MAIRIE DE BESANÇON

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE – DÉPARTEMENT DU DOUBS

RECU EN PREFECTURE
Le 03 février 2022
VIA DOTELEC - S2LOW
025-212500565-20220127-D006687I0-DE

EXTRAIT DU REGISTRE

des Délibérations du Conseil Municipal

Séance du 27 janvier 2022

Le Conseil Municipal, convoqué le 20 janvier 2022, s'est réuni à la salle du Conseil Municipal à l'Hôtel de Ville pour partie en présentiel et pour partie en visio-conférence

Conseillers Municipaux en exercice : 55

Présidence de Mme Anne VIGNOT, Maire

Étaient présents à l'hôtel de Ville : M. Hasni ALEM, M. Kévin BERTAGNOLI, Mme Pascale BILLEREY, M. Nicolas BODIN, Mme Claudine CAULET, Mme Annaïck CHAUVET, M. Sébastien COUDRY, M. Philippe CREMER, M. Laurent CROIZIER, M. Benoît CYPRIANI, M. Ludovic FAGAUT, Mme Sadia GHARET, M. Abdel GHEZALI, M. Olivier GRIMAITRE, Mme Valérie HALLER, M. Jean-Emmanuel LAFARGE, Mme Marie LAMBERT, Mme Myriam LEMERCIER, M. Christophe LIME, Mme Agnès MARTIN, Mme Carine MICHEL, Mme Marie-Thérèse MICHEL, M. Maxime PIGNARD, M. Anthony POULIN, M. Nathan SOURISSEAU, Mme Claude VARET (jusqu'à la question n° 12 incluse), Mme Anne VIGNOT, Mme Sylvie WANLIN, Mme Christine WERTHE

Etaient présents en visio-conférence : Mme Elise AEBISCHER, Mme Frédérique BAEHR, M. Guillaume BAILLY, Mme Anne BENEDETTO, M. François BOUSSO, Mme Nathalie BOUVET, Mme Aline CHASSAGNE, Mme Julie CHETTOUH, Mme Karine DENIS-LAMIT, M. Cyril DEVESA, Mme Marie ETEVENARD, Mme Lorine GAGLIOLO, M. Pierre-Charles HENRY, M. Damien HUGUET, M. Aurélien LAROPPE, M. Jamal-Eddine LOUHKIAR, Mme Laurence MULOT, Mme Françoise PRESSE, Mme Karima ROCHDI, M. Jean-Hugues ROUX, Mme Juliette SORLIN, M. Gilles SPICHER, M. André TERZO, Mme Marie ZEHAF

Secrétaire : M. Sébastien COUDRY

Etaient absents : Mme Fabienne BRAUCHLI, M. Yannick POUJET

Procurations de vote : Mme Elise AEBISCHER à M. Kévin BERTAGNOLI, Mme Frédérique BAEHR à M. Nicolas BODIN, M. Guillaume BAILLY à M. Ludovic FAGAUT, Mme Anne BENEDETTO à Mme Sadia GHARET, M. François BOUSSO à M. Anthony POULIN, Mme Nathalie BOUVET à Mme Agnès MARTIN, Mme Fabienne BRAUCHLI à Mme Marie-Thérèse MICHEL, Mme Aline CHASSAGNE à M. Hasni ALEM, Mme Julie CHETTOUH à M. Sébastien COUDRY, Mme Karine DENIS-LAMIT à Mme Myriam LEMERCIER, M. Cyril DEVESA à Mme Marie-Thérèse MICHEL, Mme Marie ETEVENARD à M. Anthony POULIN, Mme Lorine GAGLIOLO à Mme Claudine CAULET, M. Pierre-Charles HENRY à Mme Christine WERTHE, M. Damien HUGUET à Mme Claudine CAULET, M. Aurélien LAROPPE à M. Jean-Emmanuel LAFARGE, M. Jamal-Eddine LOUHKIAR à M. Maxime PIGNARD, Mme Laurence MULOT à Mme Marie LAMBERT, M. Yannick POUJET à M. Nicolas BODIN, Mme Françoise PRESSE à M. Jean-Emmanuel LAFARGE, M. Jean-Hugues ROUX à Mme Sylvie WANLIN, Mme Juliette SORLIN à Mme Carine MICHEL, M. Gilles SPICHER à Mme Pascale BILLEREY, M. André TERZO à M. Christophe LIME, Mme Claude VARET à M. Ludovic FAGAUT (à partir de la question n° 13), Mme Marie ZEHAF à M. Abdel GHEZALI

OBJET : 03. Rapport d'observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes sur la gestion de la Communauté Urbaine du Grand Besançon concernant les exercices 2012 et suivants

Délibération n° 2022/006687

03

Rapport d'observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes sur la gestion de la Communauté urbaine du Grand Besançon Métropole concernant les exercices 2012 et suivants

Rapporteur : M. Anthony POULIN, Adjoint

	Date	Avis
Commission n° 1	13/01/2022	Les membres de la commission 1 prennent connaissance

Résumé :

Le rapport d'observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes de Bourgogne- Franche-Comté relatif à la gestion de Grand Besançon Métropole pour les exercices 2012 et suivants a été présenté au Conseil communautaire lors de sa réunion du 10 novembre dernier.

A la suite de cette présentation au Conseil communautaire, et conformément aux dispositions de l'article L.243-8 du code des juridictions financières, ledit rapport d'observations définitives a été transmis par la Chambre Régionale des Comptes, par courrier en date du 7 décembre dernier, aux maires des communes membres de Grand Besançon Métropole, afin qu'il soit présenté par le/la Maire de chaque commune membre au plus proche Conseil Municipal et donne lieu ainsi à un débat.

Ledit rapport, auquel sont annexées les réponses de Mme Anne VIGNOT, en qualité de Présidente de Grand Besançon Métropole, et de M. Jean-Louis Fousseret, en qualité de Président en exercice sur la période contrôlée, est ainsi soumis à l'examen du Conseil Municipal du 27 janvier afin qu'il puisse en prendre connaissance et en débattre.

En application des articles L. 211–3, L. 211–4, L. 211–5 et R. 243–1 du code des juridictions financières, la Chambre régionale des comptes (CRC) Bourgogne-Franche-Comté a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la Communauté urbaine Grand Besançon Métropole à compter de l'exercice 2012 jusqu'à la période la plus récente.

Ce contrôle qui a débuté en fin d'année 2019 a été confié à M. Vladimir DOLIQUE, premier conseiller, en qualité de rapporteur, assisté de Mme Isabelle RICCI et de Mme Stéphanie TABARD-PETIT, vérificatrices.

A l'issue de ce contrôle, le rapport d'observations définitives auquel sont annexées les réponses de Mme Anne VIGNOT, Présidente en exercice, et M. Jean-Louis FOUSSERET, en qualité de Président sur la période contrôlée, a été présenté au Conseil communautaire lors de sa réunion du 10 octobre dernier et mis en débat.

A la suite de cette présentation au Conseil communautaire, et conformément aux dispositions de l'article L.243-8 du code des juridictions financières, ledit rapport d'observations définitives a été transmis par la Chambre régionale des comptes, par courrier du 7 décembre dernier, aux Maires des communes membres de Grand Besançon Métropole, afin qu'il soit présenté par le/la Maire de chaque commune membre au plus proche Conseil Municipal.

Le présent rapport a ainsi pour objet de porter à connaissance du Conseil Municipal de Besançon le rapport d'observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes sur la gestion de la Communauté urbaine du Grand Besançon Métropole concernant les exercices 2012 et suivants et de le mettre au débat.

1 / Contenu du rapport d'observations définitives

Le contrôle de la chambre a porté sur :

- la situation financière ;
- la gestion des ressources humaines ;
- la politique des transports publics et plus particulièrement la gestion de la délégation de service public, dans le contexte de la mise en service du tramway en 2014 ;
- la politique de gestion et de prévention des déchets, dans le cadre d'une enquête nationale commune à la Cour des Comptes et aux chambres régionales des comptes sur cette thématique, à un moment de forte évolution des objectifs nationaux sur le sujet ;
- le suivi des recommandations formulées par le précédent rapport de la chambre, sur la politique immobilière et le suivi des zones d'activité économique.

Ce contrôle a donné lieu à 6 recommandations de la Chambre :

- Recommandation n° 1 : achever la rénovation du cadre indemnitaire engagée avec l'instauration du RIFSEEP en 2016 en supprimant les primes irrégulières, en particulier la prime de fin d'année, en précisant les plafonds applicables à chaque groupe fonction de l'IFSE et en modifiant la part variable (CIA) de manière à ce qu'elle puisse constituer un levier de reconnaissance de la manière de servir ;
- Recommandation n° 2 : mettre fin, au plus tard le 1er janvier 2022, au régime de temps de travail dérogatoire actuellement en vigueur et réviser à cette occasion les cycles de travail ;
- Recommandation n° 3 : déployer un outil de suivi automatisé du temps de travail ;
- Recommandation n° 4 : fiabiliser les données de fréquentation des transports publics du réseau Ginko ;
- Recommandation n° 5 : renforcer les moyens d'audit comptable et financier dédiés à la délégation de service public transports ;
- Recommandation n° 6 : formaliser et arrêter une stratégie de gestion et de prévention des déchets, en veillant à l'articuler étroitement avec le plan local de prévention des déchets porté par le syndicat de traitement des déchets (SYBERT).

2 / Suites à donner au rapport d'observations définitives

L'article L. 243–9 du code des juridictions financières dispose que *« dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entrepris à la suite des observations de la chambre régionale des comptes ». « Ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le Président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des Comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-9 ».*

Dans ce cadre, Grand Besançon Métropole sera amené à préciser les suites qu'il aura données aux recommandations qui sont formulées dans le rapport d'observations définitives, en les assortissant des justifications qu'il lui paraîtra utile de joindre, afin de permettre à la chambre d'en mesurer le degré de mise en œuvre.

Comme précisé dans la réponse faite par Mme Anne VIGNOT, Présidente de GBM, Grand Besançon Métropole s'est d'ores et déjà emparé en grande partie des thématiques indiquées par la Chambre au travers de ses recommandations.

Le Conseil Municipal prend connaissance du rapport d'observations définitives de la Chambre régionale des comptes Bourgogne-Franche-Comté sur la gestion de la Communauté urbaine du Grand Besançon Métropole concernant les exercices 2012 et suivants.

Pour extrait conforme,
La Maire,

Anne VIGNOT

Chambre régionale
des comptes
Bourgogne-Franche-Comté

Dijon, le - 7 DEC. 2021

La présidente

à

greffecrcbfc@crtc.ccomptes.fr

Objet : observations définitives relatives à l'examen de la gestion de la communauté urbaine du Grand Besançon

P.J. : 1 rapport d'observations définitives

Envoi dématérialisé avec accusé de réception

Madame le Maire de Besançon
2 rue Mégevand
25034 BESANCON cedex

Madame le Maire,

En application des dispositions de l'article L. 243-8 du code des juridictions financières, je vous adresse le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes sur la gestion de la communauté urbaine du Grand Besançon concernant les exercices 2012 et suivants.

Ce rapport a été notifié par la chambre à la présidente de la communauté urbaine, qui l'a présenté à son assemblée délibérante.

L'article L. 243-8 mentionné ci-dessus prévoit que : "le rapport d'observations définitives que la chambre régionale des comptes adresse au président d'un établissement public de coopération intercommunale est également transmis par la chambre régionale des comptes aux maires des communes-membres de cet établissement public, immédiatement après la présentation qui en est faite à l'organe délibérant de ce dernier. Ce rapport est présenté par le maire de chaque commune au plus proche conseil municipal et donne lieu à un débat".

Votre commune étant membre de la communauté urbaine du Grand Besançon, il vous appartient désormais, en application de ces dispositions, de soumettre le présent rapport au prochain conseil municipal. Je vous serais reconnaissante de faire connaître au greffe de la chambre la date à laquelle cette formalité sera accomplie.

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

Valérie RENET

28-30, rue Pasteur - CS 71199 - 21011 DIJON Cedex – Téléphone : 03 80 67 41 50 – Télécopie : 03 80 36 21 05
bourgognefranchecomte@crtc.ccomptes.fr - Site Internet : http://www.ccomptes.fr/fr/crc-bourgogne-franche-comte

Chambre régionale
des comptes
Bourgogne-Franche-Comté

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNAUTE URBAINE DU GRAND BESANÇON

Département du Doubs (25)

Exercices 2012 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la chambre le 26 mai 2021.

