

3 - Observations définitives formulées par la Chambre Régionale des Comptes de Bourgogne Franche-Comté sur l'examen de la gestion de la Ville pour la période des exercices 2004 et suivants - Réponses de la Ville

M. FOUSSERET, Maire, Rapporteur :

1. Procédure et production des rapports

Le contrôle sur la qualité de la gestion de la Ville a été ouvert par la Chambre le 29 avril 2011. Les observations provisoires ont été communiquées à la Ville par lettre du 28 mars 2012 et la Ville a fait part de ses réponses, comme le prévoit la procédure. Les observations définitives ont été formulées le 26 mars 2013, modifiées par courrier du 23 mai 2013. La Ville, pour sa part, a fait part de ses réponses définitives le 7 juin 2013.

Conformément au Code des Juridictions Financières et au vu du quitus communiqué par la Chambre, le Conseil Municipal est amené à prendre connaissance de ces documents. Ils figurent en annexe du rapport, dans leur intégralité.

La synthèse des observations de la Chambre qui figurent dans un document de 69 pages est présentée dans la première partie du rapport. La Ville a souhaité apporter une série de précisions, réagir ou contester certaines remarques. Ses réponses représentent un document de 38 pages qui reprend la numérotation du rapport de la Chambre Régionale des Comptes.

2. L'analyse financière (p. 10 à p. 19 du rapport)

La Chambre écrit dans sa synthèse : «à l'issue du précédent examen de la gestion, qui a porté sur les exercices 1999 à 2003, les indicateurs financiers de la Ville présentaient de bons résultats avec une relative stabilité pour le budget principal comme pour les budgets annexes, une épargne disponible et un fonds de roulement de bon niveau assurés pour l'essentiel par la ressource fiscale. Au terme de la période sous revue, les principaux indicateurs de la situation financière de la Commune de Besançon ne traduisent aucun signe de tension ou de risque particulier. L'analyse des comptes administratifs des exercices 2005 à 2010 a montré, pour la section de fonctionnement, une bonne maîtrise de l'évolution des dépenses conjuguées à une croissance relativement soutenue des recettes, qui assurent un autofinancement régulier et de bon niveau des opérations d'investissements. Ayant poursuivi parallèlement sa politique de désendettement, la Collectivité conserve des marges de manœuvre utiles pour financer une politique d'investissement qui demeure ambitieuse, dans un contexte de réduction annoncée des transferts de l'Etat invitant à la mobilisation des ressources propres».

Ce satisfecit sur la gestion de la Ville, qui plus est sur une longue période, confirme à la fois le discours tenu devant le Conseil Municipal, la réalité de notre gestion et la pertinence de la stratégie budgétaire développée depuis le début du mandat et rappelée aux budgets et aux comptes administratifs.

Dans son analyse, la Chambre fait état du niveau de la fiscalité plutôt plus élevé que pour les communes de la même strate. Ce n'est pas un facteur nouveau puisque c'était déjà le cas en 2001. La Ville souligne dans ses réponses que depuis le début du mandat, le moindre recours à l'impôt est clairement intégré dans la stratégie de la Ville, en accompagnement du plan de réponse à la crise développé par la Collectivité.

A titre d'exemple, depuis 2008, les taux moyens d'imposition ont augmenté à Besançon moins vite que pour les communes de la strate.

3. Les conventions de mutualisation de services (p. 20 à p. 27 du rapport)

Dans la synthèse de son rapport, la Chambre critique les dispositifs mis en place conjointement par la Ville et par l'Agglomération (les mêmes remarques ont été formulées par la Chambre Régionale des Comptes auprès de la CAGB).

Elle indique que «la Collectivité a, dès l'origine, privilégié les mises à disposition de services et la constitution de services communs avec la Communauté d'Agglomération, anticipant de plusieurs années l'évolution du cadre législatif et réglementaire des mutualisations». Elle considère que du fait d'une rédaction «imprécise», ces conventions contreviennent à certains principes généraux fixés par le législateur (principes généraux dont la Ville conteste l'exacte traduction).

La Ville, dans ses réponses, apporte une série d'explications détaillées aux critiques de la Chambre. Nonobstant le fait que ces diverses conventions n'ont jamais donné lieu à observations du contrôle de légalité, la Ville entend replacer les décisions prises dans leur contexte : un cadre juridique incomplet et mouvant (sur la période, les textes de références ont été régulièrement modifiés), une grande différence de taille entre structures communales obligeant à s'appuyer sur la Ville de Besançon pour développer la mutualisation et l'intercommunalité, la recherche constante d'économies d'échelles partagées en toute transparence avec l'Agglomération.

La Ville démontre dans ses réponses que la promotion de l'Intercommunalité (préconisée par les pouvoirs publics), le choix d'une approche prudente et pragmatique ont été constants. Aucune des décisions prises en commun n'a été de nature à s'opposer gravement aux principes du droit. Par ailleurs, si on peut reconnaître des erreurs de rédaction et des imperfections formelles, l'ensemble des décisions a permis de développer et de renforcer l'intercommunalité, en favorisant la réalisation d'économies d'échelle plutôt que de recréer des services supplémentaires. Ainsi, les décisions prises (parfois formellement améliorables) ont donc été favorables aux contribuables et aux citoyens bisontins.

La Ville regrette que l'approche de la Chambre (qui comporte des erreurs de compréhension des dispositifs mis en place, par exemple pour le Parc Auto ou s'agissant du calcul des coûts) soit uniquement formaliste et a posteriori, sans analyse au fond des dispositifs, de leurs modalités de fonctionnement et de leurs effets, lesquels ne sont pas contestés.

La Chambre recommande une «remise à plat du cadre conventionnel de mutualisation des services». La Ville était consciente de la nécessité de ces toilettages formels. Elle avait anticipé en prolongeant certaines conventions et une première série de régularisations est d'ailleurs déjà intervenue par délibération du Conseil Municipal du 13 décembre 2012.

4. L'immobilier (p. 28 à p. 52 du rapport)

La Chambre souligne que «la Ville de Besançon a une bonne connaissance de son patrimoine». La Chambre émet un avis positif sur les outils utilisés même si des améliorations sont envisageables, s'agissant notamment de la cohérence des comptes d'immobilisation et de l'état de l'actif. Depuis 2012, un nouveau système informatique a été mis en place, même si le sujet est complexe et de grande ampleur (antérieur à la mise en place de la M14) et partagé avec le comptable. La Chambre parle «d'héritage historique».

La Chambre ne fait pas de remarques particulières s'agissant des amortissements, des provisions, des assurances et des travaux de régie. Elle recommande de systématiser une analyse juridique globale du cadre patrimonial, alors que jusqu'à présent est privilégiée une approche au cas par cas. Une réflexion sera lancée sur ce sujet. La Ville s'engage aussi à formaliser plus explicitement la consultation du service des Domaines.

La Chambre prend acte du travail réalisé en matière d'accessibilité aux personnes handicapées, de l'ampleur du programme et du traitement du respect des normes environnementales. Elle salue la politique menée en matière de politique énergétique, en citant le plan climat énergie territoriale. En revanche elle se montre plus critique sur le second Agenda 21 développé par la Ville. La Collectivité

répond précisément sur ces différents points, contestant l'approche insuffisamment élargie que la Chambre développe sur ces questions importantes.

Enfin, la Chambre souligne que «la Ville de Besançon a fait le choix d'une installation des services municipaux dans des locaux, détenus en pleine propriété, avec un recours au régime de la location plutôt réservé aux solutions temporaires, de transition ou d'attente de choix définitifs». L'exemple de la rue Sancey est cité positivement. Elle indique que s'agissant de la location de la City, elle «relève de la même logique de regroupement de services, mais cette fois entre Collectivités de l'Agglomération bisontine en vue d'une mutualisation renforcée des services de la commune et de la Communauté d'Agglomération (...). [Elle] n'est pas considérée comme définitive». La Ville n'est plus titulaire du bail depuis le 1^{er} janvier 2013.

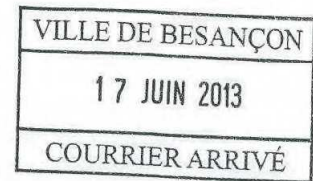
La Chambre constate que, même non explicitement formalisée, la stratégie immobilière privilégie les «schémas de réorganisation et de redistribution des locaux» ou la mise en œuvre de «plans d'actions sectorielles». Elle recommande de développer une stratégie d'ensemble plus formalisée qui pourrait être présentée à l'assemblée délibérante.

Proposition

Il est proposé au Conseil Municipal de prendre connaissance des observations définitives formulées par la Chambre Régionale des Comptes de Bourgogne Franche-Comté sur l'examen de la gestion de la Commune pour les exercices 2004 et suivants et des réponses qui figurent en annexe.



Chambre régionale des comptes
de Bourgogne, Franche-Comté



Le Président

RS/CS/BBA – n° 13-ROD2-JLF-18

Dijon, le 13 Juin 2013

RECOMMANDE AVEC A.R.

P. J. : 1 annexe

Monsieur le Maire,

Par un courrier du 23 mai dernier, je vous ai adressé les observations définitives de la chambre. Le 7 juin, vous m'avez transmis votre réponse destinée à être annexée au rapport, en application des dispositions de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières.

En application du même article, je vous prie bien vouloir trouver ci-joint, le rapport comportant les observations définitives arrêtées par la chambre régionale des comptes, accompagné de votre réponse. Il vous appartient désormais de communiquer ce rapport et la réponse jointe, au conseil municipal, dès sa plus proche réunion.

Conformément à la loi, l'ensemble doit être inscrit à l'ordre du jour du conseil municipal, joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donner lieu à un débat.

Monsieur Jean-Louis FOUSSERET
Maire

2 rue Megevand
25000 BESANCON



Réponses de la Ville aux observations définitives Examen par la CRC de la gestion de la commune pour les exercices 2004 et suivants

P. 4 :

Au titre de la synthèse des ses observations, la Chambre considère que « la Collectivité a, dès l'origine, privilégié les mises à dispositions de services et la constitution de services communs avec l'Agglomération, anticipant de plusieurs années l'évolution du cadre législatif et réglementaire des mutualisations », que donc ces conventions « ne respectent pas les règles de mise à disposition de services définies par le Code Général des Collectivités Territoriales », qu'elles « contreviennent aux principes généraux fixés par le législateur, tant en ce qui concerne la situation des personnels des services mis à disposition que la détermination des contributions au financement des services partagés par la Collectivité bénéficiaire des moyens de son partenaire ».

Dans ses réponses ci-après, la Ville entend montrer que l'analyse de la Chambre ne rend pas compte de la complexité des problèmes traités par la Ville et par l'Agglomération, qui ont décidé progressivement de rapprocher leurs services, suivant en cela les préconisations de l'Etat et de la Cour des Comptes elle-même. Les exemples fournis montreront que le contexte juridique sur la période était plus incertain qu'il ne l'est aujourd'hui et que différents cas de figure n'étaient pas clairement prévus par les textes. Si cela a amené dans certains cas à privilégier une interprétation large du cadre juridique et une approche pragmatique, cette position partagée par les deux parties a permis de faire progresser le fait intercommunal sans pénaliser ni la Ville, ni l'Agglomération, ni les personnels concernés. Quant aux contribuables, ils ont pu bénéficier d'un meilleur service au meilleur coût, par les économies d'échelle réalisées.

La Ville note que si certaines critiques formelles sont recevables, la Chambre ne remet pas en cause la mutualisation au fond. La Ville convient par ailleurs qu'une série de toilettages et de clarifications étaient nécessaires. Celles-ci ont été entreprises à partir de 2011 et ont donné lieu à une série de délibérations à compter de 2012. Certaines observations de la Chambre ne sont plus de ce fait d'actualité (cf. réponses ultérieures).

P. 10 :

« La Chambre évoque un total de 275,92 M€ dans le texte de commentaire du tableau élaboré par ses soins. »

Le total de 275,92 M€ pour 2010 est à corriger ; il s'élève à 275,67 M€, comme l'indique d'ailleurs le tableau sus mentionné.

P. 12 :

La Chambre indique que « le produit de la fiscalité a progressé de 2005 à 2010 de 91,37 M€ à 99,14 M€, le fléchissement observé en 2006 étant imputable au transfert à la CAGB du produit de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères ».

La Ville fait remarquer que le transfert du budget annexe à l'Agglomération s'est accompagné de celui de la redevance d'ordures ménagères (et non de la taxe) conformément au mode de financement retenu pour le service.

P. 12 :

La Chambre indique : « Ainsi la commune de Besançon dispose d'une marge de manœuvre d'autant plus mince que ses taux d'imposition en matière de fiscalité sur les ménages sont déjà élevés en comparaison des moyennes nationales, et bien plus encore en comparaison des communes voisines, notamment pour la taxe d'habitation qui s'établissait à 22,28 % en 2009 à Besançon, taux assez nettement supérieur à celui pratiqué par les communes membres de la Communauté d'Agglomération (...). Or, le niveau de cette taxe, qui touche une large population, peut affecter l'attractivité d'une commune ».

Le tableau transmis par la Ville présente l'ensemble des communes de la CAGB dont 25, hors Besançon, ont un taux de TH supérieur à 10 % même si la plupart sont effectivement bien en deçà du taux bisontin.

Cela étant, comparer le taux de Besançon (commune centre de l'agglomération et capitale régionale) à celui des communes de l'Agglomération (dont une série de communes périphériques et de communes majoritairement rurales parmi lesquelles seulement deux dépassent les 3 000 h) n'a pas grande signification, compte tenu de la différence de ressources et surtout de charges supportées par les unes et les autres. Les charges de centralité sont importantes à Besançon et l'amènent évidemment à supporter des équipements qui n'existent pas ailleurs sur le territoire (équipements sportifs et culturels par exemple).

Une comparaison plus pertinente devrait porter sur des communes de taille comparable (strate de 100 à 300 000 h). Mais là aussi, les comparaisons sont à prendre avec précaution, puisque ce seul élément n'est pas déterminant. Sont susceptibles de fausser les comparaisons des éléments comme :

- le niveau d'intégration intercommunal (depuis 2012, l'Agglomération dispose comme la Ville du produit de la taxe d'habitation, pour l'ex part départementale, ce qui est de nature à amener sur le territoire un rééquilibrage progressif dans le cadre d'une politique fiscale coordonnée),
- les choix de gestion (Besançon a choisi majoritairement le système de la régie),
- la richesse du territoire (comme le fait remarquer la Chambre, le potentiel fiscal de la Ville est plutôt inférieur à la moyenne).

