas vocation pour gérer ce patrimoine.

Le 1<sup>er</sup> juillet 1991, le Conseil Municipal donnait donc son accord de principe sur le transfert par la SEDD à la Société Anonyme d'Economie Mixte de la Ville de Besançon (SAIEMB), de la propriété des locaux en cause, cette société patrimoniale étant jugée plus apte à en assumer la gestion.

Le transfert de propriété a porté sur l'ensemble des 2 230 m<sup>2</sup>, répartis en 999 m<sup>2</sup> bruts et 1 231 m<sup>2</sup> aménagés. Suivant le bilan présenté par la SEDD et approuvé par la Ville en 1991, la valeur se monte à 12 598 189 F.

Préalablement à la transaction, la SAIEMB a réalisé une étude économique de laquelle il est ressorti que le prix d'achat ne pouvait être supérieur à 10 566 149 F HT. La différence de 2 032 040 F correspond à une avance versée par la Ville à la SEDD au cours des réalisations. Elle restera acquise à l'opération. La cession des locaux s'est ainsi réalisée au prix de 12 531 452 F TTC.

Le règlement de la cession s'est effectué dans les conditions suivantes :

- la SAIEMB doit mobiliser un emprunt de 1 255 000 F, ainsi qu'un prêt relais TVA de 1 965 303 F,
- elle va disposer du transfert du montant des emprunts contractés par la SEDD pour le financement de l'opération, pour un montant global de 2 852 551 F. Cette opération s'assortit du transfert au profit de la SAIEMB des garanties communales préalablement accordées à la SEDD,
- au volume total des emprunts, qui représente 6 072 855 F, a été rajoutée une somme de 960 960 F correspondant au produit estimé de ventes de locaux,
- le solde, soit 5 497 637 F est comblé au moyen d'une avance de la commune en compte d'associé non rémunéré.

Cette avance a fait l'objet d'une convention, signée le 15 novembre 1991, exécutoire au 22 novembre 1991. Elle précise l'ensemble des dispositions financières en son article 3 :

*« Cette avance de 5 497 637,35 F sera remboursable en 10 ans, par fractions égales à compter de 1993, déduction faite des pertes éventuelles enregistrées l'année précédente par l'opération. »*

*Ce remboursement ne saurait dépasser 25 % du résultat annuel dégagé par la SAIEMB, et ne fera pas l'objet de report... ».*

L'article 4 de ladite convention poursuit :

*« A l'expiration de la période initiale du remboursement des emprunts qui seront repris ou mis en place par la SAIEMB pour l'achat et l'aménagement des locaux, la Ville de Besançon prend l'engagement suivant :*

*Pour le cas où sur une durée excédant trois mois consécutifs, plus de 25 % des surfaces acquises par la société feraient l'objet d'une vacance locative, la Ville de Besançon versera à la SAIEMB le manque à gagner constitué par les loyers non perçus à ce titre au-delà de ce seuil.*

Cette opération fait apparaître un net déséquilibre dans les relations au profit de la SAIEMB, qui non seulement ne prend aucun risque mais encore, par le biais de la Caisse des Dépôts, co-actionnaire de la Ville, impose ses conditions :

- l'évaluation du prix d'achat des surfaces résulte d'une étude de la SAIEMB, sans véritable négociation,
- la convention fait supporter les aléas de l'opération au seul actionnaire «ville»,
- aucune disposition ne prévoit l'adaptation des clauses financières en fonction des immobilisations nouvellement cédées ou louées en cours de période,
- les dispositions de l'article 4 précité de la convention engagent la commune au-delà de la durée du remboursement de l'avance en compte d'associé. La délibération du 7 novembre 1994, par laquelle le Conseil s'est prononcé sur les conditions du transfert des locaux, ne fait pas état de ce point.

Les conséquences de ce montage apparaissent nettement à l'examen des «remboursements» réalisés et à la lumière des comptes d'exploitation produits par la SAIEMB. De 1993 à 1997, sur un total d'annuités de 2 748 817 F, une somme de 2 334 730 F est restée à la charge de la collectivité.

De surcroît, la SAIEMB s'est installée gratuitement dans des locaux des rez-de-chaussée de Planoise qui lui ont été confiés en gestion, sans la moindre contrepartie dans ses relations financières avec la Ville. Il apparaît ainsi que le montage juridique et financier mis en oeuvre n'était pas particulièrement favorable aux intérêts de celle-ci.

Selon les éléments fournis par la Mairie, le Conseil Municipal devrait se prononcer prochainement sur l'adoption d'un avenant visant :

- à déplaçonner les montants des remboursements à la SAIEMB sur l'avance en compte d'associé,
- à prévoir, au terme de la convention, le remboursement des avances non effectué du fait des déficits annuels enregistrés.

Il paraîtrait en effet logique d'associer les autres actionnaires à l'effort de la collectivité.

## ***II - Fiches explicatives***

### ***1 - La situation financière de la commune***

#### ***1.1 - Les grands équilibres financiers***

Comme l'indique la Chambre, les soldes significatifs sont positifs et évoluent favorablement sur la période.

#### ***1.2 - Les dépenses de fonctionnement***

La Ville de Besançon offre des services importants à ses citoyens et a transféré peu de charges sur l'intercommunalité créée récemment, ceci justifie un niveau de dépenses de fonctionnement supérieur à la moyenne nationale des villes de même importance.

**1.3 -** (voir point n° 2 : la gestion du personnel et le régime indemnitaire)

#### **1.4 - Les intérêts**

L'augmentation en 1995 résulte des opérations exceptionnelles de gestion active de dette qui nous a amenés à autofinancer 13,2 MF d'indemnité de remboursement anticipé. Sans la gestion active de dette, nos frais financiers seraient passés de 73,8 MF en 1994 à environ 70,4 MF en 1995, soit - 4,6 % et un ratio de 590 F/H.

Pour 1996, il convient de comparer, sur la même base que les années précédentes c'est-à-dire les intérêts réglés de l'échéance N - 1 à l'échéance N. Il n'y a donc pas lieu de comptabiliser les intérêts courus non échus (opération d'ordre) compensés par une recette d'ordre de même montant.

On obtient ainsi un montant de 63,4 MF comprenant 3,1 MF d'indemnité de remboursement anticipé autofinancé.

L'évolution sur la période 1991-1996 est de - 5,7 % . En francs par habitant, le ratio est de 532 F.

#### **1.5 - L'endettement et la gestion active de la dette**

##### **S'agissant de la gestion de la trésorerie**

Il convient d'abord de rappeler les principes qui président à la gestion de sa trésorerie par la Ville de Besançon.

##### *Les principes*

La différence entre les titres de recette et les mandats émis est couramment appelée fonds de roulement. Le fonds de roulement constaté le dernier jour de l'exercice constitue l'excédent global de clôture. La trésorerie instantanément disponible sur le compte de la ville peut être très éloignée du fonds de roulement. En effet, chaque jour de l'année, un «excédent global instantané» présenterait les différences suivantes avec la trésorerie :

- \* les titres de recette émis non encore encaissés
- \* les mandats émis non encore virés
- \* les décaissements non encore mandatés (prélèvements EDF par exemple)
- \* les encaissements dont les titres ne sont pas encore émis (P 503).

Ces différences n'apparaissent pas dans la comptabilité de l'ordonnateur, mais uniquement au compte de gestion du comptable. Même après la clôture du compte administratif, des différences demeurent : ainsi des titres émis et non encaissés peuvent pendant plusieurs années majorer le fonds de roulement (= l'excédent de clôture) par rapport à la trésorerie.

La Ville de Besançon s'est dotée au fil des ans d'outils permettant d'assurer au mieux sa gestion de trésorerie :

- la ligne de trésorerie pour assurer les besoins ponctuels de trésorerie,
- l'emprunt de clôture permettant de couvrir le financement sur emprunt des investissements réalisés en cours d'exercice.
- le Contrat Long Terme Renouvelable (CLTR) permettant, lorsque la trésorerie est excédentaire, de rembourser momentanément des emprunts en cours et d'économiser ainsi les frais financiers de cette dette.



*Une gestion prudente mais effective de la trésorerie*

Cette utilisation du CLTR a été mise en place à partir d'avril 1995. Avec prudence car il s'agissait d'un outil nouveau et parce qu'il n'était pas assuré que la tendance à l'augmentation de l'excédent de trésorerie liée aux efforts de maîtrise des dépenses serait durable.

C'est cette prudence et l'évolution spontanément excédentaire de la trésorerie au cours de cette période qui expliquent un moindre besoin de la ligne de trésorerie. Il convient toutefois de nuancer cette observation.

\* D'une part les chiffres d'excédent de trésorerie évoqués dans le rapport provisoire sont les soldes «fin de mois» du compte de la Ville. Or la trésorerie fluctue journalièrement et le dernier jour du mois n'est pas un «pic bas». Il est plus significatif d'observer les moyennes mensuelles de trésorerie (tableaux ci-joints annexe 1) qui sont plus proches de 20 millions que de 50 (ce qui représente environ 5 jours de trésorerie).

\* D'autre part il est plus facile de rester à une trésorerie zéro lorsque le solde naturel de trésorerie est négatif que lorsqu'il est spontanément en excédent. Il importe donc de mesurer l'impact effectif des opérations de gestion de trésorerie dans la période considérée. Pour cela il convient de comparer le solde qu'aurait eu naturellement la trésorerie sans l'utilisation conjointe du CLTR et de la ligne de trésorerie avec le solde réellement constaté (graphiques ci-joints annexe 2).

On observe que même utilisés avec prudence ces outils ont permis d'abaisser sensiblement l'excédent de trésorerie et donc d'économiser des frais financiers.

Tenant compte des remarques de la Chambre, la gestion de trésorerie a été améliorée en 1997, 1998 et 1999. Les graphiques ci-joints annexes 3, 4, 5, 6 vous permettront d'apprécier les actions menées sur la gestion de trésorerie pour aboutir aux soldes réels mentionnés.

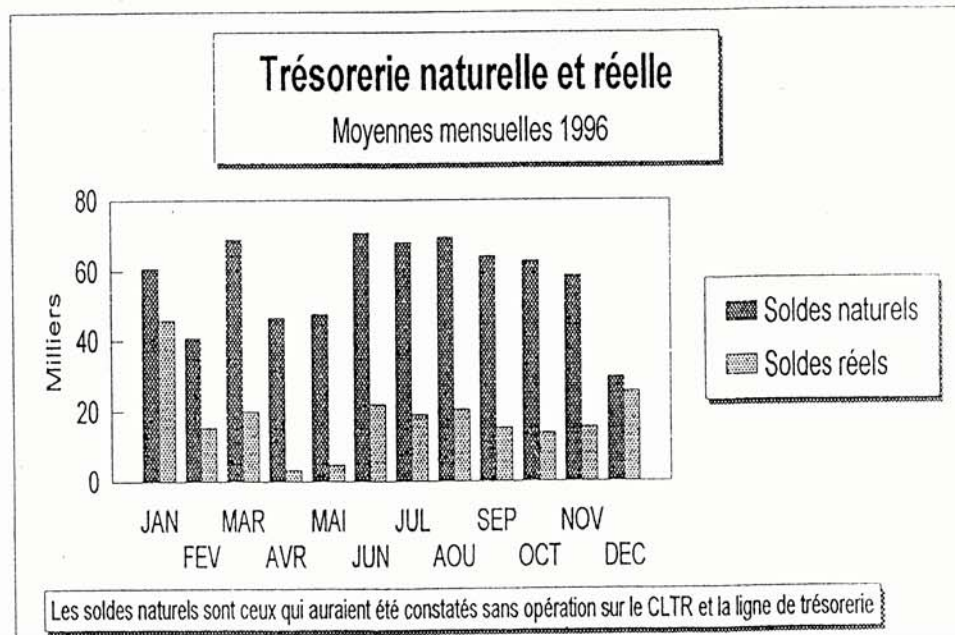
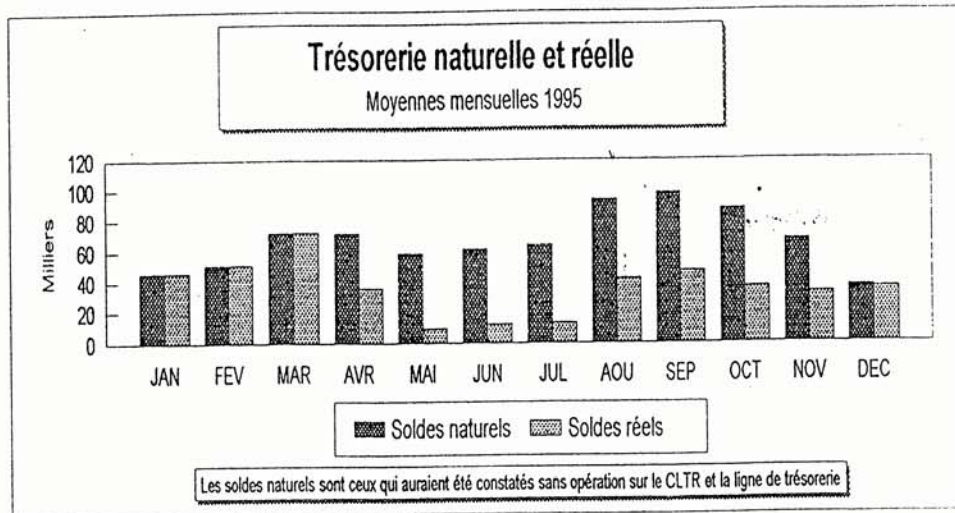
**ANNEXE 1****Année 1995****Solde du compte 515**