28-30, rue Pasteur - CS 71199 - 21011 DIJON Cedex – Téléphone : 03 80 67 41 50 – Télécopie : 03 80 36 21 05
bourgognefranchecomte@crtc.ccomptes.fr - Site Internet : http://www.ccomptes.fr/fr/crc-bourgogne-franche-comte

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE 3
RECOMMANDATIONS 6
PROCEDURE 7
1 PRESENTATION DE LA COMMUNAUTE URBAINE 8
1.1 Le contexte territorial 8
1.2 Les compétences 9
1.3 La gouvernance 10
1.3.1 La gouvernance 10
1.3.2 Le projet de territoire 11
2 LA SITUATION FINANCIERE 12
2.1 Le périmètre de l'analyse 12
2.2 L'information financière et la fiabilité des comptes 13
2.2.1 Le pilotage financier de GBM 13
2.2.2 L'information financière 15
2.2.3 La fiabilité des comptes 16
2.3 Une situation financière d'ensemble satisfaisante 17
2.4 Le budget principal 18
2.4.1 L'équilibre de la section de fonctionnement 18
2.4.2 Un niveau d'autofinancement qui restait très satisfaisant fin 2019 24
2.5 Le budget annexe transports 25
2.5.1 Le périmètre du budget annexe 25
2.5.2 Un résultat de la section d'exploitation qui se dégrade en fin de période 25
2.5.3 Une situation bilancielle durablement grevée par le poids du financement des infrastructures de transport en site propre 26
2.6 Le budget annexe des ordures ménagères 28
2.7 La politique d'investissement et son financement 32
2.7.1 Les priorités d'investissement sur la période 32
2.7.2 Le financement de l'investissement 33
2.7.3 La gestion de la dette 34
2.8 Les perspectives financières de GBM 35
3 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES 36
3.1 Une évolution continue des effectifs 36
3.1.1 Les créations de postes liées aux transferts de compétences intervenus sur la période 37
3.1.2 L'intégration croissante des services de l'agglomération avec ceux de la ville centre 39
3.1.3 Le développement de services communs ouverts à l'ensemble des communes 43
3.1.4 Les perspectives d'évolution du périmètre communautaire 45
3.2 La recherche d'un cadre de travail commun 47
3.2.1 Une gestion intégrée des ressources humaines avec la ville et le CCAS 47

3.2.2 La définition d'une politique de rémunération harmonisée : une rénovation du cadre indemnitaire à achever 49
3.2.3 Le temps de travail 52
3.2.4 L'action sociale 58
3.2.5 Le pilotage des ressources humaines 59

4 LA POLITIQUE DES TRANSPORTS 62

4.1 L'organisation des transports de l'agglomération 62
4.1.1 La structure du réseau de transports bisontin 62
4.1.2 Le choix d'un tramway et son impact sur l'organisation des transports en commun 63
4.1.3 Le cadre contractuel d'exploitation des transports bisontins 67
4.1.4 La recherche d'une complémentarité avec l'offre ferroviaire de la région Bourgogne-Franche-Comté 67

4.2 L'exploitation des lignes du réseau urbain : la délégation de service public 2011-2017 70
4.2.1 Un contrat protecteur pour la communauté d'agglomération 70
4.2.2 Un contrat qui s'est soldé par une exploitation très déficitaire 75

4.3 L'exploitation des lignes du réseau urbain : la délégation de service public 2018-2024 79
4.3.1 Le renouvellement du contrat d'exploitation 79
4.3.2 Les deux premières années d'exploitation ont été marquées par des évolutions importantes du réseau 85

4.4 Le suivi et le contrôle de la délégation de service public 91
4.4.1 Contrôle de la DSP 2011-2017 et des marchés d'affrètement 91
4.4.2 Contrôle de la délégation de service public 2018-2024 94

4.5 La performance du réseau de transport bisontin 96
4.5.1 L'évolution de la fréquentation et la qualité de la desserte 96
4.5.2 Les efforts d'optimisation des coûts 98

5 LA POLITIQUE DE GESTION ET DE PREVENTION DES DECHETS 103

5.1 Les orientations de la politique de gestion des déchets. 103
5.1.1 Une politique axée sur la prévention, menée à l'échelle du SYBERT 104
5.1.2 Les orientations spécifiques aux enjeux du Grand Besançon 107

5.2 L'organisation et le financement du service 110
5.2.1 Une mission collecte partagée entre la CUGBM et le SYBERT 110
5.2.2 Une mission traitement en constante évolution 115
5.2.3 Le financement du service 117

5.3 Une politique performante qui doit faire face à de nouveaux enjeux 122
5.3.1 Les performances 122
5.3.2 Les perspectives 128

6 LE SUIVI DES RECOMMANDATIONS DE LA CHAMBRE 132

6.1 La politique immobilière 132
6.2 Le suivi des zones d'activité économique 133
6.2.1 La définition d'une stratégie 133
6.2.2 Les modalités de suivi et de contrôles des zones 134

ANNEXES 136

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Bourgogne-Franche-Comté a contrôlé les comptes et la gestion de la communauté urbaine du Grand Besançon de 2012 à la date la plus récente. Sur cette période, la collectivité a connu un changement d'échelle marqué par de nombreux transferts de compétences (eau, assainissement, voirie notamment) et sa transformation en communauté urbaine au 1er juillet 2019, évolution caractérisée notamment par le triplement de son effectif. Dans ce contexte, la communauté urbaine a renforcé la représentation des communes, en leur assurant une place dans ses instances exécutives et délibératives, à travers la constitution de secteurs, en les associant étroitement à la gestion de certaines compétences (urbanisme, PLUI, eau) et en leur rétrocédant la gestion de la voirie (charte de gouvernance adoptée en 2018). Ces règles de fonctionnement complexes ont été la contrepartie des étapes d'intégration intercommunale franchies au cours de cette période.

La situation financière

Sur la période sous revue, le niveau des principaux ratios financiers structurels de la communauté urbaine apparaît robuste. L'autofinancement du budget principal et de la plupart des budgets annexes dotés de recettes propres (transports, eau, assainissement), en particulier, reste confortable sur la période. Malgré les investissements mobilisés pour la réalisation du tramway et l'endettement du budget annexe transports qui en résulte, la dette du Grand Besançon est restée soutenable. Appréhendé de manière agrégée (tous budgets confondus), le niveau d'endettement de la collectivité restait, fin 2020, limité compte tenu de sa capacité d'autofinancement (3,7 années de capacité de désendettement).

Les perspectives financières de la collectivité seront, quoiqu'il arrive, grevées par la crise sanitaire et ses conséquences sociales et économiques. En 2020, les incidences financières de la crise ont été contenues. Mais en 2021 et à moyen terme, les équilibres financiers de la communauté urbaine pourraient être affectés, tant en dépenses (augmentation de ses dépenses de soutien à l'activité économique, au tourisme, au secteur associatif), qu'en recettes (baisse des recettes d'exploitation, des recettes fiscales liées à l'activité économique), a fortiori dans un contexte rendu plus incertain par la réforme fiscale qui prive la collectivité de marges de manœuvre fiscales (suppression de la taxe d'habitation, réforme des impôts de production).

Les ressources humaines

L'intégration croissante des services du Grand Besançon avec ceux de la ville de Besançon et du CCAS s'est accompagnée de la définition d'une stratégie de gestion des ressources humaines visant principalement à la mise en place de règles de gestion harmonisées et d'instances communes. L'une des principales réalisations a consisté en l'instauration d'un cadre indemnitaire commun. Celui-ci doit continuer à évoluer afin d'être en totale conformité avec la réglementation et pour constituer un véritable levier managérial. A contrario, les règles applicables au temps de travail n'ont pas été encore unifiées et le cadre en vigueur demeure complexe, en raison du maintien d'une pluralité de modalités d'organisation du travail. La durée du travail des agents est, en partie, inférieure aux 1 607 heures de droit commun. La collectivité doit aligner son temps de travail sur la durée légale, mettre en place un suivi plus contraignant du temps de travail et réorganiser les cycles de travail : elle y est incitée par les contingents d'heures supplémentaires rémunérées, très importants dans certains services.

La politique de transports publics

La politique des transports de l'agglomération bisontine se caractérise, dès la création du réseau de transports commun « GINKO », par son caractère volontariste. Le réseau de transport « GINKO » présente un maillage dense et tire parti d'une intermodalité avec l'offre de transport ferroviaire grâce à la présence de 16 gares et haltes ferroviaires connectées au réseau intercommunal et à la tarification combinée. L'arrivée du tramway, en septembre 2014, a confirmé les ambitions de la communauté urbaine dans ce domaine. La collectivité a fait le choix d'un mode de transport en site propre, en pariant sur une augmentation forte et durable de la part des transports en commun dans les déplacements. Elle est toutefois parvenue à modérer le coût de cette infrastructure, plus onéreuse qu'un bus à haut niveau de service, par une recherche systématique d'économies dans les choix techniques du projet.

La délégation de service public pour l'exploitation du réseau urbain conclue pour la période 2011-2017 a été marquée par le projet de mise en service du tramway. Cette délégation a enregistré un déficit d'exploitation sur la durée du contrat de 25 M€. Ce déficit s'explique par un déficit de recettes lié à des prévisions de fréquentation trop optimistes et par la dérive des charges d'exploitation, dans un contexte de préparation et de mise en service du tramway. Le déficit a été supporté à 80 % environ par l'exploitant. L'autorité organisatrice, si elle a dû consentir des diminutions de service et abonder sa dotation forfaitaire au délégataire, est parvenue à contenir l'impact sur ses comptes du protocole transactionnel conclu avec l'exploitant.

Le renouvellement du contrat de délégation de service public pour la gestion du réseau GINKO sur la période 2018-2024 a été l'occasion pour la collectivité de tirer les enseignements des premières années de fonctionnement du tramway et de prendre en compte l'intégration en 2017 de 15 nouvelles communes (en majorité éloignées du centre de Besançon et peu denses). Il a conduit la CUGB à restructurer le réseau urbain autour de lignes essentielles à fort cadencement dans les zones denses avec, parallèlement, une réduction des dessertes dans les quartiers enregistrant une baisse démographique, un développement du service de transport à la demande et la prise en compte de nouveaux services tels le covoiturage et la location de vélos à assistance électrique. Le nouveau cadre contractuel génère un surcoût pour la collectivité d'environ 1,6 M€ par an par rapport à la précédente délégation, l'équilibre de la DSP ayant été réajusté dans un sens plus réaliste. Les deux premières années d'exploitation ont été marquées par une hausse de la fréquentation, sans effet toutefois sur les recettes en raison d'un taux de fraude important ainsi que par une hausse des kilomètres commerciaux impactant le forfait de charges versé au délégataire par la collectivité.

Les contrôles opérés par la collectivité dans le cadre des délégations de service public de transport portent sur le suivi opérationnel de l'exploitation, le contrôle qualité et le contrôle financier. Le suivi opérationnel de l'exploitation par l'autorité délégante s'est structuré au cours de l'exécution du contrat de délégation de service public 2011-2017, notamment à partir de la mise en service du tramway. Au-delà de la recherche de performance du réseau, la collectivité se doit d'assurer un suivi financier régulier des comptes du délégataire et des données financières transmises par ce dernier, eu égard aux enjeux financiers de ces contrats. Ce suivi est à ce jour insuffisant alors même que la collectivité dispose en interne de compétences pour le prendre mieux en charge. La chambre recommande à la CUGB de se doter d'un contrôle interne dédié au contrôle des délégations de service public transport. Elle recommande aussi à la communauté urbaine le déploiement, sur l'ensemble de son réseau de transport, d'un système de comptage fiable des passagers, indispensable pour permettre une meilleure maîtrise des prévisions financières et des adaptations de services à opérer.

La mise en service du tramway en septembre 2014 a renforcé l'attractivité du réseau de transports bisontin, comme en témoigne l'évolution de la fréquentation depuis cette date. La recherche d'optimisation du réseau décidée par l'autorité organisatrice dans le cadre de la nouvelle délégation de service public 2018-2024 s'est traduite par l'amélioration des coûts de production et de certains indicateurs de qualité (ponctualité, fiabilisation du temps de parcours, confort des usagers) et par la diversification de l'offre de transports publics (locations de vélos, de voiture en libre-service). Cela a contribué à accroître la performance du réseau.

L'irruption de la crise sanitaire, en 2020, confronte les autorités organisatrices à une baisse de la fréquentation des transports en commun et à de nouvelles pratiques de déplacements des usagers, qui constituent pour elles de nouveaux défis. Ce contexte inédit va imposer à la communauté urbaine de réexaminer l'adéquation des moyens de son système de transport aux besoins de déplacement. Dans ce contexte, l'objectif de report de la voiture individuelle vers d'autres modes de transports reste un invariant pour la gestion du réseau de transport.