En retenant ce type de comparaison, force est de constater que le taux de la taxe sur le foncier bâti de la Ville et de l'EPCI est stable à la 19^{ème} place depuis 2007. Concernant la taxe d'habitation, le classement de la Ville s'est amélioré, passant de la 7^{ème} place en 2007 à la 10^{ème} en 2012.

Concernant la taxe d'habitation, il est essentiel, en plus du seul taux, de prendre en compte les tarifs au m², déterminés en 1970, qui s'appliquent dans le calcul de la valeur locative. Ces tarifs sont très différents d'une ville à l'autre, en fonction de leur attractivité en 1970. La valeur locative moyenne constitue un premier indice (même si elle dépend également de l'état du parc d'habitation de la commune) : Besançon se situe en 21^{ème} place sur 41 en 2012.

Nom	VLM 2012	Rang VLM 2012
Paris	5 979	1
Boulogne Billancourt	5 161	2
Saint-Denis-de-la-Réunion	4 339	3
Argenteuil	4 023	4
Montreuil	4 020	5
Saint-Paul de la Réunion	3 859	6
Saint-Denis	3 676	7
Nice	3 556	8
Bordeaux	3 433	9
Aix en Provence	3 379	10
Orléans	3 299	11
Perpignan	3 298	12
Lyon	3 275	13
Limoges	3 273	14
Toulon	3 246	15
Nancy	3 185	16
Montpellier	3 168	17
Metz	3 073	18
Dijon	3 041	19
Nîmes	3 039	20
Besançon	3 032	21
Rouen	3 020	22
Toulouse	3 009	23
Amiens	3 008	24
Caen	2 949	25
Clermont-Ferrand	2 947	26
Nantes	2 939	27
Angers	2 919	28
Le Havre	2 906	29
Marseille	2 836	30
Villeurbanne	2 819	31
Saint-Etienne	2 812	32
Brest	2 784	33
Reims	2 779	34
Le Mans	2 744	35
Grenoble	2 734	36
Tours	2 700	37
Strasbourg	2 615	38
Rennes	2 591	39
Mulhouse	2 325	40
Lille	1 834	41

Par ailleurs, la Ville fait remarquer que le niveau de la fiscalité locale sur les ménages est un fait ancien. Le constat figurait déjà dans le précédent rapport de la CRC. Il est à mettre en rapport, au moment de la création de la Communauté d'Agglomération en 2001, avec un niveau de fiscalité entreprises (l'ex taxe professionnelle) à l'inverse, inférieur à la moyenne. Il s'agissait là d'un choix économique et politique.

Sur la période 2008-2012, la progression moyenne des taux communaux de taxe d'habitation et de taxes foncières de la Ville n'aura été que de + 0,8 % /an alors que les taux communaux et intercommunaux moyens des villes de plus de 100 000 habitants ont évolué plus vite.

Enfin, la Ville fait remarquer que l'attractivité d'une commune ne se juge pas uniquement au niveau de fiscalité. Ce qui rend attractive une ville, ce sont les services rendus et les équipements disponibles, dans tous les domaines : sportifs, culturels, d'enseignement (jusqu'à l'université), de loisirs... L'emploi est également un critère déterminant et Besançon concentre 68 % des emplois offerts dans l'aire urbaine, les autres communes de l'agglomération n'en offrant que 18,4 %. L'armature urbaine du SCoT a été pensée pour structurer le territoire autour de plusieurs principes d'aménagement, dont le premier affirme la ville-centre comme lieu de résidence, d'emplois de loisirs et d'enseignement (source : Grand Besançon 2030, l'agglomération capitale). Une analyse de l'attractivité des villes ne peut donc être basée sur les seuls taux de fiscalité, d'autant que la hausse du prix du carburant peut rapidement neutraliser des différences d'impôts locaux.

P. 13 :

La Chambre écrit : « Le remboursement en capital de la dette a progressé de 3,22 % par an. Les dépenses d'équipement incorporel ont augmenté de 117,40 % sur la période examinée, du fait des frais d'études en constante évolution. De même, les équipements corporels se sont accrus de 32,05 %, notamment à partir de 2009 en raison des dépenses plus soutenues d'installations de voirie, des agencements et autres aménagements. En revanche, les immobilisations en cours ordinairement liées à la réalisation de programmes d'équipement ont diminué sensiblement, de 42,89 % de 2005 à 2010, soit une variation moyenne annuelle de - 10,60 % ».

Les analyses de la Chambre appellent quelques correctifs, établis sur la base des tableaux suivants :

Compte administratif - Budget principal

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2010/2005		
dette en capital	48 100 956	42 196 358	47 060 400	57 540 295	58 886 423	56 349 665	8 248 709	17,15%	3,43%
Gestion active de la dette (*)	30 109 284	27 710 133	33 277 130	44 034 087	48 899 148	45 742 654	15 633 370	51,92%	10,38%
solde	17 991 672	14 486 225	13 783 270	13 506 208	9 987 275	10 607 011	-7 384 661	-41,04%	-8,21%

(*) revolving + renégociation d'emprunts

Compte administratif - Budget principal

	2008	2009	2010	moyenne 2010/2008
D20 (hors 204)	1 347 406	1 861 345	2 069 517	
Tranches annuelles	169 897	340 762	394 847	
Autres dépenses	1 177 509	1 520 583	1 674 670	
D21	6 625 403	13 955 907	17 526 655	
Tranches annuelles	3 541 457	13 020 016	14 104 684	
Autres dépenses	3 083 936	935 891	3 421 971	
D23	22 649 435	24 414 328	17 077 424	
Tranches annuelles	8 775 422	1 563 960	21 019	
Autres dépenses	13 874 013	22 850 368	17 056 405	
D20 (hors 204)+21+23	30 622 244	40 231 580	36 673 596	35 842 473
Tranches annuelles	12 486 786	14 924 738	14 520 550	13 977 358
Autres dépenses	18 135 458	25 306 842	22 153 046	21 865 115

La dette en capital augmente bien entre 2005 et 2010 mais cette hausse est majoritairement due au rehaussement de l'encours revolving nécessaire à la gestion en « trésorerie zéro ». Cet encours fait l'objet de mandats (et de titres de recettes) constatant les tirages/remboursements infra annuels. Le remboursement de dette proprement dit a, au contraire, été réduit de 8 % en moyenne annuelle sur la même période.

Concernant les comptes 21 et 23, la Chambre constate une diminution des réalisations au compte 23 et une forte hausse de celles du compte 21.

En 2009, avec l'accord du comptable, il a été décidé de ne plus mandater les dépenses correspondant à des opérations entièrement réalisées dans l'année (dites « tranches annuelles » et concernant globalement le gros entretien du patrimoine existant) au compte 23 mais directement au compte 21 afin d'éviter (voire d'oublier) les opérations d'ordre non budgétaires de transfert au compte 21, concernant ce type de dépenses.

Ne restent donc au compte 23 que les opérations « en cours », non terminées à la fin de chaque exercice et transférées au compte 21 après achèvement. Indépendamment des niveaux annuels de l'investissement, le tableau précédent permet de constater cette « rupture » entre 2008 et 2009, tant sur le compte 21 que sur le compte 23. En cumulant comptes 20, 21 et 23, on constate que le niveau des tranches annuelles reste homogène sur la durée.

S'agissant du caractère « fluctuant » des investissements sur la période 2005 à 2010, ce constat se vérifie effectivement si l'on prend l'ensemble des dépenses en progression de 101,7 M€ à 102,8 M€ sur l'ensemble de la période, après un fort recul à 72,9 M€ en 2006, suivi d'un mouvement de reprise en 2007 confirmé en 2008, avant de revenir en 2009 au niveau de 100 M€ et de s'y maintenir en 2010 et 2011.

Mais l'analyse est faussée puisqu'elle part d'un montant global d'opérations d'ordre et d'opérations réelles (retraitées en 2005 d'opérations exceptionnelles) puis se poursuit sur des opérations réelles uniquement. Ces dernières évoluent comme suit :

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Dépenses réelles d'investissement	77 304 023,60	72 943 161,01	88 304 727,44	90 622 956,91	102 658 459,01	102 875 957,28	100 269 391,09

Il n'y a donc pas lieu d'en déduire une réduction des programmes d'équipement sur la période.

Quant à l'évolution des dépenses d'équipement incorporel (+ 117,4 % de 2005 à 2010), il faut rappeler que le chapitre 20 (hors subventions d'équipement du chapitre 204) comporte notamment les acquisitions de brevets, licences et logiciels informatique, ainsi que les frais d'études. Cette évolution est logique avec le lancement durant cette période, de nouveaux projets d'investissements : les plus gros postes concernent les études sur les aménagements extérieurs de la Cité des Arts, des Prés de Vaux, les projets Viotte et le secteur des Vaïtes.

P. 14 :

La Chambre indique : « globalement, les dépenses d'équipement ont connu d'importantes variations, se réduisant de 44,13 M€ à 25,29 M€ de 2005 à 2006 puis progressant de nouveau régulièrement jusqu'en 2009, avant de diminuer à nouveau de 40,23 M€ à 36,67 M€ en 2010 (une reprise étant amorcée en 2011). Si les dépenses d'investissement ramenées à la population ont diminué, elles restent toutefois supérieures à celles des communes de même importance (...) ».

A nouveau, le chiffre de 44,13 M€ correspond à des opérations réelles ajoutées aux opérations d'ordre, tandis que les 25,29 M€, 40,23 M€ et 36,37 M€ ne portent que sur les opérations réelles.

La comparaison est donc faussée. Les opérations réelles, ont de fait évoluées comme suit :

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Dépenses réelles d'équipement (comptes 20 21 23)	31 747 280,66	25 292 122,36	35 306 174,77	30 622 243,61	40 231 581,20	36 673 595,85	37 482 666,44

Les variations constatées d'un exercice sur l'autre ont des explications techniques. La Ville pilote la programmation de ses dépenses et de ses investissements au travers d'un PPI (Plan Pluriannuel d'Investissement). Comme indiqué précédemment, en opérations réelles, les dépenses de tranches annuelles sont restées globalement stables. Les autres dépenses d'équipement réelles prennent en compte les rythmes de réalisation des différents programmes.

Sur l'ensemble de la période, les dépenses d'investissement ont globalement augmenté avec la montée en charge de la réalisation du programme municipal.

P. 15 :

Au terme de son analyse de la dette, la Chambre conclut en indiquant que « les opérations de mobilisations et de remboursements des avances de trésorerie et autres emprunts assortis de droit de tirage, donnent lieu à inscription au chapitre 16 de comptabilisation des emprunts. Ces mouvements égaux en recettes et en dépenses pour les lignes de trésorerie au terme de l'exercice, ainsi qu'il convient pour éviter de les consolider en emprunts ordinaires, aboutiront à augmenter significativement les masses budgétaires enregistrées au compte 16 : ainsi, à titre d'illustration, sur les 59,64 M€ de recettes et les 56,35 M€ de dépenses constatées en 2010, 45,74 M€ correspondaient au montant des tirages sur lignes de trésorerie ».

La Ville fait remarquer à la Chambre que cette conclusion opère une confusion entre lignes de trésorerie (systématiquement soldés par la Ville et non consolidés, s'agissant de crédits de court terme, comptabilisés uniquement chez le Comptable) et certains emprunts, aux caractéristiques particulières permettant à la Ville de disposer de capacités de remboursement provisoire, utiles pour gérer en « trésorerie zéro » et donc limiter au strict nécessaire les frais financiers payés par la Collectivité.

Ces « crédits revolving » sont pour autant des emprunts de long terme. Ils ne modifient en rien l'analyse faite. Même s'ils autorisent des mouvements infra annuels, ils respectent un tableau d'amortissement contractualisé (à tel point qu'ils peuvent aussi fonctionner comme des emprunts classiques). A ce titre, ils figurent dans les annexes relatives à la dette, tant au Budget Primitif qu'au Compte Administratif.

L'encours de dette bisontin était de 104 175 003 € au 31/12/2010 pour 121 857 habitants, soit 854,80 €/habitant. La lecture de l'annexe A2.5 du compte administratif 2010 permet de constater que cette somme inclut 46,2 M€ de capital restant dû pour les CLTR, ligne « 16441. Opérations afférentes à l'emprunt ».

P. 16 :

La Chambre fait état des niveaux d'exécution du budget sur les exercices étudiés.

Le tableau ci-après produit par la Ville permet d'expliciter la réponse faite à la Chambre.