	<b>MOYEN</b>	<b>MAXI</b>	<b>MINI</b>	<b>CLOT</b>
Janvier	45 972	78 310	34 780	53 861
Février	51 539	66 261	35 350	66 261
Mars	72 440	118 131	46 784	46 784
Avril	35 654	90 410	21	6 124
Mai	9 152	86 796	42	14 225
Juin	12 179	28 464	13	10 977
Juillet	13 260	35 282	4 877	20 706
Août	42 448	96 361	14 770	52 891
Septembre	46 977	59 885	32 851	40 221
Octobre	36 635	54 013	21 733	33 590
Novembre	32 809	107 178	11 940	38 390
Décembre	35 715	55 939	14 289	55 939

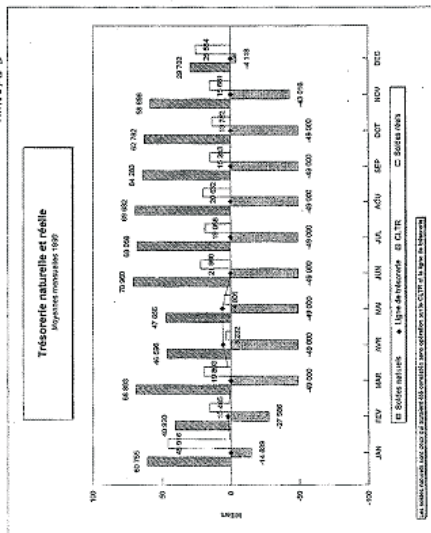
**Année 1996****Solde du compte 515**

	<b>MOYEN</b>	<b>MAXI</b>	<b>MINI</b>	<b>CLOT</b>
Janvier	45 916	68 987	19 430	19 794
Février	15 465	40 368	85	14 465
Mars	19 893	43 272	4 125	7 343
Avril	3 232	60 193	0	8
Mai	4 801	88 060	0	10 614
Juin	21 960	61 068	5 578	30 125
Juillet	19 058	45 047	4 677	21 597
Août	20 632	47 235	9 907	22 855
Septembre	15 283	36 890	3 359	24 522
Octobre	13 782	34 614	1 398	24 656
Novembre	15 681	24 656	13	6 085
Décembre	25 584	66 264	51	41 191

ANNEXE 2

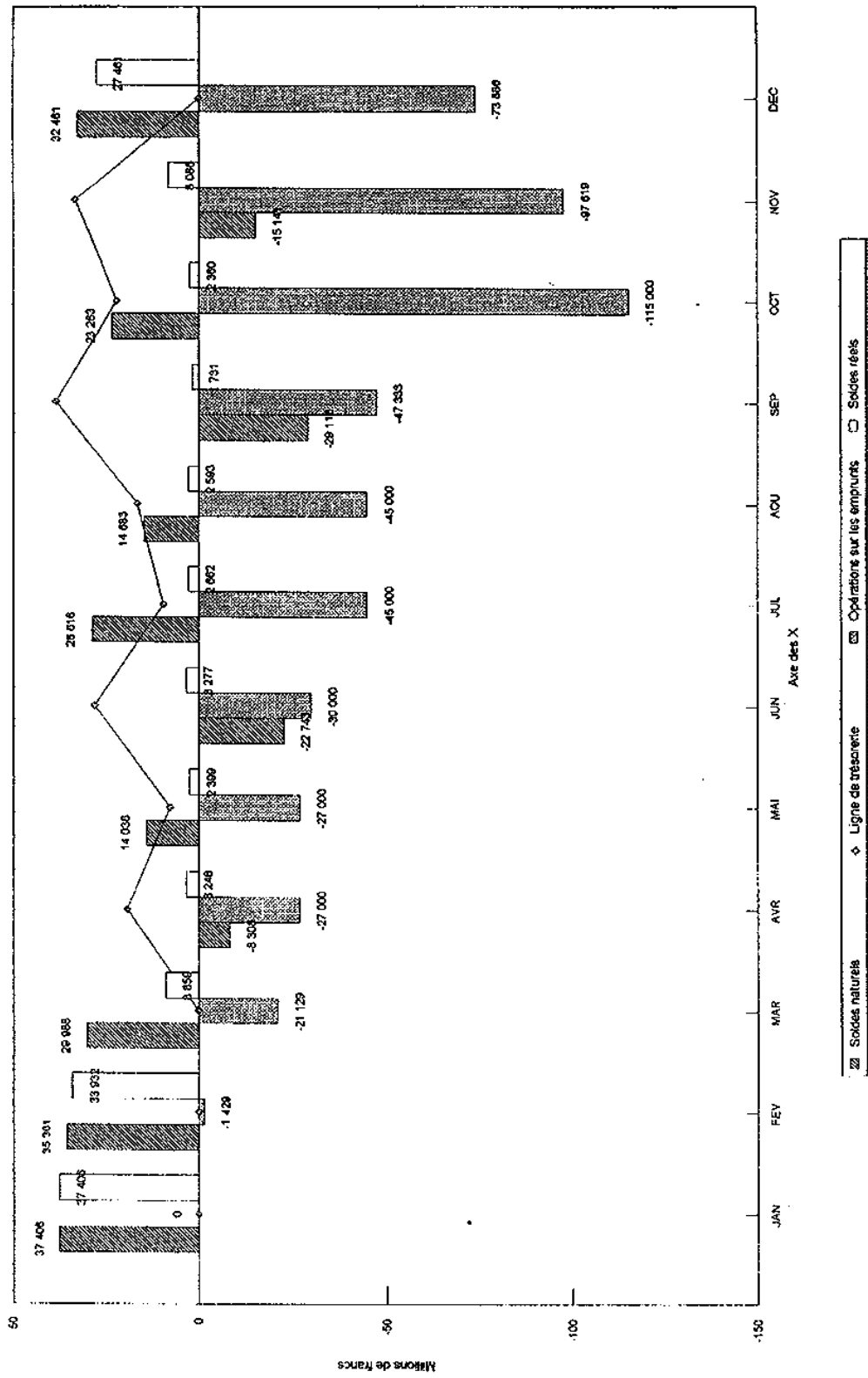


ANNEXE 3



ANNEXE 4

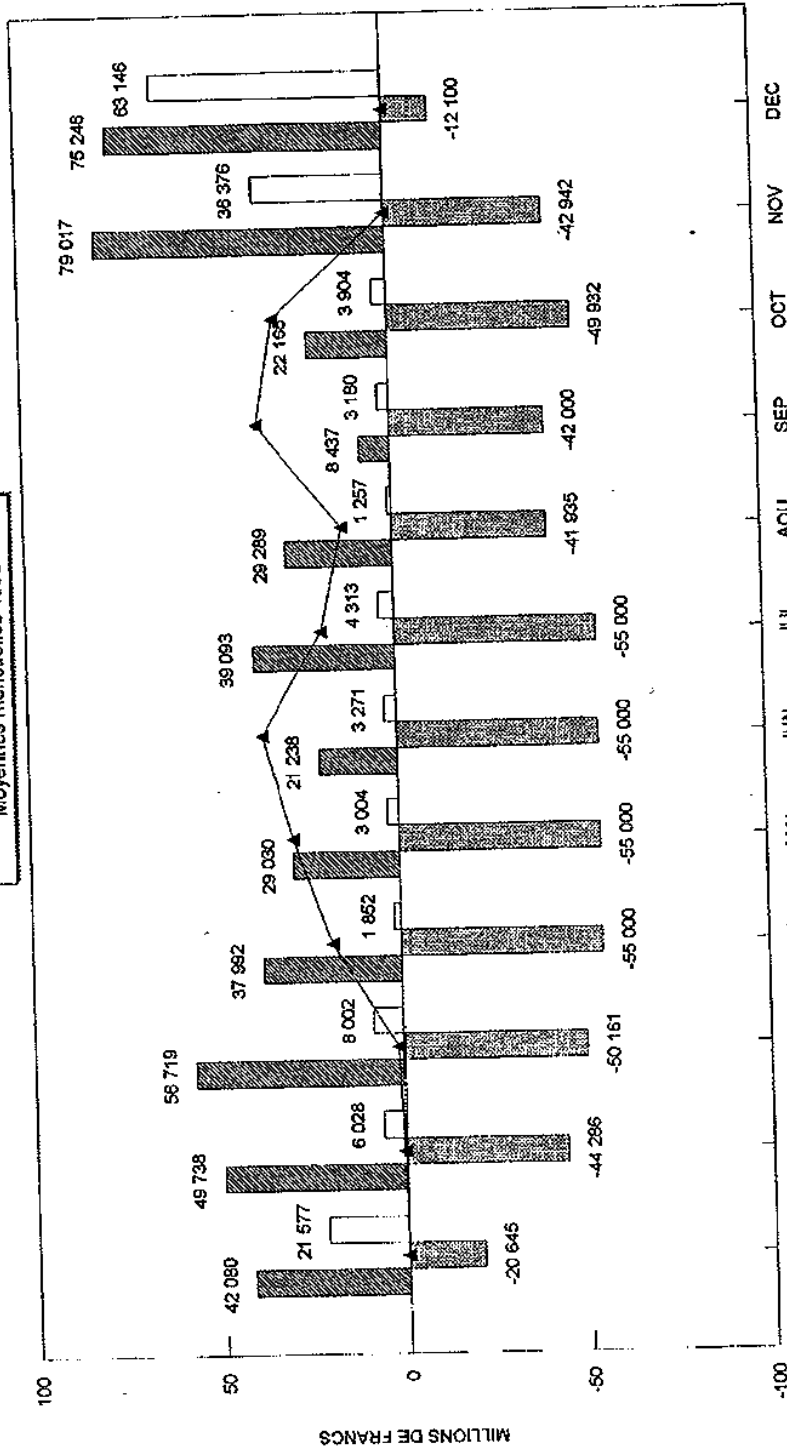
Trésorerie naturelle et réelle  
Moyennes mensuelles 1997