La gestion et la prévention des déchets

La politique de gestion des déchets mise en œuvre sur le territoire du Grand Besançon est une réussite au regard des objectifs fixés en terme de réduction de la production des ordures ménagères résiduelles (OMR) et de maîtrise des coûts. Elle s'est illustrée par des stratégies complémentaires d'instauration d'une tarification incitative et d'actions ambitieuses en matière de prévention et de valorisation. Elle devra faire face, dans les années à venir, à trois chantiers majeurs : la poursuite d'actions adaptées à l'habitat collectif dont le niveau de production d'OMR reste élevé notamment en raison d'une moins bonne intégration des gestes de tri, la définition et la mise en œuvre d'une stratégie de gestion des bio-déchets (tri à la source et traitement) et la réorganisation tant du fonctionnement que des modalités de financement des déchèteries. La collectivité doit s'attacher, tout particulièrement pour ces chantiers, à formaliser une stratégie et un plan d'actions pour les années à venir : la chambre lui recommande d'élaborer ce plan en étroite coordination avec son syndicat de traitement, en charge du futur plan local de prévention pour les années 2021 à 2024.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Achever la rénovation du cadre indemnitaire engagée avec l'instauration du RIFSEEP en 2016 en supprimant les primes irrégulières, en particulier la prime de fin d'année, en précisant les plafonds applicables à chaque groupe fonction de l'IFSE et en modifiant la part variable (CIA) de manière à ce qu'elle puisse constituer un levier de reconnaissance de la manière de servir.

Recommandation n° 2 : Mettre fin, au plus tard le 1er janvier 2022, au régime de temps de travail dérogatoire actuellement en vigueur et réviser à cette occasion les cycles de travail.

Recommandation n° 3 : Déployer un outil de suivi automatisé du temps de travail.

Recommandation n° 4 : Fiabiliser les données de fréquentation des transports publics du réseau Ginko.

Recommandation n° 5 : Renforcer les moyens d'audit comptable et financier dédiés à la délégation de service public transports.

Recommandation n° 6 : Formaliser et arrêter une stratégie de gestion et de prévention des déchets en veillant à l'articuler étroitement avec le plan local de prévention des déchets porté par le syndicat de traitement des déchets (SYBERT).

PROCEDURE

La chambre a contrôlé les comptes et la gestion de la communauté urbaine du Grand Besançon (dénommée Grand Besançon Métropole) et désignée dans le rapport par l'acronyme GBM pour les exercices 2012 jusqu'à aujourd'hui.

Le contrôle de la chambre a porté sur :

- la situation financière ;
- certains aspects de la gestion des ressources humaines ;
- la politique des transports publics et plus particulièrement la gestion de la délégation de service public, dans le contexte de la mise en service du tramway en 2014 ;
- la politique de gestion et de prévention des déchets, dans le cadre d'une enquête nationale commune à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes sur cette thématique, à un moment de forte évolution des objectifs nationaux sur le sujet ;
- le suivi des recommandations formulées par le précédent rapport de la chambre, rendu public fin 2012, sur la politique immobilière et le suivi des zones d'activité économique.

Le président de la chambre a informé de l'ouverture du contrôle Monsieur Jean-Louis Fousseret, ordonnateur sur la quasi-totalité de la période, le 26 novembre 2019. Madame Anne Vignot, élue maire de Besançon le 28 juin 2020, est devenue présidente de la communauté urbaine le 16 juillet 2020. Les deux entretiens de fin de contrôle se sont déroulés le 24 juillet 2020.

Lors de sa séance des 3 et 4 décembre 2020, la chambre a arrêté des observations provisoires transmises à Mme Anne Vignot, ordonnateur en fonctions, et à M. Jean-Louis Fousseret en qualité d'ancien ordonnateur. Des extraits les concernant ont été adressés à des tiers.

Au vu de l'ensemble des réponses reçues, la chambre, au cours de sa séance du 26 mai 2021, a arrêté les observations définitives présentées ci-après.

1 PRESENTATION DE LA COMMUNAUTE URBAINE

1.1 Le contexte territorial

Grand Besançon Métropole a été institué communauté urbaine le 1er juillet 2019, en substitution de la communauté d'agglomération du Grand Besançon (CAGB). Cette transformation de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) est l'aboutissement d'une évolution à partir du district créé en 1993 et qui comprenait à l'origine 38 communes membres.

Suite à la refonte des schémas de coopération intercommunale initiée par la loi NOTRe et l'intégration de 15 nouvelles communes en 2017, la communauté urbaine fédère aujourd'hui 68 communes, regroupant une population d'environ 200 000 habitants, dont environ 120 000 habitants pour la ville centre. Besançon ayant perdu la qualité de chef-lieu de région, la CAGB a bénéficié d'un dispositif dérogatoire dans le code général des collectivités territoriales (L. 5215-1) qui lui a permis de prendre le statut de communauté urbaine, en dérogeant à la condition de droit commun du seuil de population (250 000 habitants).

La croissance de la population est régulière sur les 10 dernières années, mais reste assez modeste. Le territoire de la communauté urbaine se caractérise par un phénomène de périurbanisation avec une population de la ville centre restant stable tandis qu'elle augmente dans les autres communes. Le poids démographique de la ville de Besançon reste prépondérant (la ville centre concentre 68 % des logements et plus de 60 % de la population de la communauté urbaine) alors que la population des communes alentour s'élève à quelques centaines voire quelques milliers d'habitants pour les plus importantes.

Tableau n° 1 : Évolution de la population de Grand Besançon Métropole de 2008 à 2018

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2011/2016
178 708	180 786	182 190	182 397	182 602	182 627	181 948	182 978	184 207	197 309	198 248	0,99%

(En 2017, la croissance de la population est essentiellement liée à l'intégration de 15 nouvelles communes)
Source : Fiches DGFIP.

S'élevant à 20 705 € par an (données Insee 2015), le revenu fiscal médian dans la communauté urbaine était légèrement supérieur à la moyenne régionale (20 340 €) et nationale (20 566 €). 15,3 % des personnes vivaient sous le seuil de pauvreté en 2015, un taux légèrement supérieur à la moyenne nationale (14,9 %). Dans ce domaine, le contraste est cependant important entre la ville de Besançon et les autres communes de la communauté urbaine : la ville centre regroupant les quartiers les plus défavorisés, elle a logiquement un niveau de revenu médian inférieur à celui du reste de l'agglomération où les revenus sont plus homogènes.

Le taux de chômage de la zone d'emploi de Besançon s'élevait à 7,1 % au 1er trimestre 2019, soit un taux inférieur à la moyenne nationale et régionale où les taux de chômage à la même période s'élevaient respectivement à 8,7 % et 7,5 %.

1.2 Les compétences

La communauté d'agglomération a récupéré de nombreuses compétences au cours des deux dernières années : la GEMAPI, la gestion de l'eau et de l'assainissement au 1er janvier 2018, et une dizaine d'autres en janvier 2019 (voirie, réseaux de chaleur ou de froid urbains, concessions de la distribution publique de l'électricité et de gaz, cimetières...). Ces transferts ont permis à Grand Besançon Métropole d'anticiper l'exercice des sept compétences obligatoires d'une communauté urbaine (cf. article L. 5215-20 du CGCT)[1].

L'EPCI gère les transports publics et les déchets et a développé de longue date, dans ces deux domaines, des politiques publiques ambitieuses.

En tant qu'autorité organisatrice de la mobilité, GBM a structuré depuis septembre 2002 un réseau de transport en commun baptisé Ginko qui dessert les 68 communes de l'aire urbaine. L'offre de transport a été réorganisée en profondeur en 2014, à l'occasion de la mise en service de deux lignes de tramway en 2014[2] et d'une ligne de bus en site propre en 2017 : les cinquante-huit lignes de bus régulières et le service de transport à la demande sont articulés à ces trois lignes de TCSP.

Depuis 2006, GBM est en charge de la compétence gestion et prévention des déchets. L'EPCI a initié dès 2008 le déploiement d'un schéma de collecte et de traitement (via le SYBERT, syndicat ad hoc) financé par la redevance incitative : la mise en œuvre de cette politique incitative à la réduction des déchets ménagers résiduels à une échelle territoriale aussi vaste fait figure d'exception en France. Ces deux politiques publiques ont fait l'objet d'un contrôle spécifique de la chambre. La première, en raison de l'importance des moyens consacrés par GBM au déploiement de son réseau en site propre et du déficit qui a sanctionné la première période de gestion du nouveau réseau de tramway (2011-2017). Le contrôle de la gestion des déchets s'inscrit, lui, dans le cadre d'une enquête nationale pilotée par la Cour des comptes.

La période récente, a, par ailleurs, été marquée par la mutualisation croissante des services de la ville centre avec son EPCI : cette évolution constitue, avec les transferts de compétence, l'autre déterminant des évolutions de la gestion intercommunale du dernier mandat (voir infra le § 3 sur la gestion des ressources humaines de GBM), avec un triplement de son effectif. En 2019, au terme de cette période de forte mutation, la collectivité comptait un effectif d'environ 1 150 équivalents temps plein pourvus et disposait d'un budget global de fonctionnement de 279 M€ (recettes de fonctionnement tous budgets confondus).

---

[1] Développement économique social et culturel (ZAE, tourisme, équipements sportifs et culturels d'intérêt communautaire), l'aménagement de l'espace communautaire (planification, transports urbains, construction et l'entretien de la voirie); l'équilibre social de l'habitat ; la politique de la ville ; la protection de l'environnement et du cadre de vie (la collecte et le traitement des déchets, la protection de la qualité de l'air, la maîtrise de l'énergie, la gestion des milieux aquatiques, etc.), la gestion de services d'intérêt collectif (eau, assainissement, cimetière, crématorium, abattoirs et marchés, services d'incendie et de secours), et les aires d'accueil des gens du voyage.

2 Son exploitation est assurée pour une durée de 7 ans par le groupe Kéolis depuis le 01/01/2018. Keolis a pris la suite du groupe Transdev en charge de cette gestion entre 2011 et 2017.

La communauté urbaine du Grand Besançon entretient par ailleurs des relations avec de nombreuses entités à qui elle délègue ou confie tout ou partie de plusieurs de ses compétences : elle est actionnaire de sociétés d'économie mixte (compétence développement économique et aménagement), membre d'une dizaine de syndicats mixtes (missions d'aménagement économique et touristique, compétences environnementales) ou d'établissements publics (SDIS par exemple), et apporte son concours financier à de nombreux acteurs associatifs.

1.3 La gouvernance

1.3.1 La gouvernance

Le fonctionnement de l'EPCI est régi par un accord passé entre les représentants de la commune de Besançon et les autres communes membres de l'agglomération. Formalisé par l'adoption d'une charte de gouvernance, cet accord traduit, dans la continuité de l'organisation en place depuis la création de la communauté d'agglomération, une recherche d'équilibre dans la représentation des communes membres au sein des organes exécutifs et délibérants, dans un contexte d'élargissement continue des compétences et prérogatives de l'EPCI et d'intégration de nouvelles communes en 2017.

La charte adoptée en 2018 consacre à la fois la prééminence de la ville centre, Besançon, dont le maire assure la présidence de l'EPCI et le principe d'une représentation minoritaire de la ville de Besançon au sein du conseil communautaire avec seulement 55 membres sur un total de 128 conseillers (43 % de délégués). Elle introduit de nouvelles règles visant à associer plus étroitement les communes, regroupées en secteurs, à la préparation des décisions (notamment par le biais des commissions élargies[3] et des comités de secteurs[4]) et à l'exécutif de l'EPCI, en garantissant la présence au bureau communautaire d'élus désignés par les secteurs. Elle consacre en outre un principe de subsidiarité en autorisant l'exercice de compétences communautaires, telle que la voirie, par les communes, dans un cadre conventionnel ad hoc.

Ce fonctionnement des instances communautaires s'accompagne d'une organisation en partie territorialisée des services de l'agglomération (eau et voirie) et du développement de nouveaux services de l'EPCI en direction des communes (dispositif d'aide aux communes) (voir infra le § 3 sur l'organisation de l'administration communale).

Cette gouvernance, jugée complexe par ses promoteurs eux-mêmes, a été la contrepartie pour rendre possibles les étapes d'intégration que la communauté a franchies au cours du dernier mandat (évolution en communauté urbaine et les transferts de compétences qui y sont liés). Selon l'analyse du nouvel exécutif développée lors de l'entretien de fin de contrôle, la communauté urbaine se trouve à un moment charnière, dont l'enjeu est de permettre à GBM de passer d'un rapport de complémentarité, basé sur des intérêts mutuels bien compris entres l'EPCI et ses communes, à un rapport de solidarité territoriale.

---

[3] Les commissions élargies sont composées de conseillers communautaires élus des secteurs : elles se substituent aux commissions thématiques, pour des politiques publiques pour lesquelles la prise de décision voire la gestion requièrent une approche « terrain » telles que l'urbanisme, le PLUI, l'eau et l'assainissement.