Exercice	Prévisions	Exécution	Écart	Prévisions	Exécution	Écart
2007	100 000 000	100 000 000	0	100 000 000	100 000 000	0
2008	100 000 000	100 000 000	0	100 000 000	100 000 000	0
2009	100 000 000	100 000 000	0	100 000 000	100 000 000	0
2010	100 000 000	100 000 000	0	100 000 000	100 000 000	0
2011	100 000 000	100 000 000	0	100 000 000	100 000 000	0
2012	100 000 000	100 000 000	0	100 000 000	100 000 000	0
2013	100 000 000	100 000 000	0	100 000 000	100 000 000	0

Compte administratif - Budget principal

Taux exécution						
	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Dépenses de fonctionnement						
Crédits ouverts	169 860 613	167 098 554	172 420 807	172 802 044	175 315 856	178 000 031
Réels	140 078 508	137 046 402	139 137 872	142 122 875	146 384 882	147 848 027
Ordre	29 782 105	30 052 152	33 282 935	30 679 169	28 930 974	30 152 004
dont virement à la SI	19 811 451	21 602 497	21 971 804	24 655 578	21 898 163	21 107 045
hors virement à la SI	9 970 654	8 449 655	11 311 131	6 023 591	7 032 811	9 044 959
				dont 4 859 415 / sortie actions / scission (1) SAIEMB		
Réalisations	143 801 178	139 902 966	146 222 417	142 845 080	147 731 414	151 057 485
Réels	136 031 243	131 464 738	134 971 730	136 893 532	140 855 165	142 049 385
Ordre	7 769 935	8 438 228	11 250 687	5 951 548	6 876 249	9 008 100
dont virement à la SI	0	0	0	0	0	0
hors virement à la SI	7 769 935	8 438 228	11 250 687	5 951 548	6 876 249	9 008 100
Taux	84,66%	83,72%	84,81%	82,66%	84,27%	84,86%
Réels	97,11%	95,93%	97,01%	96,32%	96,22%	96,08%
Ordre	26,09%	28,08%	33,80%	19,40%	23,77%	29,88%
dont virement à la SI	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
hors virement à la SI	77,93%	99,86%	99,47%	98,80%	97,77%	99,59%

Recettes d'investissement						
	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Crédits ouverts	169 186 011	122 740 806	134 827 462	146 911 799	153 178 016	158 670 075
Réels	96 151 084	92 022 908	101 374 664	115 935 462	123 780 281	128 430 799
Ordre	73 034 927	30 717 898	33 452 798	30 976 337	29 397 735	30 239 276
dont virement à la SI	19 811 451	21 602 497	21 971 804	24 655 578	21 898 163	21 107 045
hors virement à la SI	53 223 476	9 115 401	11 480 994	6 320 759	7 499 572	9 132 231
Réalisations	127 889 231	80 563 045	88 689 460	95 768 102	105 535 575	104 988 553
Réels	76 926 496	71 459 076	77 366 311	89 623 689	98 192 568	95 937 198
Ordre	50 962 735	9 103 969	11 323 149	6 144 413	7 343 007	9 051 355
dont virement à la SI	0	0	0	0	0	0
hors virement à la SI	50 962 735	9 103 969	11 323 149	6 144 413	7 343 007	9 051 355
Taux	75,59%	65,64%	65,78%	65,19%	68,90%	66,17%
Réels	80,01%	77,65%	76,32%	77,30%	79,33%	74,70%
Ordre	69,78%	29,64%	33,85%	19,84%	24,98%	29,93%
dont virement à la SI	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
hors virement à la SI	95,75%	99,87%	98,63%	97,21%	97,91%	99,11%

Le taux global moyen des dépenses de fonctionnement, réelles et d'ordre, est bien de 85 % maximum. Celui des dépenses réelles est en fait de 96,5 %. Celui des dépenses d'ordre est a contrario très faible mais parce que les prévisions incluent le virement à la section d'investissement qui, depuis 2006, ne fait plus l'objet d'un mandat mais d'une affectation au compte administratif. On retrouve ce même virement à la section d'investissement en recettes d'investissement dont le taux d'exécution global, en moyenne de 69 %, est pareillement faussé. Pour les seules recettes réelles, il est en fait de 78 %.

P. 17 :

S'agissant du budget de l'assainissement, la Chambre évoque « une augmentation sensible des dépenses d'exploitation, de 23 % de 2005 à 2010 ».

L'évolution de ces dépenses sur la période s'explique par une série de dépenses exceptionnelles.

S'agissant de 2007, on peut citer :

- Pour 179 K€ l'accroissement de la contribution du budget Assainissement au budget Eau, faisant suite à la réorganisation intervenue au sein des services de la Ville et au regroupement dans une Direction unique de services auparavant répartis entre une Direction de l'Eau et une Direction de l'Assainissement. Cette réorganisation visait à favoriser les économies d'échelles et le regroupement des fonctions.
C'est ainsi que ce sont désormais des personnels rémunérés par le budget de l'Eau qui assurent la gestion administrative et financière des deux budgets annexes. Pour favoriser la transparence des coûts, cette charge pour le budget Eau est compensée par une contribution du budget Assainissement justifiée par des ratios d'activité issus de la comptabilité analytique de la Ville et de ce fait ajustables annuellement.
- En 2007 est aussi intervenu pour 565 K€ le versement d'une redevance exceptionnelle à l'Agence de l'Eau, correspondant à un ajustement sur plusieurs années, suite à une révision des modes de calcul interne à l'Agence. Les pièces justificatives ont été communiquées à la CRC.

Pour ce qui concerne l'exercice 2010 :

- La Ville a procédé pour 775 K€ à une série d'amortissements complémentaires. Ces régularisations ont été autorisées par délibération du 17/06/10. Il s'agit d'écritures d'ordre équilibrées en recettes et en dépenses.
- Une autre série de dépenses exceptionnelles est intervenue en opération réelle. Il s'agit d'une série d'admissions en non valeur. Les créances irrécouvrables présentées à l'ordonnateur pour 293 K€ par le comptable public ont été autorisées par délibérations du 17/06/10 et du 09/12/10.

P. 18 :

S'agissant du budget annexe Chauffage Urbain, la Chambre indique que « la création d'un budget annexe dédié permet à la Collectivité de respecter le cadre réglementaire des services publics industriels et commerciaux, imposant d'en isoler les recettes et les dépenses, pour en faire supporter le coût final à l'usager plutôt qu'au contribuable ». Elle signale toutefois que cette création est intervenue tardivement,

Sans méconnaître les difficultés techniques et l'ancienneté de ce dossier (la Chambre rappelle que la création du service est liée au dossier de la ZAC de Planoise, donc très antérieure à l'établissement de la M 14), la Ville rappelle que la mise en place du budget annexe est liée à une volonté affichée de transparence, dans un contexte particulier, marqué par des évolutions significatives touchant l'activité Chauffage Urbain.

- La délégation de service public arrivait à terme et un débat est intervenu sur le mode de gestion à retenir pour la suite, entre le recours à une nouvelle DSP ou la gestion en régie directe. Une évaluation de ces modes de gestion a été effectuée, et le choix s'est finalement porté sur la DSP.
- L'urbanisation de la ZAC des Hauts de Chazal nécessitait l'extension du réseau de chaleur, avec la réalisation de programmes d'habitation. Par ailleurs l'extension du CHRU qui générerait une augmentation de 50 % du besoin d'énergie impliquait une visibilité à long terme des investissements réalisés. Ces contraintes techniques plaidaient également pour une plus grande transparence.
- Les choix technologiques et la diversification des énergies, impliquaient la réalisation de nouveaux équipements (chaufferies bois), la sécurisation du réseau de chaleur, la mise aux normes des installations.
- La libéralisation du marché de l'énergie avait enfin pour conséquence de mettre fin à l'obligation de rachat par EDF de l'énergie produite par la cogénération, conduisant à opérer des choix techniques et nécessitant de s'interroger sur les éléments constitutifs du prix.

Tous ces arguments obligeaient à repenser le service, à en conforter la gestion et à en renforcer la transparence, dans le cadre explicite d'un budget annexe dédié. Cela a été décidé par délibération du Conseil Municipal du 24 février 2005. Les débats au Conseil détaillent l'ensemble de ces éléments et font clairement état de ces différents objectifs.

P. 19 :

En conclusion de ses analyses financières, la Chambre, en revenant sur les aspects fiscaux, fait état sur la période « d'un effort fiscal accru pour les ménages, en comparaison du niveau de pression fiscale exercée par les communes de même importance », en constatant un « alourdissement des impôts ménages (...) depuis une dizaine d'années à Besançon ».

En réponse, la Ville de Besançon rappelle qu'elle dispose d'un potentiel fiscal inférieur à la moyenne (ce que constate la Chambre dans son rapport P. 12). Cette « moindre richesse relative » implique donc de pratiquer des taux plus élevés que la moyenne pour un même produit fiscal. La Chambre constate aussi dans son analyse que ces moyens sont prioritairement affectés à l'investissement, donc au développement de la Ville et à la création de richesse.

Cette situation n'est pas nouvelle puisqu'elle était déjà évoquée lors du précédent rapport de la CRC. Elle résulte de choix politiques anciens qui ont fait qu'à la création de la Communauté d'Agglomération les impôts sur les entreprises (taxe professionnelle) étaient en revanche inférieurs à la moyenne.

Un élément est à souligner (il a été signalé par la Ville ci-avant : sur la période 2008-2012 les taux d'imposition bisontins moyens ont progressé de moins de 1 % par an, moins vite que la moyenne des communes comparables de plus de 100 000 habitants. Cette modération fiscale est illustrée par la taxe d'habitation dont le taux n'a augmenté qu'une seule année de 2008 à 2012.

P. 20 :

La Chambre consacre la 5^{ème} partie du rapport à une approche critique des conventions de mutualisations de services, soulignant, de la part de la Ville une « méconnaissance du cadre législatif et réglementaire », le « contenu imprécis » des conventions et leur « durée d'exécution incertaine ». Elle aborde le cas particulier de plusieurs de ces conventions. Elle considère que celles-ci, qui s'inscrivent dans une logique de mise en commun des services « ne sont pas rédigées de façon identique », utilisant tantôt la terminologie de « service partagé », tantôt celle de « mutualisation de service », ou de « mise à disposition de service ou mission », bien que se référant toutes explicitement aux dispositions de l'article L. 5211-4-1 du Code Général des Collectivités Territoriales ».

La Ville constate que cette approche résolument critique attache plus d'importance aux questions de forme qu'aux questions de fond.

Certes, il est exact que certaines références ou mentions nécessitent ou nécessiteront d'être revues, pour tenir compte de l'état définitif du cadre législatif et réglementaire. Ce travail était en cours lors de l'examen entrepris par la Chambre. La Collectivité s'y est employée.

C'est notamment ce qui a motivé en décembre 2011 de reconduire les conventions pour un an. La reprise d'une première série de dispositions a donné lieu à délibérations du Conseil Communautaire et du Conseil Municipal (pour ce dernier lors de sa séance du 13/12/12).

Ainsi, les remarques formelles concernant le Plan et Informations Géographiques, la Direction Stratégie et Territoire, le service Documentation et la navette courrier, la fonction Financements Européens, le Département TIC et les Moyens Généraux sont de fait devenus caduques. A cette occasion, la Ville et l'Agglomération ont également décidé de créer un nouveau service commun, positionné à l'Agglomération, celui des Achats et de la Commande Publique.

Au-delà de cette dimension formelle, qui n'a jamais donné lieu à remarques ou observations du contrôle de légalité, la Ville entend démontrer :

- Que son objectif a été constamment de promouvoir la construction intercommunale et la mutualisation, dans l'esprit préconisé par les pouvoirs publics et notamment dans le rapport annuel de la Cour des Comptes publié en 2005.
- Que le choix d'une approche prudente et pragmatique était une nécessité compte tenu de la jeunesse de l'intercommunalité à fiscalité propre, de la configuration géographique et démographique du territoire du Grand Besançon (prédominance de la commune-centre), mais aussi d'un contexte juridique (et terminologique) fluctuant qui n'a été que récemment stabilisé. En 8 ans, 4 lois se sont succédées (loi du 27/02/02, loi du 13/08/04, loi du 19/02/07, loi du 16/12/10).

- Qu'aucune des décisions prises en commun par la Ville et l'Agglomération (toutes perfectibles qu'elles soient) ne sont de nature à s'opposer gravement aux principes de droit.
- Que l'ensemble de ces décisions a permis de développer et de renforcer l'intercommunalité, en favorisant la réalisation d'économies d'échelle plutôt que de recréer des services supplémentaires, donc de générer des coûts supplémentaires, que l'ensemble de ces décisions a donc été favorable aux citoyens contribuables bisontins.

On ne peut s'abstraire du contexte du début des années 2000 et de l'existence d'une Commune-centre concentrant la quasi totalité des services administratifs en 2001. La CAGB, créée à partir du district existant au 31/12/00 était peu dotée à l'époque en moyens humains et en compétences techniques. Le choix politique a été de la faire monter progressivement en compétences. C'est ce qui explique la volonté de construire l'intercommunalité en s'appuyant aussi sur un partage partiel des moyens fonctionnels disponibles auprès de la Ville centre.

Cette démarche a été consacrée par la loi du 13/08/04 (mutualisation ascendante). La modification par le législateur du cadre de la loi du 27 février 2002 très fortement demandée par les intercommunalités et les élus de terrain a permis d'asseoir le cadre des coopérations retenues au niveau local. Le cadre général a été certes à nouveau modifié (voire enfin stabilisé) par la loi du 16/12/10, mais la mise en œuvre pratique de la loi de 2010 est plus complexe qu'il n'y paraît.

En effet, il fallait prendre en compte les mutualisations et les complémentarités mises en place progressivement entre la Ville et la CAGB, pour ne pas défaire brutalement des liens construits dans un souci d'efficacité et d'économies d'échelle. Ces considérations pratiques et de terrain expliquent les délais nécessaires à la Ville et à l'Agglomération pour préparer et mettre en œuvre à partir de 2011 les régularisations, aujourd'hui amorcées.

P. 20 :

La Chambre reconnaît que « le cadre des mises à disposition de service défini à l'article L 5211.4.1 du CGCT (...) a été modifié à plusieurs reprises entre 2002 et 2010 ». Elle indique toutefois, pour prendre l'exemple de la convention du 2/01/04, que cette dernière n'autorisait pas « au bénéfice de la CAGB, la mise à disposition de tout ou partie d'un service de la Ville », tel que le prévoit ladite convention.

Il est exact que dans ce cas particulier, la Ville et l'Agglomération ont de fait anticipé l'évolution du cadre juridique, avec l'objectif de favoriser la solution la plus opérationnelle et la plus économe en moyens (cf. les explications ci-après concernant les TIC).

Comme évoqué au point précédent, la préoccupation de mutualisation des services, pour des raisons de bonne gestion entre les Communautés d'Agglomérations créées par la loi de 1999 et leurs communes membres, était au cœur des préoccupations des Collectivités Territoriales au début des années 2000. Il est apparu pour nombre d'entre-elles la nécessité de faire évoluer la rédaction initiale de l'article L 5211.4.1 du CGCT pour faciliter les mutualisations ascendantes.

Cette revendication a été portée par les associations représentatives d'élus locaux auprès des Pouvoirs Publics et était inscrite, en 2003 dans l'avant-projet de loi relative aux libertés et responsabilités locales « lorsque cette mise à disposition présente un intérêt économique ». C'est une rédaction très proche qui a prévalu dans la nouvelle rédaction de l'article L 5211.4.1 du CGCT, issu de la loi du 13/08/04.

Tel était le contexte lors des discussions intervenues courant 2003 et qui ont abouti à la conclusion de la convention du 2 janvier 2004. Le vote de la loi ayant pris du retard, plutôt que de retarder d'un an minimum (pour rester calés sur un exercice budgétaire) la mise en place d'une première mutualisation, il a été effectivement décidé d'anticiper de quelques mois sur le vote et l'adoption définitive d'un texte qui a légitimé ce choix organisationnel entre la Ville et l'Agglomération.