ANNEXE S

Ville de Besançon

**Trésorerie naturelle et réelle**  
Moyennes mensuelles 1998

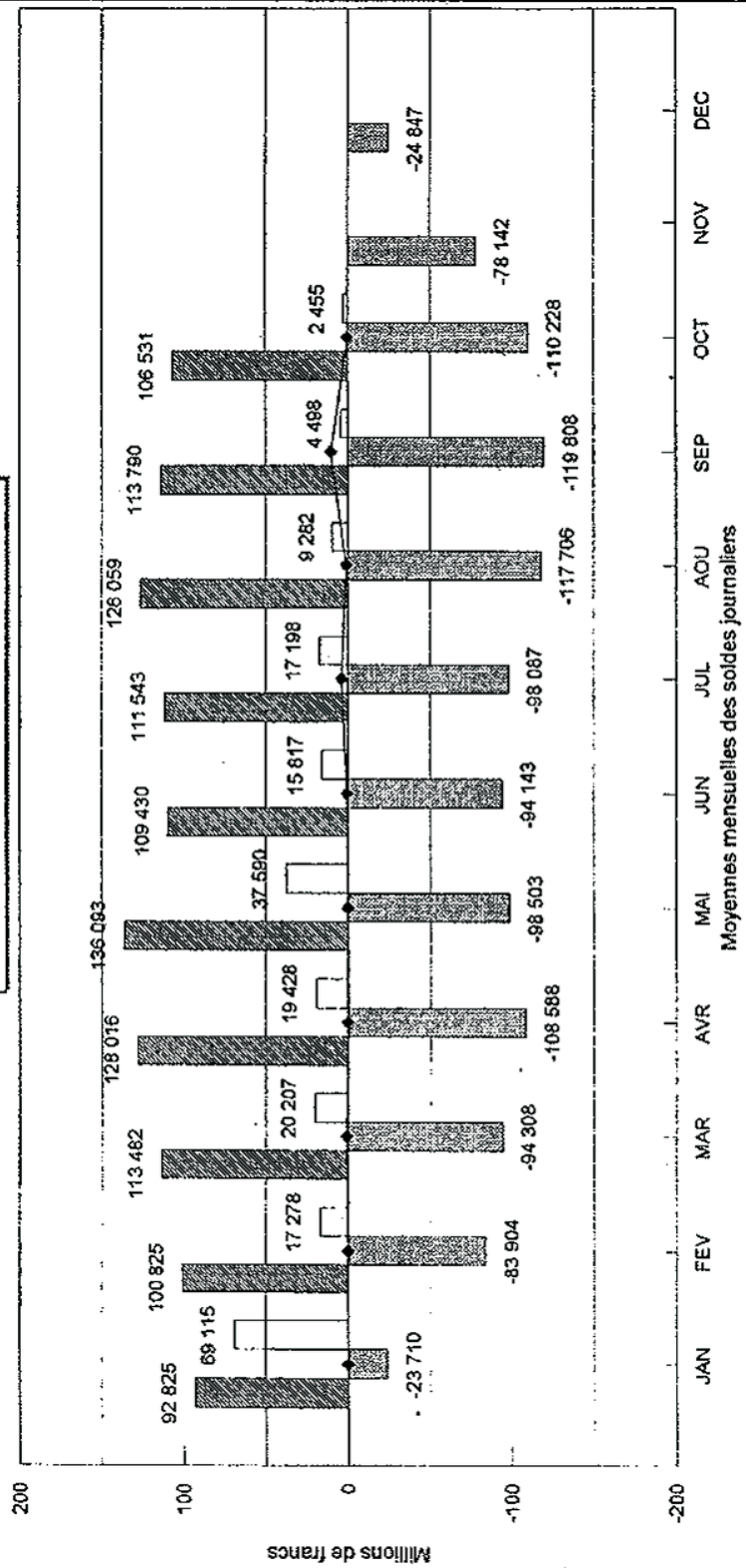


Soldes naturels  
 Opérations sur les emprunts  
 Soldes réels  
 Ligne de trésorerie

Les soldes naturels sont ceux qui auraient été constatés sans opération sur les emprunts et la ligne de trésorerie

ANNEXE 6

GESTION DE TRESORERIE  
EXERCICE 1999



SOLDES NATURELS  
 OPERATIONS SUR LES ENCOURS  
 SOLDES REELS  
 LIGNE DE TRESORERIE

### **1.6 - Les recettes de fonctionnement**

Il est vrai que notre niveau de recettes est supérieur à la moyenne nationale.

Une fois encore, cela tient à la création récente du District, à l'incidence limitée du transfert sur l'intercommunalité et aux nombreux services conservés en régies.

Ainsi, en 1995, la part de nos recettes d'exploitation par rapport à nos recettes totales était de 12,4 % au lieu de 9,8 % pour la moyenne nationale.

#### **Les recettes fiscales**

##### **Evolution des produits de 1991 à 1996**

Du compte 73 de 1996 de 617,7 MF doivent être retirés les comptes 7331 - 7333 - 7334 - 7336 - 7337 et 7338 d'un montant de 53,5 MF, ce qui donne bien 564,2 MF de recettes fiscales au lieu de 572,2 MF indiqués par la Chambre Régionale des Comptes, soit une évolution 1995/1996 de + 5,95 % au lieu de 7,46 % indiqués et une évolution entre 1991 et 1996 de 24,3 %.

Le produit des recettes fiscales est supérieur à la moyenne nationale du fait, comme je l'ai déjà indiqué, du faible poids de l'intercommunalité ; si le même ratio était calculé pour l'ensemble Ville + Groupement, la Ville serait, sans doute, dans la moyenne.

Pour conforter cette affirmation, le Guide des Ratios calcule l'intégration à un groupement (produit 4 taxes/produit des 4 taxes communes + groupement) : Besançon a un taux d'intégration de 92,2 %, alors que la moyenne est de 80,6 %, ce qui prouve que le poids moyen de l'intercommunalité est supérieur de près de 12 % dans les autres villes qu'à Besançon.

### **1.7 - La section d'investissement**

Le taux exceptionnel de 1992 tient à l'intégration des immobilisations du nouvel abattoir, environ 50 MF, dont la construction et le financement sont répartis sur plusieurs exercices. Hors, cette opération exceptionnelle, le taux de réalisation de 1992 devient 72 %, le montant 167,8 MF, le ratio F/h 1408 et le % d'évolution 1992/1991 de 23,11 %. Les dépenses 1993 sont identiques à celles de 1992 corrigées.

## **2 - La gestion du personnel et le régime indemnitaire**

Différents aspects positifs doivent être distingués dans les observations définitives de la CRC.

➤ «Les modalités de rémunération pratiquées par la Ville de Besançon n'appellent pas de remarque particulière».

Ce point doit être acté car il marque un progrès par rapport aux observations précédentes.

Deux facteurs l'expliquent :

\* l'évolution de la réglementation et des pratiques de l'ensemble des collectivités locales en la matière,

\* l'important effort de rigueur engagé par la Ville à travers la limitation de l'évolution du régime indemnitaire (par ailleurs relevé par la CRC) et sa réduction corrélativement à la mise en place des accords DURAFOUR.

➤ «Les effectifs en équivalents temps complet ont sensiblement diminué malgré la mise en place de nouveaux secteurs d'activité».



Ce fait doit d'autant plus être mis en exergue qu'un mouvement général de croissance des effectifs a concerné sur la même période l'ensemble des villes et en particulier celles de la strate + 100 000 habitants.

Les observations relatives au niveau élevé d'encadrement des services doivent une nouvelle fois être relativisées du fait :

- de l'effet ville-centre relevé par la CRC
- du choix de la Ville d'exercer la quasi-totalité de ses compétences par la voie de la régie directe
- de l'important effort de réorganisation et de conduite du changement qu'a exigé la réussite du challenge mis en oeuvre sur la période : de nouveaux services à la population avec des agents moins nombreux.

Concernant l'importance de l'encadrement et notamment le nombre élevé d'administrateurs territoriaux, il n'existe pas de source statistique fiable quant à un ratio normal ou élevé se rapportant à cet encadrement supérieur.

La Ville de Besançon a fait le choix d'un seul secrétaire général adjoint aux côtés du secrétaire général, cette direction générale des services restreinte étant assistée par plusieurs administrateurs territoriaux alors que dans de nombreuses villes, plusieurs postes de secrétaires généraux adjoints ont été créés.

Enfin, l'effort de rigueur et la maîtrise de l'évolution des dépenses de personnel auraient pu être davantage soulignés dans les observations définitives. Une comparaison avec l'évolution des moyennes nationales objectivise ce constat :

- la hausse moyenne annuelle des dépenses de personnel a été de 3,2 % à Besançon contre 5,36 % au plan national.

- l'écart entre la Ville de Besançon et la moyenne des villes de + 100 000 habitants pour le ratio de charges de personnel rapporté à l'ensemble des charges de fonctionnement a été ramené à 1,2 (47 à Besançon contre 45,8 pour la moyenne nationale en 1996) pour 6,9 (50,4 à Besançon contre 43,5 pour la moyenne nationale en 1994) en début de période et ce, avec le maintien de l'ensemble des services en régie directe.

Le tableau ci-après (sources CRC et guide des ratios) détaille cette évolution.

Dépenses de personnel comptabilisées au budget principal	1992	1993	1994	1995	1996	Observations
<b>Montants en MF</b>	393,9	405,7	399,5	401,8	405,5	
<b>% augmentation</b>						Soit une moyenne annuelle de + 3,2 % et + 5,36 %
Besançon	11,94	3,00	- 1,53	0,58	0,92	
Moyenne des villes + 10 000 hab.	7,3	5,3	3,5	7,3	3,4	
<b>% dépenses de fonctionnement</b>						
Besançon	50,4	51,6	50	49,2	47	
Moyenne des villes + 10 000 hab.	43,5	43,6	43,8	45,6	45,8	

### 3 - L'audit financier des services

Les observations de la CRC portent sur les points de procédure suivants :

1. insuffisante préparation du cahier des charges de consultation,
2. dessaisissement de la Commission d'Appel d'Offre au profit des services,
3. introduction, en cours de procédure, d'éléments nouveaux (limitation de l'enveloppe financière, implication accrue des services) de nature à fausser la libre concurrence,
4. avantage décisif accordé à un prestataire de la Ville.

#### **1) S'agissant de l'insuffisante préparation du cahier des charges :**

Rappelons que cette étude financière dont le principe a été retenu dès 1991 a été engagée à une période où cette démarche à l'échelle de l'ensemble des services d'une grande collectivité était peu fréquente et par voie de conséquence, peu pratiquée par les cabinets spécialisés en ce domaine.

La variété des propositions (en coût et en durée) faites par les candidats qui ont tous pu bénéficier des mêmes informations préalables, lorsqu'ils les ont sollicitées, sur les objectifs de la collectivité et sur l'organisation des services, confirme ce constat. En outre, certains candidats n'ont pas chiffré le coût prévisionnel de leur intervention, laissant implicitement la collectivité en définir le montant ultérieurement.

Compte tenu de cette absence d'éléments d'information auxquels les services municipaux auraient pu se référer, le dossier de consultation a porté principalement sur des critères méthodologiques et opérationnels ainsi que sur les références professionnelles et les coûts unitaires d'intervention.

Il convient également de noter que les études préalables (faisabilité et expérimentation) n'étaient pas de nature à permettre une rédaction plus précise du cahier des charges de consultation notamment pour ce qui concerne le coût final de l'étude ou plus précisément le budget que la Ville de Besançon souhaitait consacrer à cette étude.

En effet, la première étude dite de faisabilité était destinée à tester auprès des membres de l'exécutif municipal et d'un échantillon de cadres municipaux, la capacité de ces responsables à s'engager dans une démarche volontariste et novatrice.

La deuxième étude dite d'expérimentation devait confirmer, en situation réelle et sur un service, la réalisation d'un processus ayant un objectif en matière d'économie nettement défini.

Il était donc difficile de transposer à l'ensemble des services, compte tenu de leur grande variété de missions et de moyens humains et financiers, les résultats constatés auprès du service test.

#### **2) S'agissant de la procédure retenue par la Commission d'Appel d'Offres, non conforme aux dispositions de l'article 300 du Code des Marchés et son dessaisissement au profit des services :**

Il est reproché à la Commission d'Appel d'Offres de ne pas avoir sélectionné les cabinets appelés à être auditionnés par une Commission Technique mais d'avoir confié cette mission au Secrétaire Général qui en a ensuite rendu compte à la Commission d'Appel d'Offres.

Compte tenu :

- du nombre élevé de candidats (18),
- des différences de capacités professionnelles entre ces derniers (cabinets nationaux voire internationaux très structurés d'une part, candidats indépendants sans véritables moyens adaptés à l'importance de la mission d'autre part),

- de la diversité des informations pratiques d'intervention notamment en termes de méthode, contenues dans les propositions,

il paraissait difficile que cette première sélection soit réalisée par la Commission d'Appel d'Offres. Cette dernière a en conséquence confié cette mission technique au Secrétaire Général dont la fonction de Direction Générale des services en faisait l'interlocuteur logique des candidats.

J'ajoute que le nombre important de candidats (7 sur 18) auditionnés par la Commission Technique composée de 4 membres de la Commission d'Appel d'Offres et de 4 fonctionnaires a laissé à la Commission d'Appel d'Offres une large possibilité de choix.

**3) S'agissant de la limitation de l'enveloppe financière (2 MF sur 3 ans) consacrée à cette mission et de l'implication accrue des services dans le déroulement de cette étude :**

Comme je l'ai déjà indiqué, le caractère novateur de l'étude financière engagée par la Ville n'a pas permis de préciser dans le cahier des charges, le montant que la Ville souhaitait consacrer à cette mission.

La très grande disparité des offres tant en terme de durée estimée de l'étude (de 108 jours à 938 jours), que les moyens mis en oeuvre (équipes de plusieurs intervenants pour les grands cabinets, intervenants isolés pour les petites structures), explique cette absence de précision dans le cahier des charges.

Seule a pu être indiquée la période de réalisation de l'étude et de son financement (sur les 3 exercices 1993, 1994, 1995), eu égard au nombre important de services concernés.

C'est seulement après l'analyse des offres et notamment de celles des 7 candidats auditionnés ultérieurement par la Commission Technique, qu'une enveloppe financière d'intervention a pu être fixée.