[4] Les comités de secteurs, instances consultatives.

La révision, au cours du mandat qui s'ouvre, des grands documents programmatiques que sont le SCOT, le PCAET, le projet de territoire et PLUI sera l'occasion de réaffirmer une ambition commune à l'ensemble du territoire intercommunal. La mise à jour du schéma de mutualisation sera également l'occasion de mettre à jour, pour le nouveau mandat, les orientations et les objectifs de la collectivité en matière d'intégration et de solidarité intercommunales.

1.3.2 Le projet de territoire

De même qu'elle a jugé indispensable de réviser ses règles de gouvernance, de même, GBM a révisé en 2018 son projet de territoire, à l'issue de la période de forte mutation qu'elle a connue la même année.

Dans la prolongation du projet stratégique « Grand Besançon 2030 » dont elle s'était dotée en 2013, la collectivité a arrêté un projet de territoire baptisé « Action Grand Besançon ». Structuré autour de 4 grands axes (« développer les alliances », « renforcer les solidarités », « anticiper les transitions » et « susciter l'effervescence »), déclinés en 12 orientations, illustrées en 14 projets structurants, ce document de planification stratégique établit un diagnostic des forces et faiblesses du territoire et organise la sélection et la planification des actions et les projets sélectionnés pour apporter les réponses ad hoc.

Les investissements les plus significatifs déjà réalisés ou engagés par GBM (voir § 2.4 sur la programmation pluriannuelle des investissements de GBM) illustrent les orientations de ce projet de territoire.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Sur la période contrôlée, la collectivité a connu un changement d'échelle marqué par de nombreux transferts de compétences (eau, assainissement, voirie notamment), sa transformation en communauté urbaine au 1er juillet 2019, mutation caractérisée notamment par le triplement de l'effectif salarié de GBM. Dans la prolongation de règles de gouvernance déjà en vigueur, la collectivité a renforcé la représentation des communes dans ses instances, en leur assurant une place dans les instances exécutives et délibératives de la communauté urbaine, à travers la constitution de secteurs, en les associant étroitement à la gestion de certaines compétences (urbanisme, PLUI, eau) et en leur rétrocédant la gestion de la voirie (charte de gouvernance adoptée en 2018). Ces règles de fonctionnement complexes ont été la contrepartie rendant possibles les étapes d'intégration intercommunale franchies au cours du mandat.

2 LA SITUATION FINANCIERE

2.1 Le périmètre de l'analyse

La communauté urbaine du Grand Besançon disposait en 2019 d'un budget principal et de dix budgets annexes. Le premier représentait autour de 49 % des recettes de fonctionnement total de l'EPCI. Parmi les budgets annexes, cinq étaient les supports budgétaires de services publics industriels et commerciaux (SPIC) et pesaient 44 % environ des recettes de fonctionnement (121 M€) de la collectivité.

Tableau n° 2 : Poids des différents budgets de la CU Besançon métropole en 2019.

Libellé de l'organisme	Nomenclature	Recettes de fonctionnement	
		2019 (en €)	%
CU GRAND BESANCON METROPOLE	M14	136 550 969	48,9%
TRANSPORT - CU GRAND BESANCON METROP	M43	64 469 982	23,1%
OM COLL - CU GRAND BESANCON METROPOLE	M4	23 245 079	8,3%
CONSERVATOIRE NAT REGION - CU GRAND BES	M14	6 752 566	2,4%
ZAC NORET - CU GRAND BESANCON METROP	M14	180 456	0,1%
ZAC ZONE NORD PORTES DE VESOUL - CU GBM	M14	27 315	0,0%
ZAE SMAIBO - CU GRAND BESANCON METROP	M14	13 488 657	4,8%
ZAE AUTRES - CU GRAND BESANCON METROP	M14	437 940	0,2%
EAU - CU GRAND BESANCON METROPOLE	M49	13 488 589	4,8%
ASST - CU GRAND BESANCON METROPOLE	M49	16 811 346	6,0%
CHAUFFAGE URBAIN - CU GRAND BESANCON MET	M4	3 658 303	1,3%
		279 111 204	**100,0%**

Source : ANAFI d'après les comptes de gestion.

En termes de dépenses d'investissement, les principales opérations de la période sous revue ont été portées majoritairement par les budgets annexes SPIC. Le budget des transports, à lui seul, a enregistré le montant cumulé de dépenses d'investissement le plus important (de l'ordre de 225 M€ pour 2013-2018), avec la construction du tramway. Le budget principal n'arrive qu'en deuxième position (environ 78 M€). Les nouveaux budgets annexes de l'eau et de l'assainissement, créés en 2018 par CUGBM lors de sa prise de compétence, ont affiché un montant important d'investissement au cours des deux premières années de gestion communautaire (plus de 24 M€).

L'encours de dette de la collectivité était, au 31/12/2019, à 93 % celui des budgets annexes SPIC (soit 166,5 M€ sur une dette totale de 179 M€).

Compte tenu des masses financières respectives de ces budgets, l'analyse de la situation financière de la communauté urbaine, objet du présent chapitre, consacre, à côté de celle du budget principal, des développements spécifiques aux budgets annexes transports et ordures ménagères, trois budgets qui pèsent plus de 80 % des recettes de fonctionnement de GBM et qui portent l'essentiel des dépenses d'investissement réalisées au cours de la période contrôlée.

La plupart des données de l'analyse financière sont tirées de l'application « Anafi » des juridictions financières, elle-même alimentée par les comptes de gestion de l'EPCI. Sauf quand cela a été jugé utile pour la compréhension de la situation de GBM, l'analyse se limite aux exercices 2014-2019.

2.2 L'information financière et la fiabilité des comptes

2.2.1 Le pilotage financier de GBM

2.2.1.1 Le cadrage financier pluriannuel

Le pilotage financier de GBM est ancré dans la stratégie financière pluriannuelle exposée par l'exécutif communautaire dans les débats d'orientations budgétaires successifs. Au-delà de l'énoncé du principe « se donner les moyens d'investir de manière ambitieuse en maîtrisant le fonctionnement et l'endettement », l'exécutif de la collectivité s'est fixé, pour la période du mandat 2014-2020, les cibles suivantes :

- garantir un niveau minimum d'épargne de gestion de 14 M€ et d'épargne nette de 8 M€, estimée comme le montant minimal pour assurer le financement des investissements récurrents de la collectivité ;

- pour cela maîtriser ses charges en encadrant strictement les concours financiers accordés aux budgets annexes du conservatoire régional et des transports (dans le cadre de ce que GBM qualifie des « pactes de soutenabilité » de ces deux budgets annexes) et ses charges courantes ;

- viser un niveau moyen d'investissement annuel de l'ordre de 15 M€ (cible ajustée à la baisse à partir de 2015 pour tenir compte de la dégradation de la capacité d'autofinancement de la collectivité).

Ce cadrage financier pluriannuel a servi de référence tout au long du mandat, même s'il a été adapté chaque année, pour tenir compte du contexte économique et réglementaire qui prévalait lors de l'adoption du budget. Ainsi, après sa transformation en communauté urbaine, la collectivité a réévalué à la hausse, à compter de 2020, son niveau minimal d'épargne de gestion à 17 M€, celui de son épargne nette à 11 M€.et son niveau d'investissement cible à 29 M€.

La collectivité a par ailleurs fait le choix d'augmenter graduellement les taux de fiscalité sur l'ensemble des années du mandat (en faisant porter 80 % de l'effort sur le foncier bâti, et 20 % sur la taxe d'habitation), afin de sécuriser la trajectoire financière de la collectivité (voir infra le § sur les recettes et les décisions fiscales de l'agglomération).

La chambre relève que la stratégie financière de la collectivité gagnerait à être davantage explicitée pour les budgets annexes, qui portent des enjeux financiers non moins importants que le budget principal. Les orientations arrêtées pour ces derniers ne sont le plus souvent abordées qu'indirectement, à travers la contribution financière d'équilibre allouée par le budget principal à certains budgets annexes. Ainsi, la programmation pluriannuelle des investissements des budgets annexes, contrairement au budget principal, reste un document à l'usage propre de l'administration et de l'exécutif. Pourtant, la collectivité a programmé, pour les budgets annexes supports de compétences récemment transférées telles que l'eau et l'assainissement ou le budget annexe déchets, sans parler du budget annexe transports, des enveloppes d'investissements très importantes (voir infra le § 2.8 sur les perspectives financières) : leur soutenabilité financière mériterait d'être confrontée aux prévisions d'évolution des recettes et dépenses et de la capacité d'autofinancement de ces budgets, dans le cadre d'une stratégie explicitée et débattue.

2.2.1.2 Les procédures et les outils du pilotage financier

Pour la mise en œuvre de sa stratégie financière comme pour sa mise en application dans la programmation budgétaire, GBM s'appuie sur des procédures et des outils dont la chambre a constaté la fiabilité.

Il s'agit en premier lieu de sa prospective financière, qui précède et structure l'agenda des travaux budgétaires de la collectivité, et pour laquelle elle recourt chaque année à un cabinet extérieur pour alimenter sa réflexion. Cette prospective financière est déclinée dans une programmation pluriannuelle d'investissement et de fonctionnement (PPIF) que la collectivité met à jour deux fois par an, pour l'ensemble de ses budgets.

Une batterie de tableaux de bords, développés à partir du système d'information financier, facilite le suivi de l'exécution des budgets.

La collectivité s'est dotée d'un service de contrôle de gestion interne, qui intervient en support des directions pour faciliter le développement et la mise en œuvre des outils de gestion et de pilotage. Ce service est notamment impliqué dans le suivi et la sécurisation des processus budgétaires et comptables des transferts des compétences et des services communs mutualisés entre la ville centre et la communauté d'agglomération, dans le déploiement d'outils de comptabilité analytique utilisé dans le dialogue de gestion interne aux pôles, ou encore dans la fiabilisation des flux financiers entre budgets annexes et budget principal.

2.2.1.3 Un dispositif spécifique de suivi des entités liées[5]

Le suivi des entités à qui GBM délègue l'exercice d'une compétence, confie une mission, ou assure le soutien d'une politique publique communautaire exige une animation et un pilotage rigoureux à la hauteur des enjeux financiers et de politique publique ainsi délégués.

[5] Ces entités sont aussi bien des entreprises publiques locales dont l'EPCI est actionnaire, des associations à qui elle apporte un concours financier, des syndicats à qui elle délègue la mise en œuvre d'une compétence.

Dans une logique de maîtrise des risques financiers externes, la communauté urbaine a également mis en place des dispositifs de suivi et de contrôle et s'appuie, pour le contrôle de ses « satellites », sur une unité dédiée, le service « conseil de gestion externe ».

Ce service intervient aux côtés des référents métiers, pour suivre et contrôler les satellites. Il joue également un rôle d'alerte et est également co-pilote de l'organisation du « conseil des structures associées » au cours duquel est présenté une fois par an l'activité des principaux satellites aux élus du Grand Besançon. La chambre relève la qualité des procédures mises en œuvre par ce service, que ce soit en matière de contrôle des associations, de suivi des DSP ou encore de suivi des instances et d'analyse de la situation financière des sociétés publiques locales.

La chambre estime cependant que la collectivité devrait renforcer les moyens d'audit comptable et financier dédiés à la délégation de service public transports, qui n'est pas suivie par le service du contrôle de gestion externe, compte tenu des enjeux financiers associé à ce contrat (voir infra le § 4.4 sur le suivi et le contrôle de cette DSP).

2.2.2 L'information financière

L'information financière produite par les services de la collectivité à l'adresse de l'assemblée délibérante est dans l'ensemble complète et transparente. La collectivité délivre aux élus une information détaillée et de qualité. En témoignent la qualité des rapports d'orientations budgétaires et de leurs annexes (gestion de la dette, RH, développement durable), des rapports de présentation des décisions budgétaires et des comptes administratifs. La note de présentation du budget et du compte administratif et l'information relative aux concours financiers apportés par la collectivité satisfont aux obligations réglementaires.

La chambre souligne également la volonté de transparence de GBM s'agissant de l'information faites aux élus au sujet des structures partenaires. Lors d'un conseil communautaire dédié qui se réunit annuellement (17 partenaires majeurs de GBM ont ainsi été présentés lors du « conseil des structures associées » en octobre 2019), l'assemblée communautaire bénéficie de présentations annuelles sur l'activité des principaux partenaires et des enjeux associés.