P. 20 et P. 21 :

La Chambre indique que « la loi du 13/8/04 relative aux libertés et responsabilités locales a par la suite autorisé [effectivement] la mise à disposition des services d'une communauté à un établissement public de coopération intercommunale », mais au sens d'une « mise à disposition de tout ou partie de services communaux au bénéfice de l'EPCI, pour l'exercice des compétences de la Communauté ». Elle ajoute : « avec constance, depuis la première loi du 31/12/66 relative aux Communautés Urbaines jusqu'à celle du 16/12/10, le législateur a réaffirmé le principe des transferts de moyens (...) et des compétences aux établissements intercommunaux, avec [seulement] la possibilité de mises à disposition des services intercommunaux ».

En réponse, la Ville souhaite citer des extraits du rapport intitulé « la mutualisation des moyens dans le cadre intercommunal » présenté par MM. les Sénateurs DETRAIGNE et MEZARD (extrait d'un rapport d'information établi au nom de la Délégation aux Collectivités Territoriales et à la Décentralisation, enregistré à la Présidence du Sénat le 25/05/10). Ces extraits visent à replacer les réponses de la Ville dans un contexte général, celui d'une intercommunalité et d'une mutualisation en construction, au niveau national, à l'époque concernée. En effet, ni la Ville ni l'Agglomération n'ont cherché à s'exonérer du cadre légal. Il ne saurait non plus y avoir de doute sur les choix et objectifs poursuivis par la Ville et l'Agglomération. Le rappel du contexte national est de nature à relativiser les analyses a posteriori, éloignées de la complexité résultant de l'inadaptation du cadre légal, lequel n'a été que tardivement stabilisé.

Que disent en effet les honorables Parlementaires ?

P. 31 : « Curieusement, aucun des termes « intercommunalité » (ou « intercommunal ») et « mutualisation », qui figurent à de si nombreuses reprises dans nos textes législatifs et réglementaires, n'a aujourd'hui reçu l'onction de l'Académie Française. A défaut de terme académiquement reconnu, il appartient à nos rapporteurs de livrer leurs propres définitions des deux notions a priori bien connues, mais dont les contours peuvent en réalité varier selon la conception que chacun s'en fait » (...).

P. 32 : « Vos rapporteurs, pour qui l'utilité de la mutualisation ne prête aucunement à contestation, sont convaincus de l'utilité de l'intercommunalité, qui en est la forme la plus achevée. Le transfert de compétences accompagné du transfert des moyens correspondants reste le plus sûr chemin vers l'efficacité et l'efficience de l'action publique locale. Mais ce transfert de moyens ne peut se faire ni dans tous les domaines ni à marche forcée.

A cet égard, mutualisation et intercommunalité doivent être conçus comme des outils complémentaires, la première intervenant dans des matières qui ne sont pas (ou pas encore) couvertes par la seconde. Tel n'est pourtant que partiellement le cas. Le droit, qu'il soit national ou communautaire, les traite si différemment que l'on peut se demander dans quelle mesure, loin de les envisager comme complémentaires, il ne les considère pas comme des valeurs ennemies. Soumise à l'épreuve des faits, la dialectique intercommunalité-mutualisation se révèle ainsi riche d'interrogations, à l'aune desquelles se mesure sa complexité » (...).

P. 36 : « La mutualisation apparaît elle-même comme essentielle à l'intercommunalité, et ce pour au moins deux raisons :

- D'abord, parce que la mutualisation est la condition sine qua non de la pleine réussite d'une entreprise intercommunale. Si le succès de l'intercommunalité n'est guère contestable, il est aujourd'hui impératif de transformer l'essai en engageant ou en poursuivant en leur sein, pour reprendre les termes de la Cour des Comptes « une politique résolue de mutualisation ». Comme l'écrit M. Jean-Luc WARSMANN, Président de la Commission des lois de l'Assemblée Nationale, dans son rapport d'information sur l'optimisation de la dépense publique (octobre 2009) : « une deuxième étape doit désormais être franchie, afin que les intercommunalités ne deviennent pas un échelon territorial supplémentaire, qui se superposerait aux communes qui en sont membres ».*
- Ensuite, parce que la mutualisation peut souvent constituer une première étape dans une marche (plus ou moins longue) susceptible de conduire au transfert pur et simple de moyens dans un cadre intercommunal. Vos rapporteurs tiennent à mettre l'accent sur ce dernier aspect, souvent occulté et néanmoins fondamental : la mutualisation des moyens, et notamment des services, apprend aux acteurs locaux à travailler ensemble ; elle crée des synergies qui les rend complémentaires ; ce faisant, elle renforce le sentiment d'une Communauté d'intérêts, la solidarité territoriale et l'envie d'aller plus loin en s'engageant dans une véritable démarche intercommunale. Le rapprochement conventionnel peut ainsi préparer le rapprochement institutionnel d'un EPCI ».*

Il est par ailleurs bien souligné par les rapporteurs que « les pouvoirs nationaux et a fortiori les pouvoirs supranationaux, loin de les enfermer (les EPCI) dans un carcan réglementaire ou législatif, doivent s'efforcer de leur faciliter la tâche par la détermination d'un cadre juridique souple, sécurisant et responsabilisant ».

Le rapport fait enfin état d'un souhait de donner un nouvel élan à la mutualisation et de marquer la volonté d'autoriser d'une manière générale les Collectivités Publiques Locales à prendre des initiatives de mutualisation.

Bien que les extraits cités soient postérieurs à la période étudiée, la Ville se reconnaît pleinement dans les analyses ci-dessus. Il ne saurait donc être fait grief à la Ville et à l'Agglomération d'avoir « méconnu les principes du transfert concomitant des compétences, des moyens et des services » comme l'indique la Chambre p. 21.

P. 20 :

Dans la suite des remarques précédentes, la Chambre conteste les termes de la convention du 02/01/04 qui prévoit, « au bénéfice de la CAGB, la mise à disposition de tout ou partie d'un service de la Ville, en l'occurrence le Département des Technologies, de l'Information et de la Communication ».

La Ville rappelle que la délibération du 13/12/12 déjà citée a depuis rapporté la convention en cause.

Au fond, elle rappelle que l'Agglomération n'a pas été créée ex nihilo mais résulte de la transformation du District existant. Celui-ci disposait d'un budget propre, de moyens humains et informatiques existant au 31/12/00, moyens limités, mais suffisants au moins sur le plan informatique pour prendre en charge les compétences transférées au 01/01/01, dont la plus importante (la compétence Transport) était gérée par la Ville en DSP et sous forme d'un budget annexe. La Ville pour sa part disposait d'un service informatique fourni, chargé de gérer les postes et les réseaux, d'assurer la maintenance des produits installés et de développer des logiciels de gestion interne. Pour toutes ces fonctions, le District (puis l'Agglomération) faisait appel à des prestataires privés.

Les choix opérés en matière de TIC ont permis d'optimiser les moyens de part et d'autre.

Dans l'hypothèse où il aurait été décidé de transférer une partie du service informatique de la Ville à l'Agglomération au 01/01/01 (« le transfert concomitant des compétences, des moyens et des services » évoqué par la Chambre) à hauteur de l'utilisation de ces services par les compétences transférées, il aurait fallu établir des proratas rapportés à des équivalents en temps complets (ETC). Cela aurait posé des difficultés pratiques (quels agents pour quelles fonctions), sans permettre à la CAGB de disposer de suffisamment de moyens pour constituer un service propre pertinent, sauf à constituer des doublons. Ce n'est pas la décision qui a été prise pour des impératifs de bonne gestion et il y a lieu de s'en féliciter.

Ce n'est que progressivement, à compter de 2003, avec la montée en charge de la CAGB, que la réflexion a été poursuivie. Le choix d'une mutualisation, parmi les différentes solutions possibles, a été pour la Ville et l'Agglomération celui qui a impliqué le moins de complexité de gestion, tout en favorisant une harmonisation des pratiques utiles pour rapprocher la gestion des deux structures, en permettant à l'Agglomération de bénéficier au moindre coût de l'intégralité des compétences et des outils disponibles à la Ville.

P. 21 :

« La Chambre observe que l'aménagement opéré par la loi du 13/8/04 ne saurait être interprété comme instaurant un principe de libre constitution de services communs, qu'ils soient dits mutualisés ou partagés ».

En référence au cadre légal alors applicable, la Ville entend répondre que si le législateur dans l'article L 5211.4.1 du CGCT a bien fixé comme règle de principe le fait que tout transfert de compétence des communes vers un EPCI s'accompagne du « transfert du service ou de la partie de service chargé de sa mise en œuvre », il a aussi admis dans le même article la possibilité de mettre les services d'une commune membre « à disposition d'un EPCI pour l'exercice de ses compétences, lorsque cette mise à disposition présente un intérêt dans le cadre d'une bonne organisation des services ». Ce faisant il a bien pris acte de l'existence de cas de transferts de compétence ne donnant pas lieu intégralement à un transfert de services.

D'ailleurs, cette dérogation paraît communément admise pour les services fonctionnels (dont les services informatiques cités précédemment). En effet, à la différence de services dits opérationnels (transports par exemple), les services fonctionnels ne sont que très rarement (et pour des collectivités de très grande taille) affectés exclusivement à une compétence donnée.

La Ville réaffirme qu'en aucun cas elle n'a cherché à se placer dans un cadre contractuel de « libre constitution de services communs ». L'article L 5211.4.1 II dans sa rédaction de référence permettait de procéder à des mutualisations descendantes et ascendantes. Ce point a d'ailleurs donné lieu à opposition entre la France et l'Union Européenne, avant que la question ne soit finalement réglée.

Dans la mesure où les deux types de mutualisations étaient possibles avant 2011, la Ville et l'Agglomération avaient adopté la position de principe suivante : dès lors que le service mutualisé avait vocation à intervenir non seulement au bénéfice de la CAGB et de la Ville mais aussi à développer des services supplémentaires en direction des communes, le positionnement à l'Agglomération pouvait prévaloir (ex. du Plan Informations Géographiques) ; dès lors que le service mutualisé (pour l'essentiel des services fonctionnels) ne visait qu'à améliorer le fonctionnement des deux administrations (notamment à permettre à la CAGB de disposer de services supplémentaires), le positionnement à la Ville pouvait être maintenu.

Comme indiqué précédemment, cette approche de « bonne organisation des services » destinée à optimiser les moyens financiers des deux structures a été remise en cause à partir de 2011 par la Ville et par l'Agglomération, avec l'objectif de recalculer les dispositions mutualisées dans le cadre fixé désormais par la loi du 16/12/10.

P. 21 et P. 22 :

« La Chambre évoque le contenu « imprécis » des conventions en cause : « aucune n'est rédigée de façon identique, la terminologie variant d'une convention à l'autre, utilisant tantôt l'expression service partagé, tantôt celle de mutualisation ou encore de mise à disposition de service ou de mission. La mise à disposition de services ou de parties de services ne peut intervenir sans qu'en soient déterminés le champ et le contenu en termes d'équipements, de moyens matériels et surtout de ressources humaines (...). Or, de telles précisions ne figurent pas dans les conventions organisant la mutualisation des services entre la Ville de Besançon et la CAGB ».

Sans méconnaître le côté perfectible des conventions en cause, la Ville renvoie aux éléments de contexte rappelés ci-avant : un cadre législatif et réglementaire tardivement stabilisé (en 8 ans, 4 lois se sont succédées), une terminologie et un formalisme pas toujours explicites (cf. le rapport parlementaire précédemment cité). La Ville a reconnu la nécessité de procéder à des corrections et à des améliorations dès 2011.

S'agissant du contenu même des conventions, il convient de rappeler, en l'état du droit applicable, que le formalisme prévu par le CGCT était très limité. Dans la version issue de la loi du 13/08/04, l'article L 5211.4.1 dispose simplement que : « une convention conclue entre l'établissement et les communes intéressées fixe alors les modalités de cette mise à disposition. Cette convention prévoit notamment les conditions de remboursement par la commune des frais de fonctionnement du service. »

La loi apparaît donc très succincte sur le contenu de la convention. Elle indique en revanche que celle-ci doit prévoir les conditions de remboursement. Il apparaît ainsi évident qu'elle laisse une certaine liberté aux parties.

Même si la rédaction des conventions était améliorable (et pour certaines désormais améliorée), leur contenu ne paraît pas poser de problème de légalité, ni-même d'application pratique. La Ville rappelle en effet que le choix de la mutualisation entre Ville et Agglomération (plutôt qu'un transfert partiel ingérable et susceptible de générer des surcoûts et des difficultés de fonctionnement pour les deux parties, ou le développement de services spécifiques à la CAGB) a été fait en toute connaissance de cause par les deux assemblées.

Certes, les formulations génériques peuvent apparaître succinctes. En revanche, les lieux, les biens, les personnels concernés figurent en annexe des conventions au cas par cas. En revanche, la Ville (comme l'Agglomération) n'a pas souhaité établir de procès-verbaux figés, qui par exemple, auraient identifié chaque agent, chaque tâche, chaque poste de travail, en établissant des proratas de temps et de fonctions à répartir entre Ville et Agglomération. En mutualisant, il a été décidé non seulement d'offrir l'intégralité du service mais la plus grande souplesse s'agissant de ses possibilités d'évolution.

En admettant que la mutualisation voulue par la Ville et par l'Agglomération se voulait complète, il était aussi nécessaire de tenir compte des possibilités de développement du service. Les deux parties se sont entendues sur une situation de départ, sur les mises à disposition nécessaires (retranscrites ensuite comptablement par exemple s'agissant des biens inventoriés), en fixant les conditions de réussite de la mutualisation.

P. 22 :

La Chambre critique les dispositions conventionnelles relatives à la situation des personnels concernés, en indiquant notamment une méconnaissance du « principe d'organisation de l'administration publique en vertu duquel seule l'autorité fonctionnelle peut être dissociée de l'autorité hiérarchique, qui ne se partage pas et appartient à la Collectivité d'emploi ».

La Ville reconnaît que la rédaction utilisée sur ce point pour certaines conventions a pu être maladroite. Si certaines conventions évoquent la notion de « double autorité hiérarchique », les collectivités signataires entendaient bien en réalité viser une situation de partage de l'autorité fonctionnelle et non de l'autorité hiérarchique, qui est le principe même des situations de mutualisation de moyens humains.

Par exemple, pour la convention conclue le 26 juin 2009 régissant la mutualisation de la fonction ressources humaines, il est bien prévu que le Pôle ressources humaines partagé « est placé sous l'autorité fonctionnelle des directeurs généraux des services des trois entités » (article 3 de la convention) et « que l'autorité hiérarchique est assurée par le Directeur général adjoint de la Ville » «(par délégation du Maire) (article 4 de la convention).

Les erreurs rédactionnelles constatées dans certaines conventions ont depuis été corrigées dans le cadre du travail de reprise des conventions.