Cette information a été communiquée aux sept candidats présélectionnés, cette précision n'étant pas obligatoire.

L'implication plus importante de deux cadres municipaux a permis d'atteindre cet objectif en y consacrant une dépense moins importante que ne le laissaient entrevoir les propositions des candidats.

La Commission d'Appel d'Offres, pour faire son choix, s'est référée aux critères financiers des deux derniers candidats en lice (coûts unitaires journaliers et par voie de conséquence temps d'intervention). Cette limitation du montant de l'étude à 2 MF n'a pas été un élément décisif du choix de la Commission d'Appel d'Offres.

Dans l'hypothèse où le montant de l'analyse financière consacrée à cette étude aurait été communiqué à l'ensemble des candidats, les critères de choix de la Commission d'Appel d'Offres auraient de même porté sur les références des candidats, sur les coûts journaliers d'intervention et par déduction sur le nombre de jours pouvant être consacrés à cette étude c'est-à-dire sur les mêmes critères retenus par la Commission d'Appel d'Offres.

Il n'apparaît donc pas que le libre jeu de la concurrence ait été faussé.

**4) S'agissant de l'avantage décisif qui aurait été accordé au Cabinet BOSSARD au départ de la consultation, compte tenu de son intervention antérieure :**

La bonne intégration de l'équipe BOSSARD dans la démarche participative souhaitée par la Ville et mise en place pour la réalisation de cette étude et les résultats financiers obtenus ne pouvaient que conforter la collectivité dans le choix final de ce partenaire dont les compétences professionnelles et les coûts d'intervention étaient compétitifs par rapport aux autres candidats.

S'il est exact d'indiquer qu'aux 2 MF prévus pour la mission, doivent s'ajouter les 470 KF préalablement versés au Cabinet BOSSARD (150 KF pour l'étude de faisabilité, 320 KF pour l'expérimentation sur un service), il convient toutefois de noter que la dépense finale aurait été la même si le cabinet ERNST et YOUNG avait été retenu, ce dernier consacrant 226 jours pour l'audit financier (256 jours moins 30 pour l'analyse préalable du fonctionnement des services) contre 249 jours d'intervention pour le Cabinet BOSSARD.

Il apparaît donc que la capacité d'intervention du Cabinet BOSSARD, en terme de temps consacré à la mission était supérieure à celle du Cabinet ERNST et YOUNG et de nature ainsi à mieux répondre à l'objectif prioritaire assigné par la Ville (réalisation d'économies) pour une dépense identique.

La Ville de Besançon a ainsi privilégié une formule qui lui apportait toute garantie quant au résultat final et à la bonne utilisation du crédit prévu à cet effet.

Ce choix s'est avéré fondé puisque les résultats financiers constatés à l'issue de l'étude font apparaître des économies comprises entre 16 et 20 MF au cours des exercices 1994, 1995 et 1996, économies qui se sont également répercutées sur les exercices ultérieurs, pour un coût total (études de faisabilité et d'expérimentation comprises) de 2 821 KF.

#### **4 - L'impression du Bulletin Municipal «Besançon Votre Ville»**

##### **4.1 - Offres jugées peu conformes au cahier des charges**

- Le cahier des charges contenait plusieurs options. 24 - 28 voire 32 pages pour les numéros dotés d'un supplément spécial dont nous ne connaissons pas initialement la périodicité. La base essentielle était 24 pages pour 56 000 exemplaires. Les autres options étaient secondaires.

- Le passage à la quadrichromie était fondamental pour nous de même que le respect de la forme «journal» de BVV plutôt que «magazine».

BVV ne pouvait donc être imprimé que sur rotative. Or il n'y a pas de rotative en Franche-Comté, d'où le rejet de NEO-TYPO.

- Le choix porté sur ROTO SUD s'explique au-delà des conditions financières ainsi que par les délais très importants pour nous entre la fourniture des films et la distribution aux Bisontins du journal. Nous avons choisi l'imprimeur qui proposait le délai le plus court.

##### **4.2 - L'économie du marché a été rapidement bouleversée**

- A propos du prix du papier, aucune garantie réelle ne peut être donnée sur le prix du papier au-delà de 6 mois. C'est un secteur à fortes et soudaines fluctuations. Il n'existe pas d'indice particulier adapté à cette réalité.

Quant à l'observation sur «une consignation défectueuse des offres sur le procès-verbal de la commission d'appel d'offres», il en est pris acte.

#### **5 - Les relations publicitaires de «Besançon Votre Ville»**

Sur la reconduction des contrats entre 1991 et 1993 avec PM CONSEIL : En l'absence d'obligation de mise en concurrence systématique à l'époque, le contrat initial s'est implicitement renouvelé par tacite reconduction jusqu'en 1993.

#### **6 - Les conditions d'installation du mobilier urbain**

- La stratégie était à l'époque celle de Besançon Ville Capitale.

Elle consistait à estomper l'image de Besançon ville moyenne pour affirmer celle de Besançon capitale régionale clairement intégrée dans le concert des grandes villes (> 100 000 habitants).

- Le souci précis était celui des entrées de ville qui jouent un rôle essentiel dans la perception du visiteur (la première impression forge le jugement sur la ville).

Les phares FORSTER sont en quelque sorte des totems qui attestent de l'entrée dans une «grande ville».

Seule la Société DECAUX proposait un matériel adapté. Le critère de spécificité est donc essentiel.

A notre sens, il n'y avait donc pas de marché concurrentiel au moment de la rédaction du contrat.

Depuis, l'évolution de la réglementation et de la jurisprudence fait que le cas de figure ne se reproduira pas.

- Pour mémoire, le projet initial prévoyait également l'installation des aires de stationnement pour accueillir les visiteurs avec point d'informations détaillées (événements) et services de proximité (disponibilité hôtelière, téléphone, distribanque). Cette deuxième phase n'a jamais été réalisée malgré le degré avancé des études sur les sites de l'entrée Est (vers la piscine de Chalezeule) et de l'entrée Sud (Tarragnoz).

En ce qui concerne plus particulièrement la clause de préférence au profit de la Société DECAUX, celle-ci avait été demandée par la société. En effet, très souvent copiée par ses concurrents, elle souhaitait limiter le risque de reproduction.

## **7 - La gestion des transports publics urbains**

### **7.1 - 7.2 - Avenant du 31 mai 1994**

La Chambre Régionale des Comptes soulève plusieurs questions relatives à cet avenant.

1. «L'opération Citadelle relève-t-elle d'une extension du service public de transport pouvant être confiée par avenant à l'exploitant du réseau urbain ?»

Plusieurs remarques peuvent être apportées :

\* Cette question s'est également posée à la Ville de Besançon consciente de la complexité du dossier. Aussi a-t-elle souhaité s'entourer d'avis et de conseils. Dans ce cadre, elle a demandé l'avis du Préfet ainsi que celui de la Chambre Régionale des Comptes.

C'est ainsi qu'ont participé à une réunion de travail, préalable à la décision de conclure à un avenant, des représentants de la Préfecture, des Services de la concurrence, des prix et de la répression des fraudes ainsi que des collaborateurs du Trésorier Payeur Général. La Chambre Régionale ne s'est pas faite représenter.

\* C'est sur les bases de ces différents conseils et avis que la Ville de Besançon a choisi de conclure un avenant. Il est apparu en effet que :

- l'opération Citadelle et singulièrement la réalisation de la desserte par téléphérique et notamment de l'espace public accessible à titre gratuit (Parc Saint-Etienne) faisait partie intégrante du service public de transport urbain en assurant la satisfaction des besoins de déplacement des salariés de la Citadelle et ceux des visiteurs ainsi qu'en permettant de maîtriser les flux de circulation automobile et les besoins de stationnement.

- l'économie générale du contrat d'exploitation des transports urbains n'était pas «bouleversée» ; en effet, le solde débiteur prévisionnel du projet Téléphérique était estimé à 3 MF pour un «chiffre d'affaires» des transports urbains d'environ 110 MF avec un solde débiteur légèrement inférieur à la moitié de cette somme.

- après examen combiné des dispositions de la loi du 12 juillet 1985, du décret du 14 mars 1986 et du décret du 9 novembre 1993, il était possible de donner au gestionnaire du réseau de transport urbain, mandat pour exercer, en tout ou partie, les attributions techniques, administratives et financières de la maîtrise d'ouvrage.

- il était possible de confier cette mission à l'exploitant, par avenant à la convention du 14 novembre 1990 avec prolongation de la durée initiale, en application des dispositions de l'article 40 de la loi du 29 janvier 1993.

La convention a donc été prolongée du 31.12.96 jusqu'au 31.12.2003 compte tenu des échéanciers de réalisation du projet et des contraintes de financement. Il convient d'observer à cet égard que le projet Téléphérique ayant été arrêté, il a été mis fin à la clause de prolongation prévue à l'article 4-1 de l'avenant du 31 mai 1994 (voir ci-joint la délibération du Conseil Municipal du 23 mars 1998).

La convention du 14 novembre 1990 a donc pris fin le 31 mars 1999 conformément aux dispositions de son article 3 (5 ans + prorogation par décision expresse pour une durée maximale de 2 ans) et à la délibération du 8 mars 1999 prorogeant de 3 mois au-delà du 31 décembre 1998.

### **7.3 - L'augmentation de la rémunération allouée à la CTB**

Plusieurs remarques peuvent être faites :

\* Dans la convention de 1990 comme dans l'avenant de 1994, la rémunération comporte une partie fixe et une partie variable. Cette dernière est nettement plus conséquente dans l'avenant que dans la convention et traduit la responsabilisation de l'exploitant sur les dépenses et sur les recettes d'exploitation. Elle comporte un risque de minoration de la rémunération significatif. Il paraît plus cohérent de comparer essentiellement la rémunération fixe, la part variable n'étant, par hypothèse, pas garantie.

\* Il est incontestable que les missions de l'exploitant ont été élargies de manière conséquente ainsi qu'il ressort de l'article 2 de l'avenant et de l'annexe B, ainsi que du bail emphytéotique. Ces prestations ont été réalisées.

\* La rémunération fixe de 1993 représente environ 1,4 % du chiffre d'affaires. Celle déterminée par l'avenant est du même ordre en 1995, compte tenu de l'évolution du chiffre d'affaires. Seul le renforcement de la part variable -considérée comme peu incitative par la Chambre en ce qui concerne la convention initiale- explique que le taux de rémunération par rapport au chiffre d'affaires passe de 1,4 % en 1993 à 2,5 % en 1995. Mais il s'agit d'une progression non garantie, liée aux résultats obtenus par l'exploitant.

\* Nous observons par ailleurs que, nonobstant l'incertitude pesant sur la rémunération, le taux de 1,4 % et celui de 2,5 % sont largement inférieurs à ceux pratiqués couramment dans les réseaux français. Une étude du Cabinet Ernst & Young considère que la rémunération moyenne constatée dans les réseaux de province est de 5 % (étude de 1998).

### **7.4 - Les résultats de l'exploitation du réseau de transports**

C'est depuis 1974 que la Ville de Besançon a affirmé un choix politique fort donnant la priorité aux transports en commun.

L'offre kilométrique permet en effet à près de 90 % de la population de se trouver à moins de 300 m d'un arrêt de transport en commun et de bénéficier d'un service en soirée et les dimanches et jours fériés, ceci expliquant un effort financier plus fort que la moyenne nationale ainsi qu'un nombre d'agent par véhicule sensiblement plus élevé.

## **8 - L'appréciation de la gestion du stationnement**

Le constat sur la gestion de l'ouvrage de stationnement de la Mairie amène seulement à préciser que pour ce qui concerne le «grand équilibre», il ne sera atteint comme prévu initialement qu'à l'extinction des loyers du crédit-bail.

## **9 - La gestion du Centre de Rééducation Fonctionnelle de la Mouillère**

1) Il est fait état d'une publicité insuffisante, en raison de la défaillance de l'éditeur spécialisé retenu, qui aurait entraîné un nombre peu élevé de candidatures. La Chambre souligne à cet égard qu'il eut été judicieux de reprendre la procédure.

A ce propos, il est à préciser que si effectivement l'insuffisance de publicité a pu être à l'origine d'un nombre limité de candidats, cela n'est toutefois pas une certitude. En effet, une nouvelle procédure de publicité a été engagée en 1997 avec parution dans un journal spécialisé cette fois ; or, malgré cela, il y a eu moins de candidats qu'en 1994.