La chambre relève toutefois que des améliorations pourraient être apportées par GBM en matière d'information des élus sur la programmation des investissements, en élargissant la présentation de la PPI des budgets annexes (elle est limitée actuellement aux investissements du budget principal) et en intégrant une présentation sur l'évolution pluriannuelle de ses dépenses de fonctionnement dans ses rapports prospectifs (DOB, mises à jour de sa PPIF à l'occasion du budget supplémentaire). La collectivité, en effet, formalise la trajectoire anticipée de ses différents budgets en fonctionnement, mais ces PPIF restent des outils internes qui ne sont pas présentés à l'assemblée.

Par ailleurs, indépendamment des données relatives aux autorisations de programmes et aux autorisations d'engagement et aux recettes grevées d'affectation, bien suivies par GBM, l'information financière sur les engagements pris par la collectivité devrait être consolidée dans les comptes et reportée dans l'annexe consacrée à cette information (annexe B1.5), actuellement non renseignée par la collectivité. En particulier dans le domaine de l'aménagement des zones d'activités économiques, l'information communiquée par l'intermédiaire de la PPI ou par l'intermédiaire des rapports annuels des délégataires des DSP en conseil communautaire d'une part et des rapports annuels des administrateurs des SEM d'autre part, concourent à fournir aux élus une information sur ses engagements financiers vis-à-vis de ses partenaires, mais ne donnent pas la vision d'ensemble de ces éléments ni la réalité des engagements juridiques et financiers pris par GBM (voir par ailleurs infra le § 6.2 sur le suivi des zones d'activité).

2.2.3 La fiabilité des comptes

La chambre a examiné plusieurs aspects de la fiabilité des comptes de la collectivité. En particulier : le respect de la comptabilité des droits constatés, les engagements donnés, la tenue de l'inventaire comptable et sa concordance avec l'état de l'actif du comptable.

Au terme de ces investigations ciblées, la chambre n'a pas relevé d'anomalies significatives en matière de rattachements des charges et des produits.

La tenue d'un état d'inventaire comptable exhaustif est le préalable indispensable pour disposer d'un actif donnant une image fidèle du patrimoine, fiabiliser les écritures comptables qui s'y rapportent, notamment celles des dotations aux amortissements et pour définir une stratégie de gestion patrimoniale de la collectivité.

Dans ce domaine la chambre observe que la collectivité tient un inventaire de ses biens et s'est dotée d'outils de suivi de son patrimoine, et en particulier d'un logiciel dédié « Maximo » qui permet de localiser chaque bien, de conserver l'historique des travaux réalisés sur celui-ci accompagné des données financières correspondantes. Elle note que son inventaire comptable est globalement suivi et à jour, même si le chantier de la comptabilisation à l'actif des biens récemment transférés se poursuit[6]. Elle relève en revanche qu'un travail important reste à mener, en lien avec le comptable public, pour fiabiliser l'état de l'actif de la collectivité et partant, son actif, les données du comptable public ne concordant pas avec l'inventaire de la collectivité et présentant de nombreuses anomalies.

Par ailleurs, sans présumer d'une éventuelle certification de ses comptes à moyen terme, la collectivité gagnerait à engager une démarche de structuration d'un contrôle interne comptable et financier et à œuvrer à la fiabilisation de la comptabilisation des engagements pris et des risques (compte épargne temps, créances anciennes, primes de départ ou de précarité) via un provisionnement adapté, déjà en vigueur pour toutes les collectivités ayant adopté l'instruction comptable M57.

---

[6] S'agissant des actifs associés aux compétences eau, assainissement et voirie GBM fait preuve de pragmatisme en privilégiant des mises à disposition de locaux et de biens aux communes plutôt qu'un transfert de propriété, notamment pour limiter les impacts organisationnels et de locaux, et les coûts associés. La chambre note cependant la volonté de la collectivité de clarifier sa position vis-à-vis des communes et des syndicats spécialisés en allant vers un transfert de propriété pour des équipements principaux associés à l'exercice de la compétence.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le pilotage financier de la collectivité est très bien structuré et bien développé, qu'il s'agisse de ses procédures budgétaires, de l'élaboration de l'information financière relative à ses comptes ou bien du suivi et du contrôle des entités liées. GBM dispose à ce titre de moyens adaptés aux enjeux financiers, à la variété de ses politiques et des organismes chargés de les mettre en œuvre. L'information financière communiquée aux élus et aux tiers est pour l'essentiel complète et transparente. Dans ce domaine, la chambre a relevé néanmoins quelques axes d'amélioration, portant sur les perspectives pluriannuelles des budgets annexes et sur les engagements pris par la collectivité.

2.3 Une situation financière d'ensemble satisfaisante

Le niveau et l'évolution des principaux ratios financiers structurels de la communauté urbaine apparaissent globalement satisfaisants au cours de la période contrôlée.

En particulier, le niveau d'autofinancement du budget principal et de la plupart des budgets annexes dotés de recettes propres (transports, eau, assainissement) reste confortable sur la période. En agissant à la fois sur le niveau des dépenses, par des mesures d'économie, et sur celui des recettes, par la hausse de la fiscalité et des mesures ciblées de hausse des tarifs, la collectivité a su préserver ses équilibres budgétaires et faire face à la baisse des concours financiers de l'État intervenus entre 2014 et 2017.

Malgré les investissements exceptionnels réalisés pour le déploiement des infrastructures de transport en site propre (tramway et bus à haut niveau de service), l'endettement du budget annexe transports qui en résulte, la dette de GBM est restée soutenable. Appréhendé de manière agrégé (tous budgets confondus), le niveau d'endettement de la collectivité restait, fin 2019 à un niveau satisfaisant (3,4 années de capacité de désendettement[7]).

Tableau n° 3 : Évolutions de quelques ratios financiers 2014-2019

en €	CAF brute en % des recettes de fonctionnement		Dépenses d'investissement		Encours dette		Capacité de désendettement en années	
	2014	2019	2014	2019	2014	2019	2014	2019
TOTAL tous budgets	19 %	19%	60 545 189	67 503 250	146 544 473	179 134 652	4,7	3,4

Source : CRC d'après ANAFI et comptes de la commune.

[7] La capacité de désendettement est le ratio = Encours de dette/CAF brute : exprimé en années, il donne la durée que mettrait la collectivité à rembourser sa dette si, s'arrêtant à investir, elle y consacrait toute son épargne.

2.4 Le budget principal

2.4.1 L'équilibre de la section de fonctionnement

Ce constat général d'une situation financière satisfaisante vaut tout particulièrement pour le budget principal.

La situation financière du budget principal apparaît très satisfaisante. Sur l'ensemble de la période, la capacité d'autofinancement (CAF) est supérieure à 20 % des recettes de fonctionnement (exception faite de l'exercice 2017). Un accroissement des taux de fiscalité locale continue sur la période 2014-2018, mais modéré, a permis à GBM de compenser la baisse des concours financiers de l'État qu'elle a subi jusqu'en 2017. Elle a permis aussi à la collectivité, conjuguée avec diverses actions menées pour limiter la progression des dépenses (voir ci-dessous le § sur l'évolution des dépenses de fonctionnement), de faire face à l'accroissement de dépenses résultant des nouveaux engagements pris, du fait des transferts de compétences ou en dehors de ces derniers.

Tableau n° 4 : Vue d'ensemble du budget principal

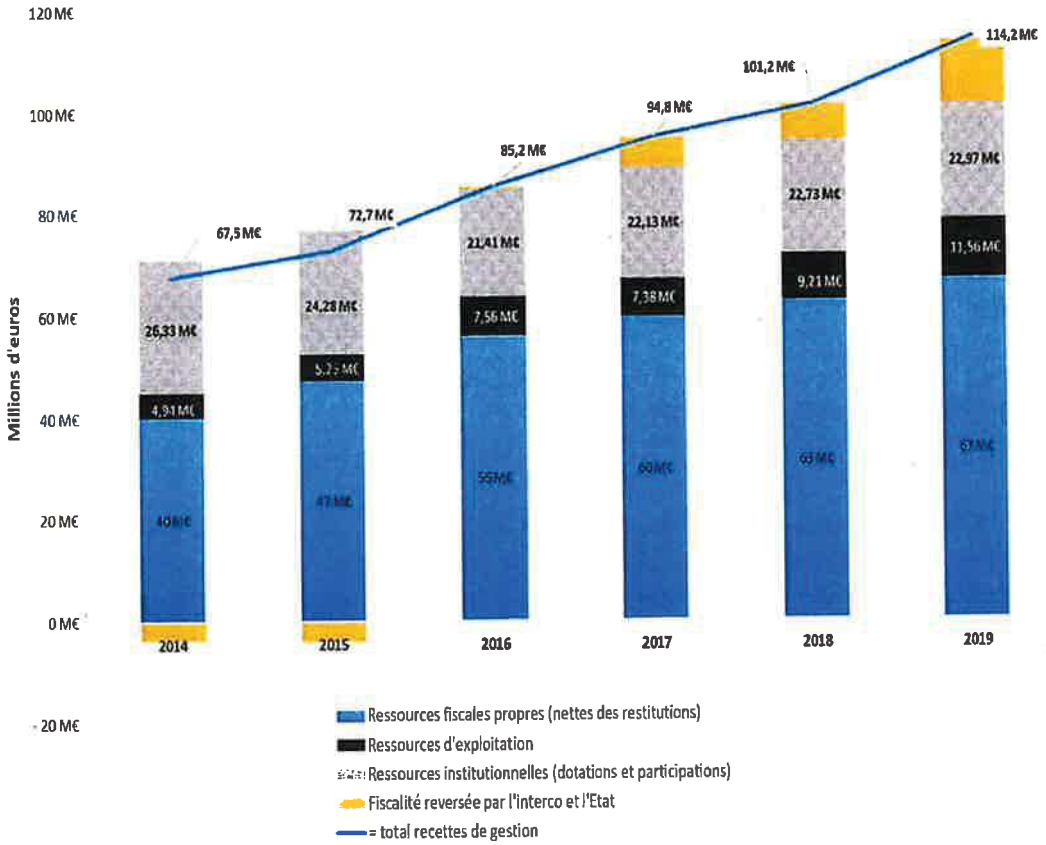
en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019
= Produits de gestion (A)	67 496 115	72 704 303	85 245 022	94 801 529	101 205 724	114 245 969
= Charges de gestion (B)	48 954 775	53 575 477	67 481 912	77 801 607	80 705 646	89 088 943
= Epargne de gestion (A-B)	**18 541 339**	**19 128 826**	**17 763 109**	**16 999 923**	**20 500 078**	**25 157 025**
dont +/- Résultat financier	-739 960	- 3 216 752	- 560 648	- 133 307	- 149 221	- 338 555
dont +/- Autres produits et charges excep.	41 867	112 443	6 455	717 272	312 686	671 643
= CAF brute	**17 838 150**	**15 987 903**	**17 206 774**	**17 583 671**	**20 663 251**	**25 490 012**
en % des produits de gestion	*26,4%*	*22,0%*	*20,2%*	*18,5%*	*20,4%*	*22,3%*
- Annuité en capital de la dette	1 600 320	10 226 838	860 679	899 332	987 066	3 749 868
= CAF nette (C)	**16 237 830**	**5 761 066**	**16 346 095**	**16 684 338**	**19 676 185**	**21 740 143**
= Rec. d'investissement hors emprunt (D)	**857 682**	**1 717 024**	**1 575 829**	**1 763 294**	**3 384 633**	**14 866 286**
= Financement propre disponible (C+D)	**17 095 512**	**7 478 090**	**17 921 924**	**18 447 632**	**23 060 818**	**36 606 429**
- Dépenses d'équipement	4 550 577	2 630 587	8 132 876	6 476 638	10 225 471	32 337 020
- Subventions d'équipement	5 893 866	4 869 581	7 000 736	4 589 922	5 690 703	6 973 055
- Participations et inv. financiers nets	1 665 682	-490 097	1 263 643	58 601	246 594	879 221
Total investissement (E)	**12 107 275**	**7 006 779**	**16 397 478**	**11 124 338**	**16 163 369**	**40 110 169**
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	-	-	-	-	-	527 325
= Besoin (-) capacité (+) de financement propre (C+D-E)	**4 988 237**	**471 311**	**1 524 446**	**7-323 295**	**6 897 449**	**-2 976 415**
Nouveaux emprunts de l'année	0	0	415 221	0	0	350 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement	4 988 237	471 311	1 939 668	7 323 295	6 897 449	-2 626 415
Encours de dette (*)	**20 791 943**	**10 568 398**	**10 122 717**	**9 224 208**	**9 279 695**	**12 623 928**
Capacité de désendettement (en années)	**1,2**	**0,7**	**0,6**	**0,5**	**0,4**	**0,5**

Source Anafi d'après comptes de gestion

2.4.1.1 La dynamique des produits de fonctionnement

L'évolution des produits de fonctionnement de l'agglomération a quatre déterminants principaux sur la période : d'abord la croissance du produit fiscal (+ 58 % de l'évolution) ; ensuite la progression des recettes de gestion et des reversements des communes au profit de GBM (+ 48 %), conséquence de la mutualisation croissante des services entre la communauté d'agglomération et ses communes membres ; la baisse des dotations de l'État (- 7 %) ; enfin, l'élargissement, à compter de 2017, des bases fiscales communautaires du fait de l'intégration de 15 nouvelles communes à GBM a également eu un effet significatif sur les recettes de l'agglomération : une augmentation de 7,6 % des bases de fiscalité directe locale et de 10 % des produits est relevé en 2017 contre respectivement 2,5 % et 3,8 % d'augmentation moyenne annuelle sur 2014-2019).