Il faut indiquer toutefois que les erreurs de rédaction, lorsqu'elles ont été constatées, n'ont pas entraîné, à la connaissance de la Ville, de difficultés de fonctionnement effectif, de conflit ou de contestation par les intéressés.

P. 22 :

Pour la Chambre, « Ce défaut de rigueur dans la rédaction des conventions a des effets vis à vis des tiers, personnels et administrés, il pourrait notamment être source de difficultés quant à la qualification de la situation individuelle des agents œuvrant au sein des services et missions partagés ou mutualisés ».

La Ville de Besançon s'étonne de cette affirmation, les sources de difficultés potentielles évoquées par la Chambre ne lui apparaissant pas démontrées.

S'agissant des agents concernés, comme indiqué ci-dessus, la Ville n'a pas connaissance de situations résultant des mutualisations décidées par la Ville et par l'Agglomération qui auraient posé difficulté à l'un ou l'autre des agents concernés.

La mise en place des mutualisations a donné lieu à des mois de travail, à une consultation et une concertation avec les personnels, à une association des syndicats, à une série d'informations internes, à une modification des organigrammes et au traitement (en tant que de besoin) des situations individuelles.

D'ailleurs, toute modification de la Collectivité de rattachement ne peut se faire sans un formalisme qui évite toute ambiguïté sur la Collectivité employeur de l'agent. Et si c'était le cas (de façon très improbable), ce dernier conserve une fiche de paye mensuelle, laquelle mentionne explicitement la qualité de son employeur. Cela dit, les choix d'organisation faits par la Ville et la CAGB, ont limité au maximum les bouleversements organisationnels.

Il ne paraît pas davantage à la Ville que les mutualisations pourraient poser des difficultés aux tiers et aux administrés (au contraire). Il n'aura pas échappé à la Chambre que l'essentiel des mutualisations opérées entre la Ville et la CAGB a concerné des services fonctionnels c'est-à-dire des services « prestataires de services » pour l'une et l'autre administration (informatique, archives, parc auto, etc...). De fait le service rendu est tout à fait transparent pour les usagers des services publics. Ainsi, à titre d'exemple, le fait que la maintenance informatique des postes utilisés dans les écoles pour la Ville ou pour la gestion de déchets à l'Agglomération soit gérée par l'une ou l'autre structure, voire par un tiers, est sans aucun intérêt pour l'utilisateur. Il n'en est pas de même pour la qualité du service rendu et pour le coût du dit service. Quant aux fournisseurs, contractants ou intervenants directement ou indirectement concernés, ils ont été à chaque fois individuellement informés des éventuelles (et très mineures) modifications susceptibles d'avoir été induites par la mutualisation. A la connaissance de la Ville, aucun impayé de facture, retard de paiement ou contentieux avec un tiers n'est imputable à la mutualisation.

En revanche, la Ville et l'Agglomération peuvent démontrer que la mutualisation a permis d'éviter le doublonnage de services et de réaliser une extension des services rendus au meilleur coût, par la mise en commun de moyens et la recherche d'économies d'échelle. A titre d'exemple, la mutualisation des Ressources Humaines s'est faite avec un volume d'ETC inférieur à ce qu'aurait donné la simple addition des personnels RH de chacune des trois structures, avant mutualisation. La convention de mutualisation évalue les économies ainsi générées à près de 200 K€.

Loin d'être préjudiciable, cette approche a donc été profitable aux contribuables de la Ville et de l'Agglomération.

La Chambre conclut en rappelant le nouveau cadre juridique applicable aux personnels depuis la loi du 16/12/10. Ces dispositions sont effectivement celles qui ont été mises en place pour la constitution de services communs, dans le cadre de la délibération du 13/12/12.

P. 23 :

Pour la Chambre, « Les contributions au financement des services partagés, mises à la charge de la Collectivité bénéficiaire des moyens en matériels et personnels de son partenaire, donc le plus souvent la CAGB, ont souvent été fixées sur une base forfaitaire sans évaluation précise des coûts réellement supportés par la Collectivité « support ».

L'analyse de la Chambre mérite d'être corrigée. S'il est exact que certains coûts forfaitaires ont été retenus pour la détermination du mode de calcul de certaines contributions, ce choix a été fait pour des raisons de simplicité de gestion, mais les coûts forfaitaires retenus ne sont nullement déconnectés des coûts réels.

Ils ont été définis sur la base de données chiffrées, validées par les Commissions des deux assemblées, préalablement à l'approbation des conventions entre la Ville et le Grand Besançon. Ont été pris en compte dans l'établissement de ces coûts aussi bien les éléments issus de la comptabilité analytique de la Ville que les données spécifiques collectées auprès des services prestataires (tenant compte de leur connaissance des services rendus et des éléments de leur fonctionnement). En aucun cas, elle « ignore les coûts réels ».

Ainsi, pour les TIC, le coût moyen retenu dans la convention initiale correspond à une valeur arrondie qui intègre les coûts de maintenance, de développement et d'exploitation pour un poste informatique. C'est d'ailleurs cette valeur de référence qui est utilisée par les services concernés pour établir leurs prévisions budgétaires. Pour ce qui concerne la Mission Financements Européens ou le Pôle Prospective et Stratégie, qui constituent de petits services en termes de taille, l'évaluation de leur coût a été calculée, avant répartition entre la Ville et l'Agglomération, par l'ajout aux coûts salariaux des charges indirectes telles qu'elles résultaient de la comptabilité analytique lors de la rédaction des conventions. On peut citer comme dernier exemple, la convention de mutualisation du pôle ressources humaines, signée le 23 juin 2009. Elle intègre bien dans le coût de fonctionnement déterminé : le montant des rémunérations et charges des agents affectés au pôle, des charges de locaux calculées sur la base de ratios (différenciés en fonction du lieu de travail) et un coût annuel par agent de charges indirectes (le détail des calculs de coûts sur des références 2008 et un prévisionnel 2009 a d'ailleurs été communiqué à la Chambre). La clé de répartition retenue a été ensuite le nombre de feuilles de payes traitées pour chacune des structures.

Il convient de relever que le coût des rémunérations et charges des agents, qui constitue la part essentielle du coût du service, est actualisé annuellement à partir de données effectives.

Ce mode d'évaluation s'approche ainsi d'un coût complet. L'intégration dans les conventions d'une telle démarche a acté, de façon partagée, la volonté de chacune des parties de ne pas se limiter aux seules charges directes mais de retenir au contraire, dans un souci de sincérité et de transparence, la réalité de la charge supportée par la collectivité auquel est rattaché le service partagé.

Par la stabilité des méthodes qu'elle induit, cette démarche a par ailleurs fortement contribué à la construction d'une approche commune de l'évaluation des coûts des services mutualisés.

Ainsi, en l'absence au moment de la passation des conventions de mutualisation de précisions réglementaires sur le contenu et les modes de calcul des contributions (la loi du 13 août 2004, reprise par l'article L.5211-4-1 du CGCT précisant simplement que la convention « prévoit notamment les conditions de remboursement par la commune des frais de fonctionnement du service »), la Ville et le Grand Besançon ont fait le choix d'une démarche simple, pragmatique et lisible.

Le décret N° 2011-515 du 10 mai 2011 relatif au calcul des modalités de remboursement des frais de fonctionnement des services mis à disposition dans le cadre de l'article L 5211-4-1 du CGCT est venu préciser les modalités de remboursement des frais occasionnés lors des partages de services.

La Ville de Besançon et le Grand Besançon se sont dès lors engagés dans une démarche de renouvellement des calculs de contributions de mutualisation. Le décret prévoit que le calcul du remboursement s'effectue sur la base d'un coût unitaire de fonctionnement multiplié par le nombre d'unités de fonctionnement. Ce coût unitaire comprend les charges liées au fonctionnement du service, et en particulier les charges de personnel, les fournitures, le coût de renouvellement des biens et les contrats de service rattachés, à l'exclusion de toute autre dépense non strictement liée au fonctionnement du service.

Il est observé que ce texte, s'il clarifie le contenu attendu des conventions, n'exclut pas pour autant l'utilisation de ratios ou de forfaits. Il prévoit de ramener les frais à des unités de fonctionnement, mais certaines charges liées au fonctionnement du service (par exemple maintenance informatique, mobilier, médecine professionnelle, gestion des Ressources Humaines concernées...) ne pourront être envisagées autrement. Faute de quoi, les éléments de calculs seraient à la fois incomplets et inexacts, ramenés à l'unité de fonctionnement. L'utilisation de forfaits garantit une meilleure prise en compte des coûts complets réels.

Ces nouveaux modes de calcul ont été retenus dans le dispositif approuvé par la délibération du 13/12/12.

P. 23 :

« la Chambre attire l'attention de la Ville sur les risques juridiques liés à l'imprécision des coûts mentionnés dans les conventions de mutualisations et sur la nécessité de clarifier la nature des interventions réciproques, entre la Ville et la CAGB ».

Bien que contestant une partie de l'analyse de la Chambre pour les motifs exposés précédemment, la Ville réaffirme son souhait dès 2011, postérieurement à la publication de la loi du 16/12/10, de reprendre les dispositifs existants. Les exemples fournis montrent que ce travail, parfois complexe, a été largement entrepris depuis.

P. 23 et P. 24 :

La Chambre examine particulièrement la convention de mutualisation du service Parc Auto. Elle « observe que les clauses de la convention s'inscrivent plus dans une logique civiliste (...) que dans celle des transferts de compétence organisée par la CGCT ».

La mutualisation de la Direction Parc Auto a permis de mettre à la disposition de la CAGB certaines ressources logistiques, dont bénéficient l'ensemble de ses services et pas uniquement la Direction communautaire de la Gestion des Déchets, même si cette dernière en est la plus grande bénéficiaire.

Lors de la réflexion sur la prise de compétence par la CAGB de la collecte des Déchets, conduite en 2006, une des principales préoccupations des élus et services de la CAGB et de la Ville a été d'éviter que l'exercice par la CAGB de cette compétence ne se traduise par des « déséconomies d'échelle ». En effet, le modèle économique mis en place par la Ville, reposant sur une Direction Parc Auto Déchets, composée d'un service Déchets disposant d'un budget annexe et d'un service Parc Auto prestataire pour les autres services municipaux (notamment pour le roulage et le garage) avait permis d'optimiser la gestion des moyens dans un souci de maîtrise des charges. C'est ainsi que les chauffeurs du Parc Auto pouvaient être aussi amenés à travailler pour les Déchets, comme pour tout service municipal (cette polyvalence permettant de maîtriser la masse salariale).

Cette réalité de fonctionnement n'a pas empêché le transfert complet de la compétence Collecte (et donc des budgets correspondants), avec pour corollaire le transfert des moyens humains, matériels et techniques conformément aux dispositions du CGCT.

La Ville et l'Agglomération n'ont jamais entendu substituer la voie conventionnelle aux dispositions légales du transfert de compétences telles qu'elles sont prévues par le CGCT. La convention du 20/02/06 ne se justifie qu'en ce qu'elle permet de traiter très précisément les modalités pratiques de mise en œuvre du transfert de compétences, arrêté par les assemblées (et pour la Ville par une délibération du 15/12/05). Elle ne tire sa signification qu'en application de cette délibération (le projet étant par ailleurs joint au projet de délibération soumis aux élus).

Il ne s'agit en aucun cas d'un contrat, mais d'un document d'application dont la signature par les deux parties permet d'assurer une certaine solennité (ni plus ni moins que la signature d'une convention pour l'attribution d'une subvention supérieure à 30 K€, en application de la réglementation en vigueur).

Il faut en effet rappeler la complexité pratique de mise en œuvre d'un transfert de compétence entre la Ville et l'Agglomération, alors que la collecte des ordures ménagères était avant 2006 gérée par une Direction aux missions plus larges, que par ailleurs l'exercice de la compétence s'appuyait sur l'utilisation de moyens techniques et humains partagés et sur des sites qu'il convenait de répartir.

La réussite d'un transfert se mesure à la qualité et au coût du service rendu après transfert. Il était donc important que ses modalités de mise en œuvre ne génèrent pas de charges administratives et budgétaires supplémentaires. L'imbrication des métiers et des fonctions a nécessité un travail de préparation de plusieurs mois dont la traduction pratique nécessitait une évidente clarification pour les deux parties.

Le mode conventionnel a alors paru le plus simple et le plus pratique. A l'évidence, le CGCT n'aborde pas de façon détaillée les nombreuses questions pratiques que la Ville et l'Agglomération ont dû régler.

Pour autant, la Ville reconnaît certaines erreurs de rédaction ou maladroites de forme (« état des lieux » ou « locataire » par exemple), qui nécessiteront une correction, mais qui ne sont pas de nature à pénaliser la mise en œuvre effective de la mutualisation.

P. 24 :

Pour la Chambre, il résulte de l'approche retenue « que le nouveau service communautaire de collecte des ordures ménagères assure un surcoût : le versement d'une redevance d'occupation à la Ville, pour les locaux mis à disposition, financés à l'origine par le budget principal communal ».

Pour la Ville, il n'y a pas de lien logique entre les deux points.

Si certaines dispositions particulières ont été arrêtées, c'est uniquement en raison de la situation d'imbrication physique des lieux résultant d'une situation de départ où les deux compétences (Parc Auto et Déchets) étaient de fait confondues et assurées par la Ville avant transfert. C'est ce qui explique la distinction faite concernant les biens non exclusivement affectés à la Collecte, financés par le budget principal, donc par l'impôt et non par la redevance, bien que continuant après transfert à être utilisés par le service Déchets. C'est le cas d'une série de bureaux situés sur le site du Centre Technique Municipal. Cet état de fait ne pouvait être immédiatement remis en cause à la date du transfert.

En effet, l'affectation des lieux n'était pas nécessairement définitive, compte tenu des réorganisations postérieures à 2006 sur le site du Centre Technique Municipal.

Si l'on suit le raisonnement de la Chambre, outre le transfert du budget annexe, il aurait fallu traiter du transfert de ces locaux plutôt que de retenir le principe d'une redevance. Outre le fait que cette façon de faire aurait eu un caractère définitif (prématuré compte tenu de la nécessité de retravailler les surfaces du fait de l'imbrication des missions au 31/12/05), elle aurait nécessité d'identifier des proratas d'emprunts mobilisés antérieurement pour le financement des travaux, à transférer à la CAGB moyennant une majoration de l'ACTP versée à la Ville.