2) En ce qui concerne plus particulièrement le choix de M. HELIAS par la collectivité, ce choix, certes, pouvait passer pour hasardeux dans la mesure où celui-ci n'avait pas honoré ses derniers engagements envers la collectivité. Toutefois, il est à noter que :

- la Société TONITHERMES, candidate non retenue, n'offrait pas, elle non plus, toutes garanties ; cette société a d'ailleurs été déclarée peu de temps après la procédure, en liquidation judiciaire.

Partenaire de la Ville depuis longue date, M. HELIAS pouvait donc laisser supposer que ses difficultés de gestion étaient liées au départ de ses associés, ne pouvant assumer seul la gestion et les charges du Centre, et ainsi qu'avec une équipe réunie autour de lui il pourrait être en mesure d'assurer ses obligations dans le cadre du contrat à venir.

3) Pour ce qui est de la production de la caution bancaire, celle-ci incombait également au comptable municipal.

Enfin, il convient de préciser que forte de son expérience après les problèmes rencontrés avec M. HELIAS, la collectivité a ensuite, dans la nouvelle procédure de publicité engagée en 1997, été plus prudente et exigeante en matière de garanties.

## **10 - Les investissements**

### **10.1 - Patinoire La Fayette**

#### **10.1.1 et 10.1.2 - Délégation de la maîtrise d'ouvrage à la SEDD et marché de maîtrise d'oeuvre**

Le recours quasi systématique à des avenants de régularisation résulte d'une démarche volontaire de la SEDD qui, mobilisée par les objectifs de qualité et de délais de construction de ce projet complexe, n'a pas suffisamment pris en considération l'importance de la gestion administrative.

Depuis ce constat, nous avons demandé à la SEDD, lorsqu'elle intervenait en tant que maître d'ouvrage délégué de la Ville et non en tant que maître d'oeuvre, de veiller à ce que les éventuels avenants aux marchés soient décidés, établis et signés conformément à la réglementation, c'est-à-dire en «temps réel» et après avis, le cas échéant de la Commission d'Appel d'Offres de la Ville, comme cela est la règle pour les marchés Ville.

L'absence d'avenants en «temps réel» n'a pas permis de prolonger réglementairement les délais d'exécution pour travaux supplémentaires.

## **10.2 - La rénovation du Théâtre Municipal**

### **10.2.1 - Les missions de conception**

L'appel d'offres relatif aux bureaux d'études spécialisés a été lancé en septembre 1993 sur la base d'un programme technique simplifié reprenant par lot les grands principes à respecter, ainsi qu'un listage d'exigences techniques correspondant aux seuls travaux prévus à l'époque.

La Commission d'Appel d'Offres du 7 octobre 1993 a déclaré mieux disants les bureaux d'études BETCO (lots 1 - chauffage, ventilation climatisation et 3 - éclairage scénique, vidéo, sonorisation) et PSEE (lot 2 - électricité générale, alarme incendie) sur la base du critère déterminant du prix, mais également, en tenant compte des garanties professionnelles et financières présentées par chacun des candidats.

Suite à cette décision de la Commission d'Appel d'Offres, le service municipal a établi un programme technique détaillé, en collaboration avec l'équipe technique du Théâtre, document remis aux bureaux d'études le 28 octobre 1993.

Il est de la plus haute importance de préciser qu'en octobre 1993, lors de l'engagement de ces études par les bureaux d'études, le Théâtre était toujours en activité. En conséquence, il n'a pas été possible, pour ces bureaux d'études, d'effectuer des sondages d'investigation nécessitant des travaux (sondages destructifs).

Ces premières investigations lourdes n'ont pu être réalisées qu'au moment du début des travaux de la première tranche. C'est ce qui a entraîné des compléments d'études qui, de toute façon, devaient être réalisés quels que soient les titulaires des marchés d'études.

Les avenants du lot n° 2 relatifs à des mesures de sécurité ont concerné :

a - la mise en conformité des installations électriques des locaux situés derrière la scène, locaux initialement non intégrés dans le programme de rénovation,

b - l'intégration de l'éclairage dans divers éléments décoratifs particuliers,

c - la mise en place d'un système de détection incendie dans les combles. Le Théâtre était à l'origine classé bâtiment de 2<sup>ème</sup> catégorie type L, donc non assujéti à l'installation d'une détection incendie.

d - l'installation d'armoires électriques de couplage au niveau du poste de transformation afin de permettre l'optimisation des équipements raccordés sur ce poste de transformation.

### **10.2.2 - Les travaux**

Les différents ordres de service notifiant les modifications aux marchés ont été signés par le maître d'oeuvre (le DGST) mais également par le maître d'ouvrage (le Maire ou son Adjoint) pour donner à ces ordres de service la valeur juridique de décisions de poursuivre.

Il convient de souligner que depuis cette importante opération, les services municipaux rédigent deux documents distincts : la décision de poursuivre d'une part et l'OS notifiant cette décision de poursuivre d'autre part.

## **10.3 - Le tunnel sous la Citadelle**

Comme il est indiqué dans le rapport de la Chambre, les deux avenants conclus après la réception des travaux concernent essentiellement des travaux supplémentaires résultant soit de contraintes apparues en cours de chantier, soit (et surtout) d'adaptations imposées par l'Architecte en Chef des Monuments Historiques (modification de l'ouvrage de tête côté Tarragnoz pour préserver un mur classé monument historique).



Les négociations financières avec le titulaire du marché, devant aboutir à la conclusion de ces avenants, ont été engagées par la Ville dans des délais raisonnables, dès juillet 1994, c'est-à-dire bien avant la réception des travaux intervenue en novembre 1994.

Cependant, ces négociations financières ont été très difficiles, une divergence étant apparue, non sur les prix proposés des travaux supplémentaires, prix acceptés par la Ville, mais sur le calcul des indemnités demandées par l'entreprise au titre du préjudice financier consécutif au décalage de ces travaux dans le temps par suite de la refonte du projet.

L'acceptation des prix de ces travaux supplémentaires explique pourquoi la Ville a autorisé dès juillet 1994 la réalisation de ces travaux afin de ne pas interrompre le chantier.

Les négociations financières visant à régler la question des réclamations financières de l'entreprise n'étaient pas terminées lors de la réception des travaux.

#### **10.4 - L'habilitation du Centre Dramatique National - Mission de maîtrise d'oeuvre**

##### **10.4.1 - Découpage de l'opération en trois phases consécutives**

Un contrôle a posteriori des travaux réalisés depuis 1991 au CDN, peut laisser croire à un découpage volontaire de ces travaux en trois phases distinctes et successives.

Il importe de démentir catégoriquement cette analyse.

La Ville de Besançon avait décidé, en 1991, d'engager des travaux de réfection du hall d'entrée du CDN, puis en 1992, de réaliser la restructuration des installations scéniques.

Pour ces deux phases, la maîtrise d'oeuvre a été confiée au cabinet DOMUS sur recommandation de la Direction des Théâtres. La première mission, d'un montant de 60 500 F TTC a été payée sur factures, la seconde de 285 529,50 F TTC a fait l'objet d'un marché négocié sans mise en concurrence préalable (savoir-faire manifeste en raison de la parfaite connaissance de ce genre d'établissement).

Après ces deux phases de travaux, la Ville de Besançon n'avait aucune intention de réaliser d'autres travaux au CDN durant le mandat municipal, la priorité étant accordée à l'opération Théâtre Municipal.

En 1993, l'Etat a informé la Ville que le CDN de Franche-Comté ne pourra désormais bénéficier de l'aide financière indispensable de l'Etat, que s'il pouvait dégager au moins 20 % de recettes propres venant principalement de la billetterie et de la vente de spectacles (directives budgétaires du Ministère de la Culture).

Afin de pouvoir maintenir à Besançon le CDN de Franche-Comté, il appartenait donc à la Ville de Besançon de prendre ses responsabilités et d'envisager des travaux de réhabilitation prévoyant en particulier l'augmentation de la capacité d'accueil de la salle de spectacles portée à 350 places (au lieu de 211).

C'est donc le maintien du CDN à Besançon qui a motivé la réalisation de la troisième phase de travaux. Cette dernière tranche de travaux n'était pas inscrite dans le programme pluriannuel d'investissement de la Ville. Le dégagement des crédits d'investissement n'a pu être réalisé qu'au détriment d'autres opérations d'investissement.

Si ces 3 étapes de travaux avaient été intégrées dans une programmation pluriannuelle des investissements municipaux, la Ville de Besançon aurait pu dès l'origine (1991) informer les services de l'Etat que seule la procédure du concours d'architecture et d'ingénierie pouvait être envisagée pour retenir l'équipe de maîtrise d'oeuvre.

#### **10.4.2 - Les conditions de reconduction de la mission du maître d'oeuvre**

La Chambre Régionale des Comptes ne remet pas en cause la justification apportée par la Ville pour l'attribution sans mise en compétition du marché de maîtrise d'oeuvre à l'équipe DOMUS pour la troisième phase de travaux, à savoir l'intérêt de préserver l'unité architecturale ou technique du CDN.

La Ville admet que la procédure prévue par le dernier alinéa de l'article 314 bis du Code des Marchés Publics n'a pas été appliquée intégralement, l'avis de la Commission composée comme le jury de concours ayant été omis.

#### **10.5 - La ZAC de Planoise - Gestion des locaux en rez-de-chaussée**

La construction de locaux à vocation commerciale dans le cadre de la ZAC de Planoise, notamment dans le secteur des places de l'Europe et Cassin, a été décidée pour valoriser pleinement le nouveau quartier en création.

L'objectif politique de la Ville était alors de faire de ce dernier un espace vivant, actif, le contraire d'un quartier-dortoir sans consistance.

L'action encore menée aujourd'hui à Planoise correspond à cette volonté forte et continue d'offrir aux Bisontins un lieu de vie de qualité.

25 unités pour 2 230 m<sup>2</sup>, conçues, vu leur surface moyenne, pour l'accueil de commerces ou services de proximité, n'étaient pas commercialisées en 1991 (programme initial : 6 971 m<sup>2</sup>). Leur réalisation avait été confiée à la SEDD, dans le cadre de la concession d'aménagement de la ZAC de Planoise en vigueur depuis 1979.

L'absence de commercialisation des lieux a conduit, en 1991, à prendre le parti d'une modification du mode de gestion de ces locaux, en privilégiant le portage par une structure spécialisée dans la gestion locative, la SAIEMB, la SEDD étant l'outil d'aménagement de la Ville.

Le transfert de propriété de la SEDD, concessionnaire de la Ville, à la SAIEMB, dont la Ville est actionnaire majoritaire, n'a pas été facile. En effet :

- l'autre actionnaire de la SAIEMB, la Caisse des Dépôts et Consignations, refusait le principe d'un achat pur et simple des locaux compte tenu du faible niveau de commercialisation, donc de recettes,
- le bilan financier de la location laissait apparaître un déficit important.

Face à cette situation, la Ville, demanderesse en l'occurrence, décidait d'aller au terme de son projet, les locaux demeurant à sa charge et la SEDD ne présentant pas les caractéristiques propres à une gestion de long terme. Afin :

- de confier les locaux au professionnel de la location qu'était la SAIEMB,
- tout en préservant l'équilibre financier de celle-ci,

il était décidé d'assortir la vente à la SAIEMB d'une garantie d'équilibre avec un objectif de commercialisation à terme.

La convention du 5 novembre 1991 formalisait l'accord.

Les termes du contrat prévoyaient une prise en charge intégrale du déficit annuel par la Ville. Cette règle, indispensable, était motivée par la défense des droits des locataires du logement social aidé, l'activité de la société étant orientée alors sur ce seul créneau. Il était exclu de mettre en danger l'équilibre financier du logement HLM.

Le prix de cession correspondait exactement à celui fixé au bilan d'aménagement de la ZAC de Planoise, dont l'équilibre de financement était à la charge de la Ville. Celle-ci aurait pu décider d'appliquer un prix différent ; la situation aurait été la même. En effet :

- une baisse de prix aurait été supportée par la Ville au titre de l'équilibre du bilan financier de ZAC,
- un accroissement de prix aurait pesé sur la garantie d'équilibre accordée à la SAIEMB.

Sur le plan commercial, on notera une progression intéressante des mises en location ou cessions depuis l'entrée en vigueur de la convention du 5 novembre 1991, du fait de l'action de la SAIEMB :

- la surface vacante est passée de 1 171 m<sup>2</sup> au 31/12/1993 à 654 m<sup>2</sup> au 31/12/1997, soit une réduction importante de 45 %,
- les années récentes sont plutôt favorables : locations en hausse de 15 % entre 1996 et 1997.
- deux locaux ont été vendus.