Graphique n° 1 : Évolution des différentes catégories de recettes de fonctionnement



Les recettes fiscales propres de la collectivité (taxe d'habitation, taxe foncière, CVAE, TASCOM principalement) progressent de 4,8 % par an en moyenne sur la période 2014-2019. Cette évolution favorable est d'abord le résultat de l'augmentation du produit de la fiscalité directe locale (TH, TFB, CFE), qui explique à elle seule 68 % de la progression des recettes fiscales. Les autres recettes fiscales (CVAE, TASCOM, IFER, etc.) déterminent le tiers restant de l'augmentation du produit de fiscalité intercommunal, dont 19 % pour la CVAE.

La décision de l'agglomération, actée en 2014, d'augmenter progressivement, sur l'ensemble du mandat, les taux de fiscalité « ménage » (TH, TFB) et de CFE (seul impôt économique sur lequel la communauté d'agglomération dispose d'un pouvoir de taux) est à l'origine d'environ 30 % de la progression des recettes des taxes directes locales, 70 % résultant de la progression des bases. Ce « plan de marche fiscal », arrêté par GBM pour soutenir la capacité d'autofinancement s'est traduit par une progression limitée des taux de fiscalité de GBM entre 2014 et 2019, tandis que les taux de la commune de Besançon restaient inchangés sur cette même période. GBM conservait, fin 2018, des taux légèrement inférieurs à la moyenne nationale pour la taxe foncière (TFB et TFNB) et la CFE, et un taux légèrement supérieur à la moyenne nationale mais proche de cette dernière s'agissant de la taxe d'habitation[8].

Tableau n° 5 : Évolution des taux de fiscalité de GBM

		2014	2019 (*)	Progression en %
TH	Taux	9,47%	9,63%	1,7%
	Bases	269 613 551	311 200 000	15,4%
	produit	25 532 403	29 600 314	15,9%
TFB	Taux	0,50%	1,54%	208,0%
	Bases	222 640 000	261 679 000	17,5%
	produit	1 113 200	4 022 316	261,3%
CFE	Taux	25,69%	26,26%	3,0%
	Bases	69 384 273	83 809 000	20,8%
	produit	17 824 820	22 046 774	23,7%

Source : CRC d'après états fiscaux GBM
(*) Les taux sont restés inchangés à compter de 2018.

L'augmentation des recettes fiscales a permis à la collectivité de compenser la baisse des recettes institutionnelles, induites par la contribution au redressement des finances publiques. L'effet de l'augmentation des taux de fiscalité peut être estimé à 13,5 M€ : il a couvert de l'ordre de 2/3 des baisses des dotations de l'État, qui se sont élevées à un montant total de 20,4 M€ (cumul des baisses enregistrées sur la période 2014-2017, par rapport aux montants 2013).

[8] Moyenne nationale 2019 des taux de fiscalité des groupements à FPU (TH : 9,27 % ; TFB : 2,27 % ; CFE : 27,18 %).

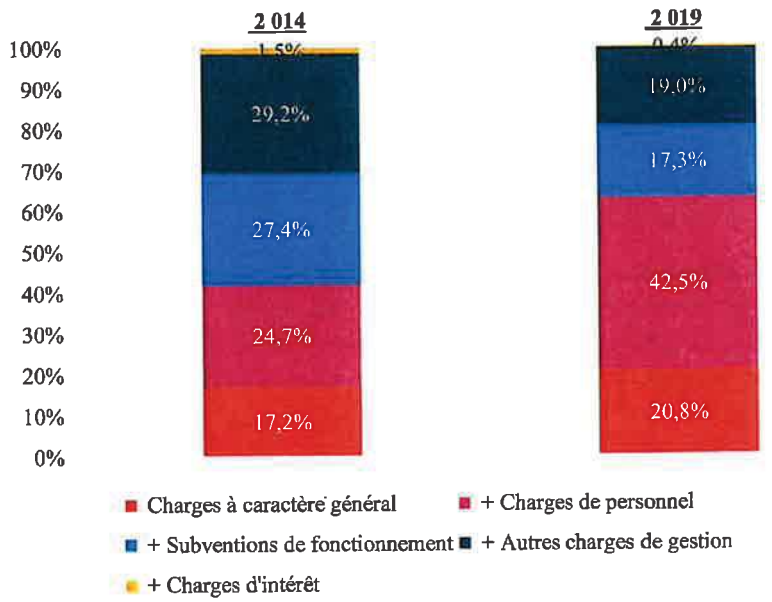
La diminution des restitutions de recettes aux communes membres, induite mécaniquement par les transferts de compétences à l'intercommunalité et la mutualisation croissante des services de GBM avec la ville centre a généré quant à elle un surcroît de recettes d'un montant total de 24,8 M€ (diminution des attributions de compensation versées par GBM aux communes, plus augmentation des attributions de compensation versées par les communes à GBM) entre 2013 et 2019. Ces nouvelles recettes, allouées à la communauté urbaine en compensation des charges transférées par les communes sont cependant sans incidence sur l'équilibre de la section de fonctionnement de la collectivité, tout du moins à l'instant du transfert.

Au total, la progression des produits de gestion (11 %/an) a permis à la CUGBM de compenser en bonne part celle des charges et de conserver, conformément à ses objectifs, un niveau de capacité d'autofinancement très satisfaisant sur l'ensemble de la période. Ce niveau de progression, constaté rétrospectivement, ne peut naturellement être projeté pour le court et le moyen terme car la crise économique et sociale, corollaire de la crise sanitaire et la réforme fiscale en cours auront des répercussions potentiellement défavorables sur le panier de recette de la communauté urbaine (voir le § 2.8 sur les perspectives financières).

2.4.1.2 L'évolution des dépenses de fonctionnement

Avec le changement continue du périmètre des compétences exercées par GBM (voir supra § 1), la structure des dépenses de la communauté urbaine a profondément évolué.

Graphique n° 2 : Évolution de la structure des charges courantes de GBM



Source : ANAFI, d'après les comptes de gestion de GBM

Les transferts de compétences et l'intégration de plus en plus marquée entre la commune-centre et son EPCI ont entraîné entre 2014 et 2019 une augmentation mécanique des charges de personnel et de fonctionnement courant (mais également d'investissement – voir pour cela infra § 2.7) et modifié le poids relatif des différents postes de charge dans le budget de la collectivité. Les dépenses de personnel et les charges à caractère général (qui regroupent tous les achats des prestations et de services, les honoraires, etc.) qui représentaient de l'ordre de 42 % des dépenses courantes en 2014 totalisaient, fin 2019, près des 2/3 de ces mêmes dépenses.

Le changement continu du périmètre des compétences exercées par GBM et des services qui lui sont rattachés, rend délicat l'analyse de l'augmentation de ses dépenses de fonctionnement, entre les évolutions imputables aux transferts de charges et celles liées à des choix de gestion de la collectivité.

La prise en charge par la communauté urbaine de nouvelles dépenses liées directement aux transferts de compétence et aux services mutualisés comme par exemple avec Besançon est compensée par principe par la diminution des attributions de compensation reversées aux communes pour un montant équivalent. Mais la collectivité a fait le choix d'assumer des dépenses nouvelles. Parfois en modifiant, à la hausse, le niveau de service délivré au titre de certaines compétences transférées (voir ci-après les exemples de recrutement supplémentaires développés dans le § sur l'évolution des effectifs de l'administration communautaire) ; d'autres fois, en consentant une diminution des attributions de compensation inférieure à la charge transférée, pour accompagner des communes à la situation jugée spécifique, comme dans le cas du transfert de la voirie ; enfin, en s'engageant dans de nouveaux projets ou en renforçant son engagement financier, par exemple dans les domaines culturels ou sportifs à l'image des « Grandes heures Nature », manifestation sportive créée en 2019, destinée à renforcer l'image et l'attractivité de Besançon.

À défaut de pouvoir établir une analyse des dépenses à périmètre constant, une analyse agrégeant les dépenses courantes de GBM et de sa commune-centre permet de neutraliser l'effet des transferts entre les deux entités[9] et d'appréhender la part de l'évolution des dépenses de l'agglomération et de la ville indépendamment de ces transferts. En l'espèce, la chambre relève que l'évolution agrégée de la masse salariale est conforme aux moyennes constatées au niveau national, avec une augmentation moyenne annuelle de 1,7 % pour Besançon contre 1,9 % en moyenne nationale.

Même si les tableaux 6 et 7 ci-dessous doivent être interprétés avec prudence en raison de la prise en compte des données de la seule ville de Besançon et non de l'ensemble des communes membres, cette analyse agrégée constitue cependant une bonne approximation, les transferts de charges de personnel et à caractère général en provenance des autres communes de l'agglomération étant négligeables par rapport à celle de la commune centre.

[9] Les tableaux 6 et 7 doivent être interprétés avec prudence du fait de la prise en compte des données de la seule ville de Besançon et non de l'ensemble des communes membres : cette méthode constitue cependant une bonne approximation, les transferts de charges de personnel et à caractère général en provenance des autres communes de l'agglomération étant négligeables par rapport à celle de la commune centre.

Tableau n° 6 : Évolution comparée de la masse salariale de GBM et de Besançon hors autres communes membres par rapport au niveau national (budget principal et budgets annexes)

En M€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Variation 2014-2019	Variation moyenne annuelle
Total GBM + Ville Besançon	116,0	115,9	118,5	122,3	123,3	125,9	9 %	1,7 %

En Mds€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Variation 2014-2019	VMA
Total EPCI + Communes niveau national	45,74	46,98	47,55	49,19	49,73	50,23	10 %	1,9 %

Source : ANAFI d'après comptes de gestion et données tirées des rapports de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales

L'augmentation moyenne annuelle des charges à caractère général agrégée entre la ville-centre et la communauté urbaine est, elle, d'un 1 point supérieure à la moyenne nationale du bloc communal à 2,8 % contre 1,9 %.

Tableau n° 7 : Évolution comparée des charges à caractère général de GBM et de Besançon (hors autres communes membres) par rapport au niveau national (budget principal et budgets annexes)

En M€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Variation 2014-2019	Variation moyenne annuelle
Total GBM + Ville	85,9	82,6	83,8	88,7	95,2	98,6	14,9 %	2,8 %

En Mds€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Variation 2014-2019	VMA
Total Communes et EPCI niveau national	29,5	29,3	29,2	30,0	31,4	32,3	9,7 %	1,9 %

Source : ANAFI d'après comptes de gestion et données tirées des rapports de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales.

Ce différentiel s'avère essentiellement imputable au trois derniers exercices (2017-2019), au cours desquels le rythme moyen de progression des charges à caractère général a été supérieur à 5,5 % contre 3,4 % en moyenne nationale, alors qu'elles étaient stables auparavant. Cet écart doit être interprété avec prudence. Il est en partie lié à la forte progression des dépenses de transports, particulièrement prononcée suite au renouvellement de la DSP en 2018 (la progression des charges de ce budget annexe justifie ¼ de l'augmentation totale des charges à caractère général). Mais il est également imputable aux charges de gestion du réseau routier dont GBM a la charge depuis 2019 et qu'il met en œuvre en s'appuyant en partie sur les moyens des communes : les dépenses prises en charges dans ce cadre par la collectivité en faveur des communes de GBM (hors Besançon) doivent être retraitées pour éviter un biais dans la comparaison. Hors les reversements à ces communes, l'augmentation moyenne annuelle des charges à caractère général du bloc s'établissent à 2,4 %.

La chambre n'en relève pas moins que des efforts de maîtrise des dépenses ont été déployés par la collectivité. Ces efforts d'économie, si elles ne diffèrent pas de ce qu'ont mis en œuvre la plupart des collectivités, face à la diminution des concours de l'État, méritent d'être signalées.