Il est inutile de détailler la complexité pratique d'une telle opération. Sans compter que la charge aurait été supportée par l'Agglomération sur son budget principal et non par l'usager sur le nouveau budget annexe (ce que permet le choix de la redevance critiquée par la Chambre et qui s'inscrit dans la pérennisation du système mis en place auparavant à la Ville entre le budget annexe et le budget principal, en toute transparence).

Cela étant, dans la mesure où la répartition des locaux sur le site du Centre Technique Municipal est désormais stabilisée, la Ville prend acte de la nécessité de toiler la convention en fonction de la situation définitive. Mais, la démonstration faite par la Ville montre qu'il n'y a pas lieu de considérer la redevance en cause comme un surcoût induit, qui serait supporté par la CAGB.

P. 24 :

La Chambre critique les termes de la convention et ses annexes. Elle indique que « la convention de mutualisation est ambiguë et imprécise pour la situation des personnels, comme pour le sort des matériels, équipements et véhicules ; les clauses ne font jamais été de transfert ou de mises à disposition de service ou des partie de service ou de biens ».

L'analyse de la Chambre traduit une mauvaise compréhension du fonctionnement du service et en sous-estime la complexité.

En effet, la mutualisation du pool de chauffeurs intègre à la fois les chauffeurs du roulage de la Direction Parc auto et les 22 chauffeurs affectés à la collecte. Bien qu'agents communautaires, ces 22 chauffeurs peuvent ponctuellement être mobilisés pour des activités municipales.

Il y a lieu de rappeler la portée des deux conventions.

La convention de transfert précise les modalités découlant de l'application de l'article L1321-2 du CGCT : l'ensemble des agents affectés à la collecte des déchets et rémunérés par le budget annexe ont été d'office transférés à la CAGB. Il en va de même de l'ensemble des équipements, véhicules, matériels détaillés dans l'annexe à la convention. Le transfert a donc précisément suivi le contour du service Déchets.

L'imbrication de ce service au sein de la Direction Parc Auto a déjà été évoquée : avant transfert, le service de la Collecte bénéficiait des prestations du garage municipal chargé de l'entretien du parc des véhicules municipaux, de la station de carburant du CTM, du service de roulage... Les coûts relatifs à ces prestations faisaient l'objet d'un suivi analytique et étaient remboursés au budget principal par le service Déchets.

La convention de mutualisation de la Direction Parc Auto a eu pour objet de formaliser entre la Ville et la CAGB la poursuite d'une organisation, qui avait fait les preuves de son efficacité et qui permettait de réaliser des économies d'échelle.

La Direction Gestion des Déchets (DGD) a pour mission l'enlèvement pour leur élimination des déchets des ménages et assimilés, sur le territoire des 59 communes qui composent la CAGB.

La Direction Parc Auto de la Ville de Besançon étant désormais mutualisée, les missions rendues par le Parc bénéficient donc aux services municipaux et aux services communautaires.

Un premier volet de ces missions concerne les prestations relevant de la gestion administrative, technique et réglementaire générées par l'acquisition, l'utilisation de tout véhicule et équipement motorisé (de son acquisition jusqu'à sa fin de vie formalisée par sa réforme).

Un deuxième volet porte sur les prestations de conduite nécessitant un professionnalisme avéré tel que la conduite de véhicules poids lourds spécifiques notamment les Bennes à Ordures Ménagères, ou nécessitant des habilitations particulières (CACES).

Pour ce qui est de l'accomplissement spécifique de la mission de collecte des déchets ménagers, la DGD mobilise 17 agents techniques conducteurs chaque jour :

- 1 agent d'encadrement (agent de maîtrise) des conducteurs
- 14 conducteurs de véhicules de collecte des bacs ordures ménagères en porte à porte
- 1 conducteur de véhicule de collecte des ordures ménagères en colonnes d'Apport Volontaire
- 1 conducteur chargé au quotidien de l'entretien d'un véhicule de collecte.

Pour ce faire la DGD dispose d'un effectif actuel de 23 agents de conduite communautaires financés sur le budget annexe Déchets :

- Une équipe A de 17 agents, affectés au quotidien aux tournées de collecte ou à l'encadrement des équipes suivant la répartition ci dessus.
- Une équipe B de 6 agents de conduite polyvalents à même de remplacer, en cas d'absence, les 17 agents de conduite affectés.

Ces 6 agents polyvalents de l'équipe B sont versés aux effectifs des conducteurs du service Roulage du Parc Auto Logistique de la Ville. C'est dans ces effectifs de 6 agents que la DGD puise en priorité lorsque 1 des 17 agents de l'équipe A est absent (congé ordinaire, maladie, formation).

Lorsque cet effectif de 6 agents polyvalents de l'équipe B s'avère insuffisant, c'est un agent de conduite de la Ville qui est mobilisé et son intervention est valorisée sur la base des heures effectuées au bénéfice de la collecte. Inversement lorsque l'équipe B dégage des agents disponibles, car non sollicités par la collecte, ceux-ci sont affectés à des tâches municipales. Leurs interventions sont valorisées sur la base des heures effectuées au bénéfice de la Ville.

Chaque semestre le bilan de ces valorisations permet d'établir le titre de recette au profit de l'entité qui a le plus contribué aux actions de l'autre. Ce titre de recette a au cours des dernières années, suivant les bilans, été établi au bénéfice de l'une ou l'autre des entités.

L'Agglomération aurait pu faire le choix de confier la réparation et l'entretien de ses véhicules à des prestataires privés, voire de constituer son propre garage. Telle n'a pas été sa décision. La convention de mutualisation du Parc Auto permettant d'optimiser des moyens, la mutualisation du pool de chauffeurs entre différentes directions a été maintenue.

Il s'agit là d'un mode d'organisation gagnant-gagnant, justifiable en comptabilité analytique, optimisant le nombre d'agents nécessaires, tout en apportant une souplesse de gestion appréciable.

C'est selon cette logique de fonctionnement qu'a été construite la mutualisation du Parc Auto. Il est alors logique que les clauses de cette convention ne fassent pas référence à des transferts.

P. 24 :

La Chambre écrit : « La convention de mutualisation ne règle pas non plus les conditions de renouvellement, de réforme et de cession des équipements, le groupe de pilotage qui associe les représentants des deux Collectivités étant simplement réputé examiner les stratégies de renouvellement et de gestion des matériels ».

La Ville renvoie aux termes de la réponse précédente. La mutualisation mise en place par la Ville et l'Agglomération, indispensable pour maintenir le niveau de service existant au moment du transfert de la Collecte des Ordures Ménagères sans avoir à accroître les recrutements de chauffeurs (et donc le coût du service supporté par l'usager) s'entend en termes de service rendu pour la conduite des véhicules notamment (les véhicules spécifiques à la Collecte ayant été transférés avec le budget annexe).

Dans ces conditions, la Ville ne voit pas en quoi il y aurait eu lieu de prévoir des « conditions de renouvellement, de réforme et de cession des équipements ».

Quant à la mise en place du groupe de pilotage, il est la traduction de la volonté des deux parties de faciliter un fonctionnement harmonieux. Les techniciens de la Direction du Parc Auto interviennent auprès des élus de la Ville et de la CAGB en termes de conseils et d'expertise technique.

P. 24 :

Pour la Chambre : « Financièrement l'article 5 de la convention s'inscrit dans une logique de valorisation des prestations, avec une grille tarifaire détaillée en annexe de la convention. Il résulte de ces modalités de détermination de la « contribution au financement des activités partagées » une ambiguïté née d'une mauvaise appréhension du cadre juridique des mutualisations (dans le cadre et hors cadre des transferts de compétences) ».

La Ville ne partage pas ce point de vue. Le transfert de compétence réalisé pour la Collecte des Ordures Ménagères est plein et entier. Il a trouvé sa traduction dans le transfert du budget annexe qui retrace l'ensemble des recettes et des dépenses correspondantes à l'exercice de la compétence s'agissant d'un service industriel et commercial. Pour l'exercice de cette compétence l'Agglomération a décidé de s'appuyer sur un service mutualisé, celui du Parc Auto, en reconduisant le système antérieur qui permettait d'optimiser au mieux la mise en œuvre du service, dans la continuité de l'organisation précédente. Rien ne s'opposait à ce que la CAGB choisisse une organisation différente, mais la Ville et le Grand Besançon auraient été perdants (comme d'ailleurs l'usager du service) car en séparant les deux organisations, chacune aurait dû à minima recruter des chauffeurs supplémentaires. Dès lors, il n'est pas anormal que la Ville et l'Agglomération ayant choisi la logique de la mutualisation des services du Parc Auto (service par nature proche du secteur marchand) aient décidé de valoriser dans la plus grande transparence les prestations réalisées. L'inverse aurait été éminemment critiquable pour la transparence des coûts du service inscrit dans le budget annexe, sauf à recourir à un système forfaitaire (que ne préconise d'ailleurs pas la Chambre).

S'agissant du Parc Auto, la mise en place d'une grille tarifaire prend en compte les éléments constitutifs du coût du service. Ces éléments issus de la comptabilité analytique existant avant mutualisation ont été repris conjointement par la Ville et par l'Agglomération, avec les outils de gestion permettant de justifier de ces coûts. Ce sont ces modes de calculs qui étaient et continuent à être utilisés par la Ville pour mesurer les prestations réalisées pour le compte des budgets annexes (Eau-Assainissement par exemple), dans un souci de transparence financière vis-à-vis de l'utilisateur.

On peut préciser à cette occasion qu'il s'agit essentiellement de prestations de roulage, les chauffeurs communautaires pouvant être amenés ponctuellement à conduire des véhicules Ville (déneigement par exemple) et les chauffeurs Ville pouvant compléter marginalement les équipes nécessaires à la conduite des camions bennes.

P. 25 :

La Chambre indique que « le principe d'une convention tripartite impliquant le CCAS de Besançon ne semble pas prévu par la loi ».

La Chambre critique le périmètre retenu par les trois assemblées pour le Pôle Ressources Humaines partagée et le principe de la convention tripartite incluant, outre la Ville de Besançon et la Communauté d'Agglomération du Grand Besançon, le CCAS de Besançon.

Comme le rappellent à plusieurs reprises les délibérations passées, ce choix s'inscrivait dans le cadre d'une politique volontariste de rationalisation des moyens, pour favoriser la bonne gestion des deniers publics et la qualité du service rendu.

S'agissant des ressources humaines, il a été choisi d'associer l'établissement public communal (le CCAS), en dépit d'un cadre juridique qui ne prévoit en effet pas explicitement cette possibilité. D'ailleurs, le préambule de la convention signée le 23 juin 2009 vise l'article L. 5211-4-1 du CGCT exclusivement pour la Ville et la Communauté d'Agglomération du Grand Besançon ; il n'y fait pas référence pour le CCAS.

Depuis 2009, la mutualisation conduite dans le domaine des ressources humaines a permis de renforcer la cohérence des politiques conduites en la matière par les trois collectivités. Cette évolution est particulièrement positive pour les agents, dans la mesure notamment où elle permet de faciliter les conditions de mobilités et leur offre davantage de perspectives professionnelles.

Cette politique a aussi permis de dégager des économies d'échelles, en évitant de recréer des services supplémentaires, tout en développant de nouvelles activités et en renforçant pour les trois entités les capacités d'expertise. Ainsi, le CCAS de Besançon et la Communauté d'Agglomération du Grand Besançon bénéficient désormais de services, auparavant inexistant, particulièrement adaptés aux enjeux en matière de ressources humaines : l'accompagnement des parcours professionnels et des mobilités, la politique de prévention hygiène-sécurité, la mise en œuvre d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences ou l'accompagnement des démarches d'organisation de services par exemple. Sans la mutualisation, il aurait été difficile pour ces établissements de se doter de ces services, sans recrutements supplémentaires et sans coûts de fonctionnements supplémentaires.

P. 25 :

Pour la Chambre « le contenu de la convention traduit une imprécision des modalités d'organisation et de fonctionnement des services, qui peut avoir un effet sur la situation individuelle des agents concernés ».

Sur ce point, la Ville rappelle les réponses de principe qu'elle a été amenée à faire.

La Ville considère que si la rédaction de la convention est sans doute perfectible, elle ne lui paraît poser ni problème de fond, ni difficulté pratique d'application. Comme indiqué précédemment, le choix de la mutualisation a été fait pour garantir, au meilleur coût, un même niveau de service (supérieur à l'existant) pour les trois structures. La mutualisation s'est voulue complète et évolutive, sans restrictions pour la Ville, l'Agglomération et le CCAS.

Les effets évoqués sur la situation individuelle des agents ne sont pas explicités et il n'est aucunement démontré en quoi cela poserait difficulté. En revanche, l'harmonisation des modes de fonctionnement entre Collectivités, la définition d'une politique de ressources humaines commune (par exemple pour fixer les taux de promotion pour les avancements de grades, les règles en matière de régime indemnitaire, etc...), les possibilités de carrières élargies, sont des points positifs aisément vérifiables.

P. 25 :

La Chambre indique que « cette convention ne s'inscrit pas dans le cadre légal de la mise à disposition tel qu'il est organisé par les articles L 5211.4.1 et L 5211.4.2 du CGCT, et dont les effets consistent à ce que les services communs soient gérés par l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre (...) ».

La Ville a pris note de cette remarque et de la nécessité de revoir les termes de la convention, conformément aux dispositions récentes issues de la loi du 16/12/10. Cela a été le cas par exemple, s'agissant des TIC, par délibération du 13/12/12.

P. 25 :

La Chambre écrit : « aucune des conventions ne comporte de clause de tacite reconduction à l'échéance du terme annuel, dans le souci, selon les propres termes de la Ville, de laisser « la possibilité aux deux assemblées de revenir en tant que de besoin sur le dispositif, en rapportant ou interrompant les processus de mutualisation ». Il s'ensuit que le renouvellement « d'année en année » ne pouvait procéder que d'une décision expresse de chacune des parties contractantes. Or, cette contrainte formelle, qui implique logiquement la signature de nouvelles conventions à l'échéance du terme annuel n'a jamais été mise en œuvre. Depuis leur conclusion initiale, les conventions et délibérations correspondantes n'ont donné lieu à aucune décision explicite de renouvellement, jusqu'à l'intervention des avenants conclus en 2010 pour proroger expressément d'un an la durée d'application des conventions, dont la Ville a considéré qu'elles avaient expirées au terme de la « durée globale maximale de 5 ans ». La Chambre observe (...) que cette application au long cours de conventions annuelles a contribué à fragiliser le dispositif de mutualisation de l'Agglomération bisontine ».