La charge résiduelle pour la Ville a donc été importante au début mais tend à diminuer (charge maximale en 1993 et 1994, moins importante en 1995 et 1997). Il n'y a pas eu de remboursement sur 1996 du fait de la situation déficitaire de la SAIEMB cette année-là ; or la convention du 5/11/1991 limite le remboursement aux exercices bénéficiaires.

La convention elle-même ne peut être mise en cause tant que demeure le risque d'un déficit pesant sur l'exploitation du logement social. Cependant, divers aménagements ont été opérés. Ont été notamment rectifiés certains aspects de la convention effectivement trop défavorables à la Ville maintenant que la commercialisation est mieux avancée. Le souci de l'équilibre financier de la SAIEMB demeure néanmoins :

**1.** un avenant n° 1 à la convention, approuvé par le Conseil Municipal le 23 juin 1997 et le Conseil d'Administration de la SAIEMB du 8 décembre 1997 a précisé le contrat sur deux thèmes :

- paiement d'un loyer établi par les Domaines par la SAIEMB pour les locaux qu'elle occupe (la SAIEMB imputait déjà un loyer en recettes de l'opération mais sans base contractuelle précise),
- traitement des ventes de locaux ; jusque-là, la SAIEMB remboursait une part d'emprunt, ce qui diminuait les charges de l'opération. La Ville a préféré établir un dispositif de remboursement immédiat à son profit de la part de recettes lui revenant à proportion de l'avance faite à l'opération.

**2.** Un avenant n° 2 à la convention du 5 novembre 1991 a été adopté par le Conseil Municipal du 2 novembre 1998 et par le Conseil d'Administration du 23 novembre 1998 dans les termes suivants, il précise :

- de dé plafonner le montant des remboursements annuels effectués par la SAIEMB. Actuellement, ils sont limités à 25 % du résultat dégagé par celle-ci. Ce plafond a pu se justifier par le passé. La Société peut désormais assumer la totalité de la charge,
- l'établissement d'un principe de reversement des sommes dont la Ville n'aura pas obtenu le remboursement entre 1992 et 2002 (terme actuel de la convention), lorsque la SAIEMB dégagera un résultat positif.

D'autre part, la quote-part de l'avance correspondant au déficit de l'opération et non remboursée à la Ville de Besançon, s'apparente à une subvention d'équilibre et donc taxable de la TVA, aujourd'hui réglée par la SAIEMB.

«**M. LE MAIRE** : Il n'y a rien de particulièrement grave dans tout cela, sinon ici ou là des observations pertinentes telles que doit en faire une Chambre Régionale des Comptes et dont nous tiendrons compte par la suite.

**M. JACQUEMIN** : Je pense que ce rapport est intéressant à plusieurs titres, notamment dans la partie traitant de la gestion financière de la Ville. Là-dessus ça correspond bien à ce que nous avons souvent exprimé. La remarque que je retiens essentiellement sur cette partie fiscale et budgétaire, c'est que la fiscalité ramenée par habitant reste lourde pour notre ville. Sur d'autres sujets, un certain nombre de choses sont reconnues comme étant des efforts de gestion et je partage volontiers cette analyse.

Ce qui m'a le plus frappé dans ce rapport, c'est le nombre de remarques qui vous sont faites sur le non-respect des procédures d'appels d'offres. C'est tout de même un des points, me semble-t-il, majeurs de ce document. Quelquefois même les remarques qui sont faites le sont de manière assez crue, assez directe et il y en a tout de même une proportion non négligeable, et c'est peu dire, par rapport aux dossiers examinés. On ne va pas repasser cela dans le détail, chacun a eu ce rapport mais enfin on parle de choix tronqués, de non-respect de procédures et d'avantages décisifs. Il y a tout de même des affirmations de la part de la Chambre Régionale des Comptes qui devraient porter et faire en sorte que vous améliorerez vos manières de procéder.

**M. LE MAIRE** : C'est ce que je vous ai dit tout à l'heure et c'est déjà fait en grande partie.

**M. JACQUEMIN** : Sur certains points, vous pouvez apporter des réponses, sur d'autres c'est plus difficile. Quand je prends par exemple toutes les procédures qui avaient été mises au point lors du projet de construction du téléphérique avec une extension de la concession de la CTB et par conséquent une importante augmentation de la rémunération, il est tout de même difficile d'apporter des réponses satisfaisantes à ces remarques-là.

Il y a un autre point sur lequel il faut s'interroger mais il se rapproche plus de votre philosophie sur le rôle des Sociétés d'Economie Mixte. Un certain nombre de SEM sont vos outils de développement, quelquefois sur des projets. Pour ma part, j'estime qu'on peut avoir recours aux Sociétés d'Economie Mixte dans la mesure où ainsi on associe des partenaires.

**M. LE MAIRE** : C'est ce qui se fait d'ailleurs.

**M. JACQUEMIN** : On trouve des actionnaires pour la gestion d'un projet mais je crois qu'il faut pousser la logique jusqu'au bout, c'est-à-dire qu'il ne faut pas que la Ville soit la seule à assumer les risques financiers encourus par la SEM par la gestion de ces projets. Il faut que les actionnaires courent également ce risque. Ainsi la remarque qui est faite au sujet des locaux commerciaux de Planoise gérés par la SAIEMB de Planoise est une juste réflexion, c'est-à-dire que la Ville, lorsqu'une opération se déroule mal financièrement, ne fait pas appel aux actionnaires mais par une subvention d'équilibre abonde la somme nécessaire pour équilibrer. Je m'interroge aussi sur l'évolution actuelle de la SEM Citadelle. Lorsqu'il y avait eu le téléphérique en associant la CTB, etc. on sentait que la motivation même de la création de la SEM Citadelle était d'avoir autour de soi des partenaires industriels ou des partenaires institutionnels dans le cadre de projets ambitieux. Les avatars de situation sont ce qu'ils sont. Aujourd'hui, la SEM Citadelle se justifie-t-elle encore, est-ce que les partenaires qui sont autour de la table apportent leur contribution ?

**M. DUVERGET** : Il s'agit d'une photographie partielle des comptes de la Ville de 1992 à 1996, c'est-à-dire qu'évidemment nous avons un décalage dans la prise de connaissance, comme vous l'avez d'ailleurs, des résultats par rapport à la réalisation de cette politique.

Dans la première partie, on retrouve des points forts et une information intéressante qui s'est confirmée sur le fonctionnement de la Ville notamment les dépenses de fonctionnement par habitant. La partie des dépenses de personnel et le ratio francs par habitant semblent très en décalage par rapport à une moyenne nationale. Encore faut-il être prudent par rapport aux moyennes nationales, je vous l'accorde, mais tout de même les derniers chiffres en 1994 montraient une différence sensible puisque la dépense de personnel en francs par habitant était pour la Ville de 3 351 F et pour la moyenne nationale de 2 793 F, c'est-à-dire qu'on est pratiquement à 20 % au-dessus.

On note ce qu'on avait nous-mêmes remarqué, c'est-à-dire une gestion très sage de la dette, je crois que ça s'est confirmé depuis, donc là un satisfecit. Par contre, ce qu'on remarque, c'est des tendances longues et lourdes, c'est-à-dire évaluées en francs par habitant, des recettes fiscales qui sont à Besançon significativement supérieures à la moyenne constatée dans les villes de la même strate et parallèlement une richesse fiscale de Besançon qui est, pendant cette période, nettement inférieure à la moyenne, 10 % inférieur à la moyenne, ce sont des tendances lourdes que l'on observe.

Mais comme Michel JACQUEMIN, j'examinais également la deuxième partie qui concerne chapitre par chapitre, certains comportements dans le cadre des marchés surtout après les appels d'offres, c'est-à-dire au niveau des avenants. On a l'impression que la Ville baisse un peu la garde par rapport aux procédures et cela a engendré quand même un certain nombre de dysfonctionnements, de dérapages a posteriori. Par exemple pour BVV aucun des quatre compétiteurs n'avaient véritablement répondu au cahier des charges, et notamment l'entreprise retenue, c'est ce qui est confirmé.

En ce qui concerne la CTB, la tendance lourde aujourd'hui apparaît déjà à ce moment-là entre 1992 et 1996, c'est-à-dire une politique municipale en faveur des transports en commun, une offre kilométrique forte mais des charges de personnel très importantes. Au bout du compte pour la population, quel est le coût réel aujourd'hui d'une satisfaction qui peut être supérieure à d'autres villes mais qui se paie effectivement très cher en matière de transport en commun ? Les débats que nous avons eus sur le PDU, nos analyses sur les comptes de la CTB montrent qu'effectivement nous sommes aujourd'hui dans une situation qui devient de plus en plus préoccupante, dont les indices étaient déjà sensibles dans les années 1992 à 1996, c'est-à-dire que le coût d'une politique de transports urbains et d'une politique de transports collectifs devient insupportable pour la collectivité.

Quelques gâchis également en ce qui concerne le Centre de Rééducation Fonctionnelle de la Mouillère puisqu'une perte financière liée au choix hasardeux du concessionnaire s'est manifestée.

Sur le plan de cette gestion de ville, vous avez apporté certes des réponses mais il n'en demeure pas moins que si sur le plan des grandes options de départ il n'y a pas de gros problèmes, ensuite à partir du moment où la Ville a travaillé dans la durée les avenants montrent un certain nombre de dérapages et je crois savoir que vous en tenez compte.

En ce qui concerne la ZAC de Planoise et la gestion des locaux en rez-de-chaussée d'immeubles, si j'ai bien saisi le dossier, l'installation de la SAIEMB dans l'un des locaux s'était faite sans contrepartie financière versée à la Ville et donc il est prévu, et vous pouvez peut-être nous apporter quelques précisions maintenant...

**M. VUILLEMIN :** Cela a déjà été voté ici.

**M. DUVERGET :** Donc les choses sont rentrées dans l'ordre. Voilà quelques observations que je retire de ce dossier qui représente effectivement une vue des années 1992 à 1996 sans éléments scandaleux de la part de la gestion de la Ville mais avec un certain nombre de petites imprécisions ou de petits dérapages qui peuvent agacer ici ou là.

**M. LE MAIRE :** Quand vous parlez de dérapage, avenant ne veut pas dire dérapage, avenant veut dire amélioration, modification par rapport au dossier du départ.

**M. PINARD :** Je crois que nos concitoyens ne savent pas qu'il y a deux verrous de sécurité. Il y a les Chambres Régionales des Comptes qui ont été instituées par la loi de décentralisation que nous avons votée, que la droite n'a pas votée, et je crois que les difficultés qui ont été enregistrées proviennent du décalage entre la mise en application rapide de la décentralisation avec un transfert de pouvoirs tout à fait effectif et la montée en charge beaucoup plus lente des Chambres Régionales des Comptes. Je crois qu'une des origines des difficultés qu'on a au plan national vient de là.

Il y a un deuxième verrou qui a été présenté aujourd'hui même par le Préfet au Conseil Général qui est le contrôle de légalité. Et là je me tourne vers l'Adjoint aux Finances ; le Préfet nous a dit qu'il y avait eu pour l'année 1998, alors là c'est beaucoup plus proche que ce que peut faire une Chambre des Comptes, 843 contrôles de légalité pour les appels d'offres et qu'aucun n'a été transmis dans ce département à la Chambre Régionale des Comptes. Cela veut dire qu'en aucun cas les appels d'offres que nous avons faits n'ont engendré de réaction de la part du contrôle de légalité. Voilà déjà une première précision.

Je m'attendais à des critiques beaucoup plus incisives, il y aura peut-être une deuxième vague, mais je ne suis pas surpris du silence des gens de Démocratie Libérale parce que j'ai sous les yeux le journal de l'île de la Réunion, octobre 1999, vous allez rire, où il y a un article signé Michel BOUVERET, Démocratie Libérale. C'est une lettre ouverte au Maire de Saint-Denis de la Réunion dans laquelle il lui fait des tas de reproches et lui dit que les grincheux, les sectaires auront certainement envie de le renvoyer dans son bled métropolitain. Parlons-en puisque c'est Besançon ! Tout le monde semble content, même les gens de droite, c'est signé Démocratie Libérale, les tropiques les travaillent un peu, non ? Il dit «de fait les villes les plus novatrices mettent en place à la fois le tramway, les couloirs vélos/bus à carburant propre. Besançon est devenue championne en complémentarité des modes de déplacements». Voyez Monsieur DUVERGET vous trouvez que cela coûtait cher, maintenant en voilà un qui trouve que c'est très bien. «Gratuité une fois par mois le samedi pour les abonnés du réseau dans un parking aux limites du centre-ville, ticket de transport public offert par les garagistes en cas d'immobilisation de la voiture, transport public gratuit pour se rendre de Chamars à la Citadelle, etc.». On croit rêver ! «Merci d'avance Monsieur le Maire si lors de vos nombreux voyages en avion en métropole vous alliez consulter votre collègue de Besançon, apprendre le comment de son équipe qui a réussi à gérer des travaux titanesques alors que la vôtre, Monsieur le Député-Maire, manoeuvre à la façon d'un corbeau qui abat les noix» (rires). Pascal disait : vérité en deçà des Pyrénées, erreurs au-delà ; dans le cas de la mondialisation c'est vérité au Sud de l'équateur, erreur au-delà mais voyez si même dans l'hémisphère Sud un de vos amis chante les louanges de Besançon, ne perdez pas le Nord, prenez du recul. J'espère que vous aurez l'esprit large, j'ai même donné le nom, je n'ai pas «cafté» mais enfin je ne pense pas que vous prendrez des sanctions contre votre camarade. Ce n'est pas au moment où vous avalez le boa de M. SOISSON qui vient de réintégrer en catimini Démocratie Libérale, que vous allez vous en prendre à un militant qui, malgré la beauté du cadre tropical, se languit de notre bonne ville. Il faut dire que jamais les automnes n'y ont été aussi beaux que depuis que JOSPIN est au Gouvernement (rires).