Les actions de GBM ont d'abord porté sur les dépenses de personnel. Dans ce domaine, la mutualisation des services de GBM avec Besançon a permis d'économiser des postes alors que la collectivité faisait face à un élargissement régulier de ses compétences. Ensuite, le dialogue de gestion instauré entre la DRH et les services (cf. infra le § relatif au pilotage des RH) a permis de responsabiliser ces derniers sur le renouvellement des postes, les heures supplémentaires ou encore les contrats de remplacement. Parmi les autres axes d'économie investis par la collectivité, doivent être mentionnés : la recherche d'une plus grande efficience dans les achats, le refinancement régulier d'emprunts offrant des opportunités d'économie ou encore la suppression de certaines dépenses relevant du « train de vie de la collectivité ». Ces économies ne sont pas toujours chiffrées par la collectivité, ce qui ne permet pas de se prononcer aisément sur leur caractère significatif par rapport à la masse du budget. Cependant, il est indéniable qu'elles ont contribué à modérer l'augmentation des dépenses courantes de la communauté urbaine. La chambre note à cet égard que la collectivité a respecté le plafond de progression de ses dépenses de fonctionnement de 1,2 % qui lui était fixé par le contrat financier passé avec l'État (contractualisation dite de « Cahors » prévue par les articles 13 et 29 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022), en 2018 et en 2019.

La collectivité a cherché, parallèlement, à majorer le niveau de ses recettes en faisant évoluer sa politique tarifaire (tarif de scolarisation du conservatoire, des transports en commun ou encore de l'eau et de l'assainissement par exemple) et en mobilisant des cofinancements extérieurs (FIPHFP, cofinancements régionaux, départements, mécénat).

2.4.2 Un niveau d'autofinancement qui restait très satisfaisant fin 2019

Au total, la progression des charges de gestion (+ 13 % en moyenne annuelle) s'avère supérieure à celle des produits de gestion (+ 11 %/an). Malgré un résultat financier, qui s'améliore, mais qui du fait du faible endettement de la collectivité influe à la marge la capacité d'autofinancement, exprimée en pourcentage des produits de gestion, connaît une érosion et passe de 26,4 % à 22,3 %.

Pourtant, la capacité d'autofinancement restait, fin 2019, à un niveau très satisfaisant, notamment par comparaison au niveau moyen national des groupements à fiscalité professionnelle unique, relevé en 2019 à environ 14 % des recettes de fonctionnement.

Ce bon niveau d'épargne dont dispose la collectivité lui donne des marges de manœuvre meilleures que celles de la moyenne des EPCI pour faire face aux aléas de la période ouverte en 2020 par la crise sanitaire, aux incertitudes liées à la réforme fiscale et à leurs conséquences à venir sur sa situation financière. Il n'en demeure pas moins, compte tenu de l'incertitude sur l'ampleur de ces aléas, que GBM devra revoir sa stratégie financière pluriannuelle (voir infra le § 2.8 relatifs aux perspectives financières de la communauté urbaine).

2.5 Le budget annexe transports

2.5.1 Le périmètre du budget annexe

Le budget annexe transport, qui relève de l'instruction comptable M43 propre aux services publics locaux de transport de personnes, intègre l'ensemble des dépenses et des recettes d'exploitation du service public de transports urbains de personnes, qu'il s'agisse de la DSP des lignes du cœur de réseau (tram et bus) ou des marchés de transports des lignes périurbaines. Il porte par ailleurs toutes les dépenses liées au financement des investissements réalisés dans le cadre de la politique des transports, qu'il s'agisse des équipements (matériel roulant, systèmes d'exploitation, etc.) et des infrastructures.

Le changement de cadre contractuel de la DSP intervenu en 2018 (voir infra le § 4.3) induit un changement de périmètre budgétaire important qu'il est nécessaire d'avoir à l'esprit lorsqu'on analyse les comptes du service des transports :

- jusqu'en 2017, le budget annexe n'enregistre pas les recettes d'exploitation de la DSP (dans le régime de contribution financière forfaitaire, l'exploitant était propriétaire des recettes), mais uniquement celles générées par l'exploitation des lignes périurbaines : à compter de 2018, ces recettes, soit quelque 10 M€ sont intégrées dans le budget de GBM ;
- en regard de ce surcroît de recettes, le forfait de charge versé au délégataire représente un surcroît de charges d'un montant de l'ordre de 11 M€, par rapport à la contribution financière forfaitaire qu'il remplace.

2.5.2 Un résultat de la section d'exploitation qui se dégrade en fin de période

L'exploitation du service des transports dégage des résultats financiers satisfaisants sur la période. La progression des recettes permet de couvrir l'augmentation des charges.

En dehors des changements de périmètre évoqués ci-dessus, globalement neutre pour le budget annexe, l'évolution des recettes enregistrée sur la période est principalement déterminée par celle du versement transport. Le produit du versement transport, qui représente de l'ordre de 75 % des recettes du service (hors subvention d'équilibre), quasiment stable jusqu'en 2016, connaît une augmentation mécanique du fait de l'extension de la base au 1er janvier 2017 (l'élargissement du périmètre intercommunal entraîne celle du périmètre de transport) et l'harmonisation à la hausse du taux, passé de 0,90 % au taux de 1,80 % à compter du 1er janvier 2018 pour toutes les entreprises comprises dans son nouveau périmètre de transport, élargi en 2017.

Les charges d'exploitation de la DSP et des marchés publics concentrent 90 % environ du total des charges courantes du budget annexe. Leur progression sur la période s'explique essentiellement par les changements faisant suite au renouvellement de la DSP en 2018 : à la progression mécanique enregistrée en 2018 correspondant au changement de contrat de DSP (détaillée ci-dessus) s'ajoute en 2019 une majoration du forfait de charge versé à l'exploitant pour plus de 1 M€, causée par la fin de l'éligibilité au CICE de l'exploitant (voir par ailleurs l'analyse détaillée des relations financières contractuelles avec les exploitants successifs de la DSP au chapitre 4).

Les principaux déterminants intervenant au cours de la période sont la forte augmentation des charges financières et des dotations aux amortissements, conséquence des investissements réalisés sur les infrastructures et dans le matériel de transport. Pour le financement du tramway, la communauté urbaine a mobilisé quelque 133 M€ d'emprunt entre 2012 et 2015, puis 15 M€ pour le projet de bus à haut niveau de service (BHNS). Les charges financières, de 160 K€ en 2012 passe à 2 M€ environ en 2013, puis atteignent un montant de l'ordre de 3 M€ en 2014, niveau auquel elles se stabilisent par la suite. Avec l'intégration progressive à l'actif de la collectivité des infrastructures, matériels roulant et équipements du tramway, entre 2014 et 2017, puis celles relatives au BHNS en 2018, les dotations aux amortissements du budget annexe passent de quelque 3 M€ jusqu'en 2013 à 6 M€ en 2017 et plus de 12 M€ en 2018.

Au total, le budget annexe dégage un capacité d'autofinancement suffisante pour assurer la couverture des frais financiers et les dotations aux amortissements. Mais le résultat de la section d'exploitation se dégrade nettement : en moyenne de 7 M€ entre 2013 et 2017 (l'exercice 2012 étant atypique du fait du versement, par le budget principal, d'une subvention de 25 M€, somme provisionnée pour le financement du tramway), il devient négatif en 2018 avant de remonter à 1 M€ en 2019. Les charges financières et les dotations aux amortissements étant destinées à rester durablement à un niveau élevé, comparable à celui des derniers exercices, la collectivité devra rester prudente dans son pilotage de l'équilibre du budget des transports.

2.5.3 Une situation bilancielle durablement grevée par le poids du financement des infrastructures de transport en site propre

La situation bilancielle du budget annexe transport est grevée par les investissements réalisés pour le déploiement du tramway, mis en service en 2014.

Jusqu'en 2038, l'annuité de la dette appelée pour le financement du tramway et du TCSP va peser lourd dans l'équilibre de la section d'investissement du budget annexe (même sans nouvel appel à l'emprunt, elle restera supérieure à 6 M€ jusqu'en 2037).

Tableau n° 8 : Vue d'ensemble du budget annexe transports

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019
= Ressources d'exploitation(Chiffre d'affaires)	**399 011**	**648 215**	**436 729**	**746 210**	**11 698 446**	**11 863 017**
+ Ressources fiscales (versement transport net des reversements)	29 926 641	29 934 519	30 310 497	31 264 795	32 292 895	33 742 522
= Produit total	**30 325 652**	**30 582 734**	**30 747 226**	**32 011 005**	**43 991 341**	**45 605 540**
- Consommations intermédiaires	31 076 728	30 249 299	30 333 367	31 813 663	45 493 416	46 573 835
- Impôts taxes et versements assimilés (sauf personnel)	115 818	118 622	106 777	136 662	224 126	358 896
= Valeur ajoutée	**-866 894**	**214 814**	**307 082**	**60 680**	**-1 726 201**	**-1 327 192**
dont Charges de personnel (-)	1 402 039	1 080 933	895 600	1 150 838	894 898	750 160
dont Subvention d'exploitation perçues(+)	14 892 795	14 493 411	14 767 372	15 633 279	16 946 184	15 818 766
= Excédent brut d'exploitation avant subventions d'équipement versées	**12 590 988**	**13 631 808**	**14 174 733**	**14 540 671**	**14 318 297**	**13 741 747**
- Subventions d'equipement versées	871 187	628 289	0	0	0	0
= Excédent brut d'exploitation	**11 719 802**	**13 003 519**	**14 174 733**	**14 540 671**	**14 318 297**	**13 741 747**
+/- Résultat financier (réel seulement)	-3 039 272	-2 890 870	-2 947 254	-2 914 893	-2 897 092	-2 784 736
+/- Résultat exceptionnel (réel, hors cessions)	1 543 537	530 531	415 483	1 446 648	-1 535 752	401 185
= CAF brute	**10 224 067**	**10 643 180**	**11 642 962**	**13 072 426**	**9 885 453**	**11 358 196**
en % du produit total	*33,7%*	*34,8%*	*37,9%*	*40,8%*	*22,5%*	*24,9%*
dont Dotations nettes aux amortissements (-)	3 712 329	3 225 841	4 055 904	6 468 854	12 205 156	12 603 565
dont Quote-part des subventions d'inv. Transférées(+)	203 689	203 687	203 687	203 687	2 295 458	2 251 197
= Résultat section d'exploitation	**6 907 619**	**7 632 340**	**7 790 745**	**6 255 676**	**-13 561**	**1 005 831**
= CAF brute	**10 224 067**	**10 643 180**	**11 642 962**	**13 072 426**	**9 885 453**	**11 358 196**
- Annuité en capital de la dette (hors autres dettes)	4 763 792	5 265 366	5 833 454	6 111 728	6 229 060	6 274 463
= CAF nette ou disponible (C)	**5 460 275**	**5 377 814**	**5 809 508**	**6 960 698**	**3 656 393**	**5 083 733**
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	**15 883 723**	**5 209 729**	**4 226 154**	**7 230 853**	**4 041 958**	**5 801 050**
= Financement propre disponible (C+D)	**21 343 998**	**10 587 543**	**10 035 662**	**14 191 551**	**7 698 351**	**10 884 783**
Dépenses d'investissement (-)	**44 249 143**	**30 113 437**	**17 689 944**	**19 008 805**	**6 441 863**	**11 059 365**
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	**-22 905 145**	**-19 525 894**	**-7 654 282**	**-4 817 255**	**1 256 488**	**-174 582**
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	16 000 000	13 900 000	7 800 000	7 200 000	2 000 000	2 000 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	**-6 905 145**	**-5 625 894**	**145 718**	**2 382 745**	**3 256 488**	**1 825 418**
Encours de dette	115 007 416	123 642 051	125 608 596	126 696 868	122 467 808	118 193 344
Capacité de désendettement (en années)	**11**	**12**	**11**	**10**	**12**	**10**

Source : CRC d'après Anafi et comptes de gestion de GBM

La collectivité devrait, selon la chambre, envisager toute modification de sa grille tarifaire et tout investissement d'envergure avec prudence, *a fortiori* dans la période ouverte par la crise sanitaire, où les modalités de travail et de déplacements sont fortement re-questionnées et où la baisse de la fréquentation des transports en commun constatée en 2020, pourrait affecter fortement l'équilibre du budget, si elle s'inscrivait dans la durée.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La situation financière du budget annexe des transports restait, fin 2019, globalement satisfaisante, malgré le poids des charges résultant des grands travaux d'infrastructure menés par la collectivité.

En l'état de la capacité d'autofinancement dégagée fin 2019 et du niveau moyen de dépenses d'investissement projeté dans la programmation pluriannuelle du budget annexe, la politique d'investissement restait soutenable, en dépit d'une dette à rembourser dont les annuités en capital ne diminueront significativement qu'à compter de 2037.