Les conventions de mutualisation précisent pour la plupart que leur durée d'exécution est fixée à une année et qu'elles sont réputées « renouvelables(s) d'année en année pour une durée globale maximale de 5 ans ». La Ville prend acte de la remarque de la Chambre selon laquelle il aurait fallu préciser qu'elles sont conclues « pour une durée globale maximale de cinq ans et renouvelables dans l'intervalle par tacite reconduction ».

La rédaction retenue avait pour objectif de permettre de garantir une certaine stabilité dans la mise en œuvre des mutualisations (d'où la période de 5 ans), permettant ainsi d'apporter aux organisations et agents concernés à la fois permanence et visibilité, tout en laissant la possibilité aux deux assemblées de revenir en tant que de besoin, sur ce dispositif.

Cela n'a pas été le cas : les mutualisations réalisées par la Ville et l'Agglomération ont fait la preuve de leur utilité et de leur bon fonctionnement. En l'absence de décision de remise en cause par les deux assemblées, il n'est pas apparu nécessaire de remobiliser le Conseil Municipal et le Conseil Communautaire pour simplement confirmer des délibérations et une convention antérieures. Un tel formalisme, nécessairement lourd, n'aurait rien apporté au processus, si ce n'est représenter un coût supplémentaire pour la Ville et l'Agglomération.

Respectueuse des observations de la Chambre, la Ville s'engage à régulariser formellement les conventions en cause.

P. 27 :

S'agissant des mutualisations, la Chambre conclut que « le dispositif de mutualisation des services développé depuis le milieu des années 2000 entre la Commune et la CAGB s'est effectué au-delà du régime des mises à disposition de services alors défini à l'article L 5211.4.1 du CGCT (...). Alors que les transferts de services auraient dû suivre les transferts de compétences, les conventions de mutualisation de services et de services partagés ont de fait mis à disposition de la Communauté d'Agglomération différents services de la Ville, dont ceux assurant la gestion informatique, celle du parc auto ou celle des ressources humaines. Rédigées de façon souvent imprécise et ambiguë, n'empruntant pas la terminologie des textes législatifs applicables, ces conventions ne respectent pas l'esprit d'un cadre légal de référence qui privilégie les mises à disposition « descendantes » de la structure intercommunale au bénéfice des communes membres. Les dispositions qui traitent de la situation des personnels, des modalités financières de remboursement par la Communauté ou même de leur durée d'exécution, soulèvent aussi des difficultés d'interprétation et de mise en œuvre ».

En réponse, la Ville souhaite renvoyer à l'ensemble des éléments fournis précédemment. Elle ne conteste pas les imperfections formelles des conventions examinées par la Chambre ni la nécessité de revoir et d'améliorer certaines rédactions.

Elle rappelle toutefois qu'il convient de replacer les décisions prises conjointement par la Ville et par l'Agglomération dans leur contexte, celui d'un cadre légal fluctuant sur la période et dans certains cas inadapté aux réalités de terrain (exemple du Parc Auto). Si on peut considérer que les décisions prises ont pu aller « au-delà » du cadre juridique strictement applicable, elles n'ont pas pour autant contrevenu aux principes généraux du droit, ni généré de charges induites pour l'une et l'autre partie.

Au contraire, les décisions prises, dont on peut contester dans certains cas le pragmatisme, ont toujours visé à favoriser le partage de moyens et la recherche d'économies d'échelle. La Ville regrette que, de ce point de vue, les développements de la Chambre soient uniquement attachés à la forme des relations Ville/Agglomération et non aux effets des (imparfaites) conventions de mutualisations en cause.

Elle conteste la formule selon laquelle « les transferts de services auraient dû suivre les transferts de compétences » et la critique induite des mutualisations ascendantes, autorisées par le législateur de 2004 à 2010.

Dans les cas cités, il ne paraît d'ailleurs pas faisable de transférer une compétence « informatique », « parc auto » ou « ressources humaines » s'agissant de services supports mis à disposition de compétences opérationnelles effectivement transférées (exemple de la collecte des ordures ménagères). En ce sens, la critique portant sur le non respect de « l'esprit d'un cadre légal de référence » semble à la Ville devoir être atténuée.

Quant aux « difficultés d'interprétation et de mise en œuvre » des conventions, elles sont tout autant à relativiser. La Ville ne conteste pas la complexité de certains dispositifs, mais ceux-ci s'expliquent par la double volonté de s'en tenir le plus possible aux textes, tout en ne défaisant pas concrètement des mutualisations mises en place antérieurement et génératrices d'économies d'échelle (exemple des chauffeurs du Parc Auto).

P. 27 :

« La Chambre engage donc la Collectivité à procéder au réexamen des relations tissées entre Collectivités de l'Agglomération bisontine, sur la base du cadre juridique récemment redéfini par la loi du 16/12/10 (...) ».

La Ville confirme la démarche entreprise en ce sens et mise en place progressivement à compter de 2011 (cf. développements antérieurs), avec la volonté de régulariser formellement les situations qui le nécessitent (exemple : la délibération du 13/12/12).

P. 29 :

La Chambre souligne que « l'application bisontine de gestion financière (...) conçue, développée et maintenue en régie directe par les services informatiques de la Collectivité (...) devrait être prochainement remplacée », dans un sens qualitatif.

Ce changement, commun à la Ville, à la CAGB et au CCAS, a été opéré en avril 2012.

P. 30 et P. 31 :

La Chambre évoque « la cohérence inaboutie des comptes d'immobilisations et de l'état de l'actif » en indiquant que « cette problématique avait déjà été intégrée dans la première charte de partenariat de 2004 sans avoir apparemment produit d'effet sur la qualité de gestion ». Elle indique que : « l'héritage historique et l'absence de remise à niveau générale, confirmés au demeurant par les services de la Ville, n'ont pas encore permis d'aboutir à la mise en cohérence des différents documents rendant compte chez l'ordonnateur comme chez le comptable de la valeur du patrimoine communal. Or, il en va aussi de la fiabilité

des informations comptables, car les montants inscrits aux comptes du bilan ne correspondent pas à la réalité de l'étendue et de la valeur (certes historique) des éléments d'actifs de la commune de Besançon. Il reste donc nécessaire de procéder aux améliorations attendues de longue date ».

Un très important travail de remise à niveau a été entrepris dès 2004, en liaison avec le comptable public et ses services. La transmission complète des corrections à la Trésorerie du Grand Besançon n'ayant pas été faite à ce jour, les résultats de ce travail ne sont pas encore visibles sur les documents produits. Toutefois, une série de résultats concrets sont à souligner :

- ⇒ depuis 2008, toutes les anomalies, signalées automatiquement par le logiciel financier, dans la saisie de l'inventaire au moment du mandatement, sont corrigées dans l'année ;
- ⇒ sur le budget principal, la concordance entre les mandats/entrées dans l'inventaire et les montants inscrits au compte de gestion du comptable ont été vérifiées depuis l'exercice 1997 (passage M12 à M14) inclus et les corrections apportées.

L'écart restant correspond à des opérations antérieures à 1997 (M12). Les recherches sont beaucoup plus compliquées et une solution devra être travaillée avec le comptable pour parvenir à un juste équilibre.

Le travail sur les budgets annexes sera entrepris simultanément en sachant que, compte tenu de leur ancienneté, les mêmes difficultés devraient être rencontrées sur les budgets Eau, Assainissement et Forêts (même si les volumes sont nettement moins importants que sur le budget principal) mais devraient être évitées sur ceux du Chauffage urbain, plus récent, et du SSADPA pour lequel l'écart est minime.

Les services financiers de la Ville restent mobilisés sur ce dossier, en liaison avec le comptable.

P 32 :

Pour la Chambre : « cette reconstitution des coûts s'effectue sur la base des fiches tenues de façon individualisée, pour chaque élément d'actif, par l'application Maximo. Elle est donc aisément accessible pour des informations concernant un bien particulier, mais elle s'avère toutefois particulièrement lourde quand l'objectif est de déterminer un coût moyen global annuel des bâtiments municipaux ».

Comme il est souligné, la Ville de Besançon a entrepris un vaste travail de refonte de la comptabilité analytique. L'un des objectifs de cette refonte est de pouvoir constituer une bibliothèque de ratios, à partir de coûts globaux et complets sur les différents éléments patrimoniaux de la Ville, en mesurant des coûts standards par catégorie de bâtiment en fonction de leur affectation.

Pour une utilisation optimale de cet outil et pour pallier les difficultés soulevées par la Chambre, il est prévu de poursuivre l'actuel mode de fonctionnement pour « rentabiliser » l'investissement de départ ; chaque début d'année, une vérification et une actualisation des données analytiques de n-1 est programmée, pour ensuite donner la priorité, tout au long de l'année au travail débouchant sur des analyses. La refonte de la comptabilité analytique en 2011 a eu pour objet de simplifier, clarifier et

organiser les centres de coûts de référence, de manière à ce qu'ils soient plus lisibles et plus faciles à compiler, analyser et actualiser pour la Direction Programmation et Engagements. La méthode de constitution des ratios en coûts complets, ainsi que leur contenu ont été déterminés et validés avec précision, de manière à les rendre plus aisément actualisables et reproductibles.

Concernant plus spécifiquement les locaux à usage de bureaux, la mise à jour ne demande pas d'interventions complexes pour les bâtiments totalement dédiés à un usage administratif (notamment le Centre Administratif Municipal (CAM), l'immeuble de la rue Sancey). Il s'agit d'un travail de compilation de données issues de différents logiciels utilisés par les services techniques (Maximo, mais aussi les logiciels traitant des consommations d'eau, d'énergie...).

Ces éléments doivent constituer une référence de base pour les collationnements et comparaisons avec d'autres Collectivités. Pour les équipements à usage mixte (comme le Centre Technique Municipal), le calcul de ratios pour les locaux à usage de bureaux peut être plus complexe mais il peut s'obtenir par l'application de proratas, à partir de la cartographie des utilisations effectives des surfaces.

P. 36 :

S'agissant de l'évolution des critères de domanialité sur la gestion immobilière, la Chambre indique que « les services bisontins n'ont pas jusqu'à ce jour engagé une démarche d'identification, de classification et de recensement des biens à usage de bureaux de sorte que la problématique de la domanialité demeure sous-estimée et ses prolongements ignorés dans la gestion du patrimoine ».

Un important travail a été mené pour optimiser la gestion immobilière de la Ville. Il est exact que cette problématique n'a pas été considérée comme prioritaire, étant traitée au cas par cas et non de façon globale. Cela ne signifie pas pour autant qu'elle ait été sous-estimée, notamment au regard de ses conséquences en terme de gestion.

La Ville, en ce domaine comme dans d'autres, a choisi une approche pragmatique et par étape. Elle prend note des recommandations de la Chambre et s'attachera à conduire la réflexion approfondie qu'elle suggère. Elle pourra enrichir les axes de la politique immobilière déjà mise en œuvre.

P. 40 :

S'agissant de la consultation des services des Domaines « la Chambre observe que les services municipaux consultent systématiquement France Domaine pour une estimation des biens devant faire l'objet de ventes, d'échanges ou d'acquisitions quel que soit le montant présumé » (...) mais que « la demande d'évaluation (...) est souvent incomplète et ne permet pas au Domaine, sur la seule base des éléments qu'elle comporte, de formuler un avis circonstancié. Dans la plupart des dossiers, font défaut des précisions essentielles (...) de sorte que le service du Domaine est conduit à envisager de lui-même les différentes hypothèses susceptibles d'affecter la valeur du bien ».

La Ville rappelle que la saisine de France Domaine est obligatoire pour toutes les cessions, mais uniquement au delà de 75 000 € pour les acquisitions. Dans la pratique, la commune, lorsqu'elle acquiert un bien, saisit systématiquement France Domaine.

Le courrier de saisine mentionne a minima : l'adresse du bien, sa référence cadastrale, son classement au PLU. Lorsque la commune dispose d'éléments techniques (plans, diagnostics, ...) ils sont joints au courrier. Pour éviter d'alourdir la procédure et permettre un traitement optimal de la demande de la Ville, une visite du bien avec un représentant de France Domaine est systématiquement organisée par le service Action Foncière en présence du propriétaire. C'est l'occasion pour l'évaluateur d'obtenir tout renseignement complémentaire souhaité sur la nature du bien et son occupation éventuelle. En tant que de besoin ces échanges peuvent être complétés par écrit.

P. 40 :

Pour la Chambre, « la rédaction des délibérations entérinant les transactions pourrait être améliorée. Elles font état, au mieux, de la conformité du prix avec l'estimation du service du Domaine, mais certaines n'en font pas mention. En revanche, elles n'évoquent pas les restrictions et conditions de réalisation qui ont pu être expressément formulées de sorte qu'il n'est pas forcément établi que le prix d'achat soit finalement conforme au montant de l'estimation domaniale. Il serait souhaitable, la loi précisant que les assemblées délibérantes se prononcent « au vu de l'avis de l'autorité compétente de l'Etat (article L 1311.11 du CGCT), que la présentation des délibérations du Conseil Municipal soit plus formaliste et prévoit l'insertion de l'avis du service du Domaine au rang des visas préalables et sa mention, en tant que de besoin, à l'appui de la motivation des décisions ».

Il y a lieu d'indiquer que les dossiers de transactions sont mis à disposition des élus au service Action Foncière avant même leur inscription à l'ordre du jour du conseil municipal. Ces dossiers sont également présentés en commission préparatoire au Conseil Municipal constituée d'élus de la majorité et de l'opposition.

La Ville prend acte de la remarque de la Chambre. Elle veillera à intégrer dans chaque délibération un paragraphe spécifique concernant l'estimation de France Domaine précisant : la date de saisine de France Domaine, la date de réponse et le montant (détaillé si tel est le cas).

P. 40 :

La Chambre a observé que les prises à bail qui sont intervenues durant la période sous revue n'ont pas donné lieu à demande d'avis du Domaine, alors que l'avis préalable des services compétents de l'Etat est obligatoire pour tout bail sur convention ayant pour objet la prise en location d'éléments immobiliers dont le loyer annuel, charges comprises, excède 12 000 € ».

La Ville reconnaît quelques erreurs de formalisme en la matière. Des instructions ont été données dès 2012 pour corriger les procédures en conséquence.

P. 42 :

S'agissant des problématiques d'accessibilité, la Chambre considère que le coût direct est chiffré « a minima » par la Ville depuis 2010. Elle fait référence à la dotation annuelle individualisée désormais au PPI.