**M. LE MAIRE** : Pour l'instant nous dérapons un peu mais enfin c'est un dérapage contrôlé.

**M. BONNET** : Je viens d'entendre ce que je supposais depuis longtemps, c'est que même le climat est meilleur grâce aux socialistes. C'est quand même assez appréciable et on sait aussi que c'est grâce à vous que la Citadelle a été construite et il y a encore beaucoup de choses à ajouter puisqu'on est à ce niveau-là de débat.

**M. FOUSSERET** : Mais c'est grâce à vous qu'il n'y a pas de téléphérique !

**M. BONNET** : Ceci dit, je suis dans un parti libéral où chacun a le droit de dire ce qu'il veut, et même n'importe quoi ajoute Jean-Paul RENOUD-GRAPPIN (rires). Ceci dit, je me réjouis qu'on apprécie Besançon même très loin, mais souvent on apprécie beaucoup plus Besançon quand on est très loin que quand y on est et qu'on y paie les impôts que vous nous servez (réactions). Je voulais revenir au sujet puisque là on est parti très loin. Il n'a pas été très original Joseph PINARD !

**M. LE MAIRE** : Si !

**M. BONNET** : Il a plus de plaisir apparemment à lire la presse libérale plutôt que la presse du MRAP ou de l'ultra-gauche. Si ça le détend, on est ouvert, on peut lui fournir d'autres articles.

Je voudrais poser une question sur le personnel quant aux modalités de rémunération. Il était question du principe d'une personnalisation d'une partie du régime indemnitaire voté le 14 décembre 1992. Or il apparaît que ce processus n'a pas été achevé ; je voudrais savoir s'il s'agissait d'un choix politique ou d'un oubli au fil du temps ?

**M. LE MAIRE** : Tout ce que nous délibérons ici sont des choix politiques Monsieur BONNET. Nous n'avons pas d'absence de mémoire.

**M. VUILLEMIN** : Chacun comprendra que je ne peux pas rester muet sur ce dossier, d'autant plus après la parution dans un certain mensuel d'un article concernant Besançon. Je crois que c'était la semaine dernière. A lire ce mensuel, la gestion de la Ville serait mauvaise, on avait un petit point rouge. Et à vrai dire, ce rapport de la Chambre Régionale des Comptes tombe tout à fait à pic vu qu'il démontre exactement le contraire.

Vous l'avez tous lu, mais je crois que ça mérite quand même d'être souligné. S'agissant des grands équilibres, que dit le rapport de la Chambre des Comptes ? Les soldes significatifs sont constamment positifs sur la période et leur évolution satisfaisante, autofinancement en augmentation, bonne maîtrise de la dette, fonds de roulement en augmentation, ce qui permet un recours moindre à l'emprunt. Ce n'est pas rien et ça contredit formellement les informations du mensuel auquel je faisais allusion tout à l'heure. Et j'ajoute que ces résultats se vérifient au-delà de la période concernée par l'étude puisque aujourd'hui on peut le voir sur d'autres indicateurs, les résultats sont encore meilleurs que ceux qui sont indiqués dans le rapport.

C'est vrai, Monsieur DUVERGET, nos dépenses de personnel sont supérieures à la moyenne nationale. Oui mais nous le revendiquons parce que d'une part nous avons un certain nombre de services municipaux qui fonctionnent en régie, restaurants scolaires par exemple, une ville qui a concédé ce service au privé n'a pas à payer les personnels, etc. c'est clair. Les services d'eau, d'assainissement fonctionnent en régie, ça veut dire des personnels, etc. Donc fort logiquement, il est normal que le ratio Ville de Besançon soit supérieur aux ratios de villes qui ont fait d'autres choix et j'ajoute que nous avons fait le choix d'un service public municipal performant et de grande qualité. C'est vrai, cela a un coût mais c'est le choix qu'on a fait et on l'assume.

Autre chose intéressante à noter, les intérêts de la dette qui diminuent considérablement sur la période, c'était 74 MF en 1992, c'est 48 MF en 1996. On nous dit « vos recettes fiscales augmentent etc. ». Il faut quand même rappeler que sur la période considérée, c'était pour l'essentiel sur l'ancien mandat, rappelez-vous l'engagement qui avait été pris s'agissant de la fiscalité c'était quasiment la fiscalité zéro puisque même certaines années pour corriger l'augmentation apportée par la loi de finances, etc. les taux étaient négatifs. Au cours des 10 dernières années, la fiscalité des 4 taux à la Ville de Besançon a augmenté de + 4,2 % c'est moins que l'inflation et ça se vérifie, regardez partout, vous avez ces chiffres-là. J'ajoute que si nos recettes fiscales ont augmenté, ce n'est donc pas parce qu'on a augmenté nos taux, c'est tout simplement, et vous n'allez tout de même pas nous le reprocher, parce que nos bases ont augmenté. J'ai sous les yeux les chiffres, les bases de taxe d'habitation au début de la période considérée, c'était 606 MF, à la fin de la période c'était 722 MF, foncier bâti 487 MF en 1992, 567 MF en 1996, taxe professionnelle 1 milliard 3 millions en 1992, 1 milliard 148 millions en 1996, c'est ça qui fait que nos recettes fiscales ont augmenté et c'est quand même un signe du dynamisme de la Ville.

S'agissant de la section d'investissement, dans le mensuel dont je vous parlais, on présente ça comme un point négatif. Pour d'autres villes c'est positif, Toulouse, Niort et d'autres encore. Moi je considère que c'est un point positif. Cela veut dire que l'argent des impôts est bien utilisé, qu'il est utilisé pour améliorer la qualité de la vie, les équipements mis à disposition des Bisontins et combien de fois on nous a fait le reproche dans cette salle de ne pas suffisamment investir, de ne pas suffisamment consacrer de crédits aux équipements, aux investissements. On est au-dessus du taux des villes nationales et on présente cela comme quelque chose de négatif. Moi je crois au contraire que c'est le signe du dynamisme de la ville qui investit, qui équipe, qui soutient l'activité économique et donc l'emploi.

Je citerai, vous l'avez tous lu, mais je suis dans mon rôle en le rappelant, la conclusion du rapport de la Chambre des Comptes : la situation financière de la Ville de Besançon apparaît satisfaisante, l'autofinancement est en amélioration et la durée théorique de désendettement s'est réduite.

Alors c'est vrai il y a des remarques sur certaines dévolutions de marchés, etc. Ici on nous reproche une procédure qui n'est peut-être pas tout à fait satisfaisante, ailleurs des avenants à des marchés de travaux qui se sont multipliés, ailleurs peut-être une publicité qui n'était pas conforme, etc. Je voudrais quand même rappeler un certain nombre de choses. On a actuellement 2 réunions de la commission d'appel d'offres par mois, vous multipliez par 10, voire par 11 parce que je crois qu'on se réunit en juillet, vous faites le compte, ça fait 2 000 marchés par an. Sur la période considérée ça fait un certain nombre de milliers de marchés, là on en cite quelques-uns. Il y en a peut-être d'autres qui auraient pu être cités, il faut donc ramener cela dans son contexte global.

Autre chose que je veux dire et tous ceux qui sont bien informés doivent le savoir, c'est qu'à Besançon on applique des règles qui sont plus strictes que celles du code des marchés publics. Le code des marchés publics prévoit que pour les opérations inférieures ou égales à 300 000 F, il n'y a pas de mise en concurrence obligatoire, etc. Nous, il y a une mise en concurrence dès 100 000 F et j'allais dire, je le dis quelquefois sous forme de boutade, dès le premier franc, j'exagère un peu mais c'est l'esprit, il y a une mise en concurrence.

Je voudrais rappeler aussi qu'à Besançon, je ne suis pas sûr que ça se fasse partout, s'agissant par exemple des appels d'offres pour les emprunts auprès des banques, etc. il y a systématiquement mise en concurrence et choix par la commission d'appels d'offres, ce n'est pas obligatoire, nous le faisons à Besançon. Tous les marchés des SEM, SEM de la Citadelle, SAIEMB, etc. passent en commission d'appels d'offres. Tout ceci s'inscrit dans une démarche forte de clarté et de transparence. Alors c'est vrai, il y a eu ici ou là quelques fautes, on ne le nie pas, simplement on fera en sorte que cela ne se reproduise pas. Je tiens à dire, et d'ailleurs votre groupe y est représenté, que la commission d'appel d'offres de la Ville de Besançon travaille dans la rigueur, dans la clarté et dans la transparence, je tenais à le souligner.

**M. ANTONY :** A propos des locaux en rez-de-chaussée d'immeubles à Planoise, on en a souvent parlé puisque chaque année ça revient à l'actualité. Je voudrais dire que nous sommes complètement d'accord avec ce que disait tout à l'heure M. JACQUEMIN : il faudrait associer les partenaires financiers dans la prise de risque et le Maire le sait très bien puisqu'avec moi il a essayé de convaincre le Président de la Caisse des Dépôts et Consignations pour qu'il prenne des risques lorsque la SAIEMB a repris le centre commercial de Cassin, ça a été «niet». La réalité, je crois qu'il faut qu'on la souligne à tous nos collègues ici présents. La Caisse des Dépôts et Consignations est un partenaire intéressant puisqu'elle nous consent des emprunts à des taux favorables mais on peut dire aussi qu'elle a tendance souvent à se refinancer par ses filiales qui servent de prestataires notamment dans la gestion financière et dans la gestion locative.

Lorsqu'en 1991, la Ville a dû consentir à la demande pressante de la Caisse des Dépôts une avance en compte d'associé pour l'achat des rez-de-chaussée d'immeubles à Planoise ; il faut bien se rappeler que la SAIEMB était une coquille vide puisqu'elle était gérée par la SIC, la SICAMO pour sa gestion locative et sa gestion financière. Il a fallu ferrailer dur pour que la SAIEMB reprenne sa complète autonomie et rompe les liens avec les filiales de la Caisse des Dépôts. C'est un fait aujourd'hui que nous sommes plus maîtres de notre outil et de nos décisions. C'est probablement la seule SAIEM qui a réussi à rompre les liens en France avec les filiales de la Caisse des Dépôts pour sa gestion locative et financière. Je le dis sans forfanterie.

C'est vrai que la Caisse des Dépôts et Consignations était à plus de 49 % du capital ; l'actionnaire majoritaire la Ville aurait pu lui imposer mais ce n'est pas dans les méthodes de la commune et puis ensuite c'était risqué de perdre notre partenaire. Donc il a fallu en passer par les fourches caudines de la Caisse des Dépôts en 1991. Depuis, vous avez vous-mêmes voté les deux amendements de 1997 et 1998, on a pu influencer le cours de l'histoire et désormais la SAIEMB remboursera la totalité de l'avance consentie par la Ville.

Mais ce n'est pas aussi simple que cela, c'est facile à dire, moins facile à réaliser.

**M. DAHOUI :** Je voudrais apporter quelques précisions par rapport à ce qui a été dit.

Je partirai de deux observations qu'il faut retenir quand même de la Chambre Régionale des Comptes qui indique d'une part que les modalités de rémunération qui sont pratiquées par la Ville n'appellent pas d'observation particulière, c'est-à-dire qu'elle confirme le fait qu'il n'y a pas d'anomalie à ce niveau-là. Je voudrais aussi en profiter parce qu'on a cité tout à l'heure un journal pseudo d'informations qui dit vraiment n'importe quoi, ce qui est grave surtout quand on donne en pâture des chiffres qui concernent notamment les rémunérations supposées des personnels. J'en ai rencontré quelques-uns aujourd'hui, je peux vous assurer qu'en regardant leur fiche de paie, ils se sont demandé quel devait être le salaire des autres pour arriver à ce type de moyenne, les soi-disant 232 000 F nets perçus par les agents de la collectivité, c'est quasiment 100 000 F de plus que ce qu'ils perçoivent en moyenne. Quand on donne une information de ce genre, on se demande si c'est de la désinformation, de la malveillance ou de l'incompétence. Les chiffres il faut les rectifier, ils sont d'ailleurs dans le bilan social qui est communiqué très régulièrement aux membres de la commission des ressources humaines, le coût moyen global d'un agent c'est 200 000 F par an, charges incluses. On ne sait même pas trop à quoi se raccroche d'ailleurs ce chiffre fantaisiste de 232 000 F ; quant à la rémunération annuelle, elle est de l'ordre de 140 000 F, ce qui n'a rien à voir encore une fois avec les 232 000 F qui sont avancés par le journal Capital.



Je voulais quand même apporter cette observation en précisant que ça m'a rendu furieux parce que ce n'est pas un travail d'investigation ni d'analyse qui a été fait et quand on est aussi peu sûr de ses chiffres, on ne les avance pas.

Deuxième observation qui concerne ce qui a été dit par M. DUVERGET. Je voudrais simplement, parce que c'est ce qui me semble le plus révélateur, Monsieur DUVERGET, que vous vous reportiez dans la partie commentaires de la Ville à un tableau qui me semble intéressant qui fixe les évolutions entre 1992 et 1996 où on voit le pourcentage d'augmentation chaque année à chaque exercice des dépenses de personnel. On part de 11,94 en 1992 et on arrive sur les 4 exercices à moins de 4 % de taux d'évolution, vous avez indiqué en-dessous la moyenne des villes de plus de 10 000 habitants. On constate ainsi qu'on arrive à une moyenne annuelle qui est meilleure que celle des villes comparables pas vraiment de la strate puisque c'est normalement les villes de plus de 100 000 habitants, là ce sont les villes de plus de 10 000 habitants mais enfin Besançon est aussi une ville de plus de 10 000 habitants.

Dans ce tableau, vous avez également en pourcentage la part que représentent, ce qui est aussi un élément intéressant, les ressources humaines dans les dépenses de fonctionnement. On voit là aussi qu'il y a une amélioration qui est faite puisqu'en 1992 il y avait un différentiel de l'ordre de 7 % à peu près et on arrive aujourd'hui à un différentiel de 1,2 %. C'est le ratio entre la part des dépenses du personnel par rapport aux dépenses de fonctionnement où l'on note une évolution considérable d'autant plus si l'on considère que tous les services rendus à la population fonctionnent en régie directe, c'est aussi un élément qu'il faut évidemment souligner. C'est un choix politique qui a été fait et on arrive en réalité à faire mieux que les autres si on intègre cet élément-là dans le ratio dépenses du personnel par rapport au budget de fonctionnement. Voilà les quelques précisions que je souhaitais apporter.

Pour répondre à M. BONNET, c'est vrai qu'il y a eu une délibération générale du Conseil Municipal sur le régime indemnitaire et son application par tranche. M. BONNET nous a parlé de la dernière tranche, ce qu'on appelle la personnalisation. C'est un engagement important, de l'ordre de plus de 2 MF, et c'est ce qui a fait que la Municipalité n'a pas jugé opportun d'engager ce type de dépense aujourd'hui. On peut aussi considérer que même s'il y a eu une délibération générale effectivement du Conseil Municipal, ça revenait chaque année lors du vote du budget et on a donc avalisé chaque année le fait qu'on ne la mettait pas en oeuvre.

**M. PINARD :** Je suis un peu inquiet car on a donné des réponses pertinentes techniquement, que ce soit dans la presse aujourd'hui ou dans la mise au point qui a été faite par le Premier Adjoint et certains collègues. Mais vous êtes naïfs, vous êtes en face d'une manipulation politique. Si on regarde la méthode de ce mensuel, il dit, et là il s'avance bardé «première étape : collecte des informations, deuxième étape : réalisation d'une batterie de ratios, troisième étape : analyse des experts à partir des ratios sélectionnés et s'appuyant sur les comptes administratifs. Trois experts spécialistes en collectivités locales, membres de la Fédération des Associations Civiques de Contribuables ont procédé à un audit destiné à faire ressortir forces et faiblesses des municipalités. Quatrième étape : la validation sur le terrain». Les journalistes de Capital ont tempéré les audits des experts par des reportages dans les villes, c'est un petit peu comme corriger des variations saisonnières. Mais vous savez qui était l'expert à Besançon ? C'est, au mépris d'une règle élémentaire de la déontologie, quelqu'un qui cumule sa responsabilité associative avec celle de leader d'un parti politique, le mouvement des écologistes indépendants de M. WAECHTER, ex-Vert, il y a beaucoup d'ex-Verts.

«Qu'ayant recueilli à ce titre 2,18 % aux législatives et 2,14 % aux régionales où il était tête de liste -c'est la lettre que j'écris au rédacteur de Capital- que votre informateur ait des comptes à régler peut se concevoir mais n'autorise en aucun cas des erreurs grossières ou des procès d'intention. Il est au demeurant significatif que sous sa casquette associative, votre collaborateur se réclamant de cette qualité soit intervenu à la télévision régionale dans les locaux qui avaient servi à la présentation de sa liste aux régionales». Pourquoi se gêner ? Voilà le sérieux une fois de plus des «Parigots». Et je termine ainsi : «à quoi bon argumenter, votre correspondant local qui se targue de cette qualité en présentant sa liste affirmait le 9 février 1997 à propos de son ex-parti les Verts -et là c'est un compte rendu du Directeur de Cabinet, M. HUMBERT quand il était journaliste à l'Est Républicain- il faut chez les Verts, préciser qu'il y a trois couches de rose». On comprend la haine à l'égard de la Ville de Besançon.

Quand on n'a pas été capable de se faire élire Conseiller Municipal de Nancray et qu'on veut se mêler des comptes de la Ville de Besançon, il faut faire attention.

Il y a quelque chose d'encore plus grave : je connais l'austérité et la vigilance de l'Adjoint JEANNIARD. Au Forum des Associations, il fait en sorte, c'est une règle, qu'il n'y ait pas de partis politiques, les règles on les respecte. Or si je lis l'Est Républicain du 18 février 1997, il faut toujours lire la presse, Mme X de l'Union des Consommateurs que Robert et moi connaissons bien, Mme Y de la Confédération Paysanne et M. X du Mouvement Ecologiste Indépendant ont lancé au forum des Associations une campagne de pétitions contre l'autorisation d'importation d'organismes génétiquement modifiés. Connaissant pertinemment le règlement du Forum des associations, il a introduit sciemment en contrebande une pétition politique, il est le seul à l'avoir fait. J'ai profondément horreur des gens qui, sous un cache-sexe associatif, cachent une certaine rancoeur politique, c'est un petit peu comme Halloween qui se prête derrière des valeurs pseudo-celtiques à un recyclage à la gonflette des hormones du business, c'est la même chose.

Sachez-le, Capital peut faire des erreurs capitales et pour moi ce n'est pas des péchés véniels.

**M. BONNET** : Je voudrais signaler quand même qu'on est en train de dériver parce que le point d'ordre du jour c'est le rapport de la Chambre Régionale des Comptes, ce n'est pas la presse nationale économique et j'ai l'impression que vous mettez un cache-sexe là aussi sur ce que le rapport en question critique de votre politique (réactions).

**M. JACQUEMIN** : Je veux faire un complément de réflexions, brèves d'ailleurs : la première c'est que depuis quelques années, les termes du débat financier sur la Ville changent. Si nous avons critiqué sévèrement la gestion faite dans les années 1983-1989 en terme de gestion financière, ces termes-là ont changé. Les enjeux de l'avenir ne sont plus là. Pour vous et pour nous tous, les enjeux de la bonne gestion de la Ville sont maintenant essentiellement économiques, c'est-à-dire de ressources financières, de niveau de revenus pour les habitants, un potentiel fiscal qui s'améliore, ça c'est un véritable enjeu pour l'avenir et sociologiques. Voilà des vrais enjeux de gestion de la Ville. Ce ne sont plus aujourd'hui les reproches que nous avons faits il y a 10 ans.

Autre point que je veux aborder dont nous avons parlé en commission de contrôle financier, ce sont les problèmes qui se posent à vous et à nous tous, en matière de concurrence. Comment aujourd'hui peut-on faire jouer une concurrence certaine sur les grands enjeux et les grands marchés qu'est amenée à passer la Ville ? Il y en a d'actualité et vous les connaissez comme moi. Je n'ai jamais été opposé, Monsieur le Maire, ici au fait que vous n'ayez pas par exemple privatisé la gestion de l'eau. Jamais je n'ai été opposé à un choix comme celui-ci. Je suis tout à fait persuadé que les choix qui ont été faits par exemple pour la gestion de l'eau sont des choix qui ménagent bien les intérêts de nos concitoyens.

Comment aujourd'hui bien gérer les appels d'offres importants que vous avez à faire en terme de déchets, en terme de transports alors que l'offre de concurrence n'est plus là ? C'est un problème très préoccupant et il faudra bien que vous vous décidiez à élargir les appels d'offres et de toute façon à avoir les garanties d'une réelle concurrence.

**M. LE MAIRE** : Je crois qu'on élargit déjà certains appels d'offres au niveau européen.

**M. DUVERGET** : Une simple précision, nous étions au début de l'intercommunalité dans la période 1992-1996, donc l'impact du District n'est pas encore important. Je relève deux observations de la Chambre Régionale pour lesquelles je demande votre interprétation.

La première indique que l'autofinancement brut est en augmentation de près de 70 % ; il est vrai que des charges importantes ont été transférées au District, en particulier celles des services d'incendie et de secours. La seconde observation indique que les dépenses de fonctionnement sont supérieures à la moyenne des dépenses des communes de la même strate de population ; deux facteurs conduisent néanmoins à moduler cette observation : l'importance des services gérés en régie, donc vous l'avez souligné et les effets modestes de la création récente du District sur l'évolution des dépenses. Donc on trouve à deux endroits une interprétation assez différente semble-t-il de la place du District dans les politiques financières de la Ville. Avez-vous remarqué cela, quel commentaire faire ?

**M. VUILLEMIN** : Premier point sur le transfert des services d'incendie et de secours qui est une compétence obligatoire du District. A cette époque-là, le budget des pompiers hors investissement était de l'ordre de 30 MF. Je voudrais rappeler quand même que la Ville ne s'est pas «débarrassé du bébé» en direction du District puisque la première année nous avons voté une subvention exceptionnelle de 10 MF au District pour lui permettre d'absorber financièrement le service d'incendie et une deuxième subvention exceptionnelle de 5 MF en 1995. Autrement dit, ce transfert a été accompagné financièrement par la Ville.

Deuxième point, les dépenses de fonctionnement qui sont en majeure partie des charges de centralité. Ce sont les équipements sportifs, la piscine, la patinoire, tout ce qui relève du secteur culturel : le théâtre, les musées, etc. J'y ai déjà fait allusion, il y a quelques années l'Association des Maires des Grandes Villes de France avait fait une enquête sur le coût de centralité. Il était estimé pour les villes-centres à 1 280 F par habitant. J'ai ici les vrais coûts de centralité, c'est-à-dire l'Ecole Régionale des Beaux-Arts, le Conservatoire National de Région, l'Orchestre, l'Opéra-Théâtre, on parlait de la restauration scolaire tout à l'heure, la patinoire, la piscine, etc. c'est ça les vraies charges de centralité et aucune de ces charges n'a été transférée au District. Autrement dit, la ville-centre a conservé toutes ces charges lourdes de centralité, ça mérite d'être redit puisque vous m'en posez la question. Cette situation pourrait éventuellement évoluer avec les futures structures mais à l'heure actuelle, il en est ainsi.

**M. LE MAIRE** : Merci de toutes ces observations Je constate simplement que cela concerne les années 1992 à 1996. Entre temps il y a eu des élections en 1995. Les électeurs nous ont donné raison, donc finalement c'est que notre gestion était bonne. Et même entre 1983 ou 1989 où c'était moins bon, Monsieur JACQUEMIN, ils ont répondu aussi très positivement à la gestion de la Ville, ils connaissent bien cette gestion puisqu'on leur a déjà très largement expliquée».

Le Conseil Municipal prend acte de ce rapport.

*Récépissé préfectoral du 18 novembre 1999.*