En réponse, la Ville rappelle que la dimension accessibilité des travaux à réaliser est systématiquement intégrée en amont, lors de l'élaboration des cahiers des charges. C'est donc sur l'ensemble des budgets, domaine par domaine, que sont imputés les crédits correspondants. La ligne budgétaire visée par la Chambre est destinée uniquement à compléter les lignes budgétaires traditionnelles, en cas d'éventuels surcoûts liés à l'accessibilité. Même majorée des travaux en régie, elle est loin de représenter l'effort global réalisé par la Collectivité. Comme l'indique la Chambre : « il est de bonne gestion de ne pas avoir une approche segmentée de l'aménagement des espaces et des locaux ».

P. 43 :

Il est noté : « Des éléments relevant de la responsabilité de la Ville, c'est dans le domaine de l'immobilier bâti que les renseignements sont les plus lapidaires, ne donnant que des indications très générales sur l'engagement du processus de diagnostic des ERP ».

La Ville précise que la mise en œuvre de la loi du 11/02/05 (loi pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées) se fait sur trois plans différents :

- Une série d'actions au quotidien par la réalisation de petits travaux d'aménagements pour faciliter notamment le déplacement des personnes handicapées. Il s'agit de réalisation au cas par cas, notamment depuis l'espace public.
- La réalisation d'un programme spécifique de travaux identifiés pour lesquels une ligne budgétaire spécifique de crédits d'investissement annuels a été ouverte au budget. La mobilisation de ces sommes permet de compléter les crédits inscrits pour l'entretien et la valorisation du patrimoine municipal, en ciblant prioritairement les projets figurant au programme de tranches annuelles. Un aperçu des programmes 2009,2010 et 2011 a été transmis à la Chambre.
- Enfin, la définition d'une stratégie plus importante pour la réalisation de travaux plus lourds de mise en conformité par l'élaboration d'un plan d'actions qui devrait être opérationnel fin 2012. Il s'agit d'un travail de longue haleine, vu l'ampleur du patrimoine municipal et la complexité générée par certaines de ses composantes (bâtiments historiques notamment). La Ville n'a pas souhaité remettre ses interventions à la production de cet important document stratégique, comme le démontrent les interventions déjà réalisées. Ce document traitera les non conformités selon 3 niveaux de priorité : niveau 1 Actions prioritaires (sécurité d'usage), niveau 2 Actions de priorité moyenne (traitement de l'exclusion de certains usages), niveau 3 Actions les moins prioritaires (traitement de la qualité d'usage). Un premier extrait partiel des résultats encore provisoires de ce travail a également été communiqué à la Chambre.

P. 44 :

S'agissant de l'Agenda 21 local, la Chambre fait remarquer que « les différentes actions sont très inégales de contenu et de portée, avec un rattachement parfois artificiel avec les questions de développement durable car relevant plutôt d'une démarche de bonne gestion ou de la nécessité d'évolutions induites par des prescriptions normatives, dans les domaines de l'accessibilité, de l'accueil des gens du voyage, de l'eau, de l'assainissement ou des déchets ».

La Ville s'interroge sur ce qu'il convient d'entendre par « rattachement parfois artificiel » au développement durable. Sans doute ne faut-il pas en conclure que « les démarches de bonne gestion », la « nécessité d'évolutions induites par des prescriptions normatives dans les domaines de l'accessibilité, de l'accueil des gens du voyage, de l'eau, de l'assainissement ou des déchets » ne pourraient être abordées selon une approche de développement durable. D'ailleurs, la Chambre reconnaît elle-même que « l'inflexion donnée depuis le Grenelle de l'Environnement (va) dans le sens d'une interprétation extensive tendant à englober finalement tous les champs des politiques publiques ».

La Ville fait remarquer que les dispositifs issus du Grenelle de l'Environnement n'ont pas étendu le concept de développement durable mais acté de sa déclinaison transversale au sein des politiques publiques. On peut rappeler que c'est en 1987 que la Commission Mondiale sur l'Environnement et le Développement dite Commission Brundtland a publié le rapport « Notre avenir à tous », consacrant le terme de développement durable, défini comme : « un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs ».

Cette définition constamment reprise au plan international n'a nullement vocation à être sectorielle, au contraire. Dans son premier Agenda 21 déjà, la Ville évoquait dans les attendus de la démarche l'interdépendance entre les différents aspects du développement durable, économiques, environnementaux et sociaux.

P. 45 :

La Chambre indique que « plusieurs actions majeures de l'Agenda 21 ne sont pas véritablement originales et nouvelles ». Une série d'exemples sont cités.

La Ville fait remarquer que l'Agenda 21, dont la réalisation est encouragée par l'Etat, est un outil non réglementaire. Si le concept de développement durable est aujourd'hui largement diffusé, il fait parfois (c'est vrai) l'objet d'interprétations multiples. Pour fiabiliser sa démarche, la Ville a choisi de se placer dans le cadre de référence élaboré par le Ministère, avec le concours du Comité de Pilotage de l'Agenda 21 National.

Chacune des actions retenues par la Ville et par l'Agglomération entre bien dans ce cadre. Toutefois, pour éviter d'être redondant avec d'autres programmes d'actions, le choix d'un pilier environnemental fort a été fait. C'est une volonté politique exprimée fortement par les élus et que l'on retrouve dans les éditoriaux du second Agenda 21.

De ce point de vue, la recherche de l'originalité ou de la nouveauté n'a évidemment pas été un critère d'inscription dans l'Agenda 21. C'est une approche fédérative, cohérente et opérationnelle, touchant le plus grand nombre de politiques publiques qui a été privilégiée.

La Ville indique par ailleurs que l'Agenda 21 local a été présenté à plusieurs comités d'experts nationaux. Il a été labellisé Rubans du Développement Durable en novembre 2011 et reconnu par les instances nationales en mars 2012.

S'agissant des exemples cités, la Ville conteste également la présentation critique qui est faite par la Chambre, laquelle s'intéresse plus à l'origine des actions retenues qu'à leur valeur ajoutée en termes de développement durable. On peut s'interroger sur le sens et la portée qu'aurait un Agenda 21 local, si il fallait en retirer les actions ayant une dimension « légale ou réglementaire », relevant de « préoccupations de bonne

gestion », rattachées à des projets inscrits sur le mandat ou touchant directement ou non à des « considérations d'ordre public » (domaines d'ailleurs de la compétence de la Collectivité).

D'ailleurs, une série d'actions référencées comme relevant « d'obligations légales et réglementaires » vont bien au-delà du cadre fixé par le Grenelle. On peut citer à titre d'exemples : les actions Ville et/ou CAGB ayant une dimension supplémentaire d'insertion sociale par l'économie (amélioration du tri ou recyclage des déchets) ou la certification Iso 14 001 de l'ensemble du cycle de l'eau.

P. 45 :

Pour la Chambre, « l'Agenda 21 de Besançon se présente plutôt comme un document de politique générale, empruntant la terminologie de la performance avec l'insertion d'échéances et d'objectifs quantitatifs, que comme un document visant à l'engagement d'actions circonscrites aux problématiques de développement durable ».

Pour les raisons exposées ci-avant, la Ville ne partage pas cette conclusion de la Chambre. La démarche suivie et l'approche pragmatique retenue ne s'apparentent pas à un « manifeste de politique générale » ; les actions retenues sont à l'inverse tout à fait concrètes et inscrites dans une démarche politique qui traduit des choix en cohérence avec les grandes orientations retenues au plan national.

P. 45 :

La Chambre écrit que l'Agenda 21 « n'a pas été établi en complémentarité avec d'autres documents de programmations préexistants, résultant de législations sectorielles en matière de transports, d'urbanisme, de rénovation urbaine, d'accessibilité ».

L'absence de caractère réglementaire et opposable de l'Agenda 21 en limite nécessairement la portée. Cependant, il a été bien évidemment construit en cohérence avec les différents documents de planification existant ou en cours d'élaboration. La phase d'élaboration y a veillé.

Pour appuyer cette logique :

- Le Schéma de Cohérence Territoriale ambitionne d'organiser le développement du territoire dans une perspective d'urgence climatique. Il vise à développer une planification urbaine qui contribue à la préservation de la biodiversité et des ressources ainsi qu'à la réduction des émissions de gaz à effets de serre. Ces objectifs se retrouvent dans le choix des actions retenues.
- Un nouveau Plan de Déplacements Urbains du Grand Besançon est en cours de définition. Véritable dispositif visant à favoriser les transports en commun, ce plan met en cohérence l'ensemble des moyens de déplacement dans l'Agglomération bisontine avec notamment l'arrivée de la LGV et la construction d'une ligne de tramway.
- Le PLU de Besançon, approuvé en 2007, a fait l'objet d'une évaluation environnementale. Début 2011, le PLU a été révisé pour mieux prendre en compte les risques naturels existants (notamment le risque inondation) et leur prévention ainsi que les nouvelles préoccupations environnementales en vue de promouvoir et d'encadrer l'efficacité énergétique dans la construction.

- Le plan d'actions du Contrat Urbain de Cohésion Sociale, défini en mars 2011, est articulé avec l'Agenda 21. Les actions définies sont complémentaires. La politique d'accès à l'emploi dans les quartiers prioritaires a été consolidée. Des actions en faveur de la réussite socio éducative sont également menées.
- Un Plan Climat Energie Territorial a été défini en décembre 2011. Le Comité de Pilotage est commun avec celui de l'Agenda 21 pour garantir une cohérence entre les deux outils. Le PCET est imbriqué dans l'Agenda 21 et ses actions viennent alimenter le volet 1 de l'Agenda 21.

P. 45 :

Pour la Chambre, « il est donc très difficile de mesurer son apport spécifique, en terme d'actions prévues, et il sera encore plus délicat d'apprécier les résultats tangibles qui pourront lui être imputés en propre ».

La Ville rappelle que le choix a été fait systématiquement pour chaque action de fixer un indicateur destiné à l'évaluer. De ce point de vue, la Ville s'inscrit dans la démarche du cadre de référence national.

Autant que possible, il a été choisi de s'appuyer sur des indicateurs existants au niveau du suivi/évaluation des politiques municipales. Dans d'autres cas, des indicateurs de territoire ont été travaillés, avec la difficulté que l'échelle communale n'est pas toujours la plus pertinente pour apprécier une action. Les indicateurs sont explicitement mentionnés dans les fiches du programme d'actions.

Pour autant, la Ville ne mésestime pas la difficulté de l'exercice (notamment l'identification d'objectifs quantifiés).

Cependant, une démarche d'évaluation de l'Agenda 21 associant le Comité de suivi a été effectivement amorcée. Cette évaluation vise à répondre aux 4 questions évaluatives suivantes :

- Efficacité (atteinte des objectifs) : Dans quelle mesure l'Agenda 21 a-t-il atteint ses objectifs ?
- Efficience (adéquation entre les moyens et les résultats obtenus) : Dans quelle mesure l'Agenda 21 a-t-il su mobiliser les moyens les mieux adaptés pour atteindre ses objectifs ?
- Cohérence (relations avec les acteurs) : Dans quelle mesure l'Agenda 21 s'est-il inscrit en cohérence avec les grands schémas régionaux (type Agenda 21 de la Région) ou locaux (PLU, PLH, Stratégie économique...) ?
- Impact (les changements sociétaux) : Dans quelle mesure l'Agenda 21 a-t-il facilité une modification des comportements (actions, usages, décisions...) ?

P. 46 :

La Chambre évoque la réalisation « d'un bilan carbone pour le transfert du Conservatoire de Musique dans ses nouveaux locaux ».

La Ville confirme les engagements pris au niveau du PCET et les enjeux que représentaient pour elle le renouvellement du Label Citergie (European energy award) En revanche, le CRR relevant de la compétence de l'Agglomération, il n'est pas compris dans le périmètre concerné par les engagements municipaux.

P. 50 :

La CRC évoque différents cas de cessions immobilières où les objectifs fixés par la Collectivité en termes de prix peuvent s'éloigner de l'estimation du service des Domaines.

La Ville rappelle que les montants fixés par le service des Domaines ont un caractère estimatif et non impératif. Pour sa part, la collectivité considère qu'il ne lui appartient pas de céder des éléments de son patrimoine, sans une analyse précise des conditions de cette cession, s'agissant de l'usage futur des biens, du respect des obligations d'urbanisme et de l'obtention du plus juste prix. En aucun cas, les cessions d'éléments du patrimoine, surtout quand ils présentent un intérêt architectural ne sauraient obéir à de simples motivations financières, avec de ce point de vue un calendrier impératif. Quant à l'ancien hôtel particulier cité par la CRC, il présente un intérêt architectural et historique très particulier qui justifie les exigences de la Ville, mais qui en font également un bien spécifique toujours en vente actuellement. Les acquéreurs pour ce type de bien sont effectivement peu nombreux.

P. 51 :

La Chambre fait remarquer que la Ville n'a pas mis en place d'indicateurs de mesure des espaces occupés par les différents services, d'identification des niveaux et réseaux de communication, ou d'évaluation des coûts directs et complets.

Elle n'a pas non plus sollicité auprès d'autres Collectivités Territoriales des éléments de comparaison en terme de méthodologie, ni cherché à établir des comparaisons pour sa gestion de l'immobilier de bureaux ou, à un degré plus fin, par fonction et nature d'activités des services municipaux ».

Il est exact que la Ville n'a pas développé d'approche mécanique. Elle privilégie une approche au cas par cas, adaptée à la diversité des situations et de son patrimoine. Comme le note la Chambre, « il s'agit autant de conserver et de préserver [ce patrimoine] que de l'occuper utilement pour l'implantation de services publics municipaux ». Les exemples cités montrent que pour autant la Ville n'est pas inactive et que la logique d'optimisation du patrimoine est bien effective (exemple de la rue Sancey).

La formalisation d'une politique de gestion patrimoniale d'ensemble est un objectif raisonnable pour les années à venir.

P. 52 :

En conclusion, la Chambre « recommande à la Ville de Besançon de profiter du déploiement d'une nouvelle application informatique de gestion budgétaire et financière pour mettre en cohérence les données des différents documents permettant de retracer la situation patrimoniale de la commune, qu'il s'agisse de l'inventaire physique des bien immobilisés qu'il lui incombe de tenir ou du fichier des immobilisations et de l'état de l'actif renseignés et établis par le comptable public sur la base des informations transmises par les services ordonnateurs ».