La collectivité, cependant, devra réinterroger sa gestion des transports à l'aune de la crise sanitaire et de ses conséquences sur la fréquentation des transports en commun et sur l'équilibre économique du service. Dans ce contexte incertain, la chambre invite la collectivité à la prudence dans ses choix tarifaires et d'investissement futurs.

2.6 Le budget annexe des ordures ménagères

2.6.1.1 Périmètre du budget annexe ordures ménagères

Le budget annexe ordures ménagères reflète la répartition des rôles entre la communauté urbaine du Grand Besançon et le syndicat mixte de Besançon et de sa région pour le traitement des déchets (SYBERT). En charge de la collecte des déchets ménagers et assimilés, la collectivité a délégué la prévention, la gestion de la collecte dans les déchetteries et le traitement des déchets collectés (tri et valorisation énergétique) au SYBERT (voir détail au chapitre 5).

Aussi le budget annexe ordures ménagères enregistre-t-il, à titre principal, s'agissant de ses ressources, les recettes de la redevance d'ordures ménagères collectée auprès des usagers du service et les concours financiers versés par les éco-organismes. En matière de charges, outre les dépenses liées au coût de fonctionnement de la direction de la gestion des déchets - charges au 1er rang desquels figurent les charges de personnel associées à un effectif de l'ordre de 120 agents -, les dotations statutaires allouées au SYBERT constituent l'autre flux financier significatif du budget annexe.

Deux évolutions de périmètre sont à signaler sur la période sous revue : d'abord l'extension du service aux 15 nouvelles communes intégrées en 2017 dans la communauté d'agglomération, qui induit une augmentation des charges et des redevances ; ensuite, la prise en compte sur le budget annexe, à compter de 2019, des charges et des recettes liées aux services du SYBERT, mis à disposition du syndicat par GBM, crédits auparavant imputés sur le budget principal, soit environ 2,7 M€ de crédits nouveaux inscrits en recettes et en dépenses (impact nul sur l'équilibre du budget).

2.6.1.2 Un équilibre budgétaire sous pression, du fait de la réduction continue des quantités d'ordures ménagères collectées

L'équilibre de la section de fonctionnement du budget annexe déchets est déterminé par la redevance. Or ce budget est confronté à un effet de ciseau budgétaire qui s'accroit sur la période. Tandis que les recettes tirées de la redevance stagnent (1,2 % par an sur la période), du fait de l'érosion des bases assujetties, les charges liées à l'exploitation progressent plus rapidement (2,5 %/an).

En matière de recettes, la collectivité doit composer avec la baisse continue de l'assiette de sa redevance d'ordures ménagères (82 % du total moyen des recettes), résultat de sa politique incitative (voir § 5 ci-après). La base de calcul de la redevance, composée à 40 % par le poids des ordures ménagères résiduelles collectées (bacs gris) et à 10 % par le nombre de levées des bacs gris, connaît une forte contraction depuis l'instauration de la redevance incitative en 2012 : le poids d'ordures ménagères résiduels par habitant baisse de - 25 % entre 2012 et 2019 (mesurée depuis l'annonce du principe de la redevance incitative en 2008, la baisse est de - 38 %). Dans ce contexte, la collectivité n'a pas eu d'autre choix que d'augmenter régulièrement les tarifs unitaires de la redevance (voir ci-dessous le § 5.2 sur l'évolution de la redevance incitative sur la période contrôlée) : malgré ces révisions, le produit de la redevance à l'habitant, diminue (de 79,5 €/habitant en 2014, il passe à 77,3 €/habitant en 2019), soit un produit de l'ordre de 15,5 M€ en début de période et de 16,4 M€ en fin de période.

Le rythme de progression des autres produits de fonctionnement (subventions d'exploitation émanant des éco-organismes, soit 14 % des recettes, en légère augmentation et autres recettes de gestions, liées à la vente de matières premières, soit 3 % des recettes, en légère baisse) ne permet pas de compenser l'augmentation des charges.

L'augmentation des charges est, elle, principalement déterminée par celle de la contribution statutaire[10] versée au SYBERT et celle des prestations de collecte confiées à des entreprises (+ 2,3 %/an en moyenne), tandis que les charges de personnel apparaissent maîtrisées (1,2 % par an).

L'intégration des nouvelles communes en 2017 a un impact globalement neutre sur le budget annexe. La chambre relève que, contrairement à ce qui a été retenu pour les budgets annexes eau et assainissement transférés à la CUGBM en 2018, les excédents cumulés en fin d'année 2016 sur les BA déchets des deux anciens EPCI dissous en 2017 (dont 641 K€ pour la CC du Saint Vitois) ont été redistribués aux communes membres lors de la dissolution de ces EPCI et non au budget annexe déchets de GBM, ce qui apparaît contestable, dans un contexte où la collectivité et son syndicat de traitement (SYBERT) sont engagés ou vont être engagés dans des investissements importants, que ce soit au titre de la mise au norme des équipements (incinérateur) ou au titre du développement du tri à la source des déchets organiques pour satisfaire l'obligation posée par la loi du 10 février 2020 (voir infra le § 5.3.2 sur les perspectives).

---

[10] Les contributions des communautés adhérentes au SYBERT sont appelées soit à l'habitant pour financer les compétences « administration générale », « prévention », « compostage » et « déchetteries », soit à la tonne pour le traitement des déchets par le centre de tri ou l'usine d'incinération.

Tableau n° 9 : Vue d'ensemble du budget annexe ordures ménagères

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019
= Produit total (chiffre d'affaires)	**16 290 081**	**16 185 363**	**16 026 096**	**17 288 694**	**17 203 991**	**19 800 864**
dont redevance ordures ménagères	15 603 042	15 522 850	15 549 614	15 430 861	16 601 540	16 548 452
- Consommations intermédiaires	12 413 211	12 555 828	13 016 843	15 157 445	15 149 245	14 742 457
- Impôts taxes et versements assimilés (sauf personnel)	3 547	3 992	3 880	4 233	4 004	4 750
= Valeur ajoutée	**3 873 323**	**3 625 542**	**3 005 373**	**2 127 016**	**2 050 742**	**5 053 657**
en % du produit total	*23,8%*	*22,4%*	*18,8%*	*12,3%*	*11,9%*	*25,5%*
dont - Charges de personnel	4 532 275	4 596 193	4 362 973	4 508 917	4 617 835	7 526 866
dont + Subvention d'exploitation	2 645 449	2 509 989	2 569 299	2 803 718	3 129 288	3 036 527
Excédent brut d'exploitation	**1 922 308**	**1 497 522**	**1 178 426**	**443 210**	**445 944**	**549 225**
en % du produit total	*11,8%*	*9,3%*	*7,4%*	*2,6%*	*2,6%*	*2,8%*
+/- Résultat financier	-2 167	-1 572	-953	-305	0	0
+/- Résultat exceptionnel (réel, hors cessions)	197 672	-6 879	84 128	-900 682	-13 035	-35 294
= CAF brute	**2 117 814**	**1 489 071**	**1 261 600**	**-457 777**	**432 910**	**513 931**
en % du produit total	*13,0%*	*9,2%*	*7,9%*	*-2,6%*	*2,5%*	*2,6%*
dont - Dotations nettes aux amortissements	959 800	979 100	888 100	935 075	728 310	934 949
= Résultat section d'exploitation	**1 263 387**	**606 371**	**470 750**	**-1 263 814**	**-184 415**	**-182 291**
CAF brute	**2 117 814**	**1 489 071**	**1 261 600**	**-457 777**	**432 910**	**513 931**
- Annuité en capital de la dette (hors autres dettes)	13 636	14 227	14 842	15 485	0	0
= CAF nette ou disponible	**2 104 178**	**1 474 844**	**1 246 759**	**-473 261**	**432 910**	**513 931**
+Recettes d'inv. hors emprunt	**8 980**	**0**	**850**	**166 979**	**13 538**	**45 730**
= Financement propre disponible	**2 113 158**	**1 474 844**	**1 247 609**	**-306 282**	**446 448**	**559 661**
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie et dons en nature)	735 336	361 378	871 801	329 274	2 322 982	1 460 837
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	**1 377 822**	**1 113 466**	**375 808**	**-635 557**	**-1 876 533**	**-901 176**
Nouveaux emprunts de l'année	0	0	0	0	0	0
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	**1 377 822**	**1 113 466**	**375 808**	**-635 557**	**-1 876 533**	**-901 176**
Encours de la dette	58 189	44 553	30 326	15 485	0	0

Source : CRC d'après Anafi et comptes de gestion

Au total, la capacité d'autofinancement dégagée par le budget annexe s'effrite au cours de la période et ne permet plus de couvrir les dotations aux amortissements au cours des trois derniers exercices : le résultat d'exploitation est négatif et le budget annexe accuse un déséquilibre à compter de 2017.

La chambre invite la collectivité à ajuster ses charges et ses recettes de façon à dégager une capacité d'autofinancement suffisante pour couvrir les dotations aux amortissements du budget annexe, ce qui suppose une capacité d'autofinancement constamment supérieure à 900 K€.

2.6.1.3 Une situation bilancielle peu problématique, à condition de maintenir une capacité d'autofinancement minimale suffisante

La situation bilancielle, confortable en début de période, se tend elle-aussi : l'appel exclusif à l'autofinancement pour couvrir les investissements dans le matériel roulant entraîne au cours des deux derniers exercices arrêtés (2018 et 2019) une dégradation du fonds de roulement.

Pour autant, la question du financement des investissements par le budget annexe n'apparaît pas problématique, car la dette du budget des déchets, très faible en début de période, était nulle fin 2019. En l'état des investissements projetés dans sa dernière programmation pluriannuelle (PPIF du BA déchets), soit de l'ordre 1 M€ d'investissement par an en moyenne (renouvellement des véhicules), et à condition de dégager une capacité d'autofinancement de l'ordre de 900 K€, nécessaire à la couverture de ses dotations aux amortissements, la collectivité ne devrait pas rencontrer de difficultés de financement de ses investissements.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les enjeux financiers du budget annexe des déchets sont concentrés sur l'équilibre de la section d'exploitation, régulièrement remis en cause par la réduction continue des quantités d'ordures ménagères collectées et l'érosion corrélative de la base de la redevance d'ordures ménagères. Lors des trois derniers exercices contrôlés 2017 à 2019, le budget annexe n'a pas été en mesure de couvrir l'amortissement de ses actifs. Sous réserve de dégager un autofinancement plus élevé, le financement des investissements à venir ne devrait pas être problématique, d'autant que la dette du budget annexe « déchets » était nulle, fin 2019.

2.7 La politique d'investissement et son financement

2.7.1 Les priorités d'investissement sur la période

Les investissement les plus importants du précédent mandat ont été réalisés par les budgets annexes des trois services publics industriels et commerciaux, qui concentrent 60 % des quelque 250 M€ d'investissements réalisés par GBM sur le mandat 2014-2020 (cf. tableau infra).

Le budget des transports à lui seul a porté la moitié de l'effort d'investissement de la communauté urbaine sur la période, au titre du déploiement des infrastructures de transports en site propre. Le budget principal a été le support de 40 % environ des dépenses d'investissement, dans les domaines variés du développement économique et de l'enseignement supérieur, de l'aménagement, de l'habitat et des équipements culturels et sportifs. Les deux budgets annexes assainissement et eau, actifs depuis 2018, ont concentré l'essentiel du reste des investissements de la communauté urbaine, au terme de leurs deux premiers exercices.

Tableau n° 10 : Principaux investissements réalisés sur 2014-2020

PRINCIPAUX INVESTISSEMENTS REALISES SUR LE MANDAT 2014-2020	
Politique publique	**Dépenses en euros**
Déchets (matériel roulant et conteneurs)	**5 178 362**
Transports	**114 351 949**
Tramway et TSPO	92 061 064
Matériel roulant	13 752 825
Infrastructures (hors tram et Tspo)	8 538 060
Assainissement (réseaux et équipements)	**18 787 640**
Eau (yc eaux pluviales)	**4 809 558**
Eaux pluviales	**3 593 616**
Développement économique, enseignement supérieur, recherche	**32 168 266**
Sem Aktya	2 627 708
zones activité	10 286 715
participation capital structures associées	1 133 843
Fonds intervention	1 758 829
aménagement zone themis	11 450 262
Bio innovation	2 910 909
Institut Fédératif du Cancer	2 000 000
Voirie et aménagment cyclables	**20 981 848**
Voirie	16 309 128
politique cyclable	3 464 327
éclairage public	1 208 393
Habitat	**13 575 832**
Administration	**16 688 521**
Services communs	6 681 618
Mobilier Informatique-réseaux-transports	2 112 744
politique immobilière	6 390 159
restructuration centre technique	1 504 000
Equipements culturel et sportif	**7 703 283**
bibliothèque	3 422 182
equipements sportifs (piscines, escalade)	4 281 101

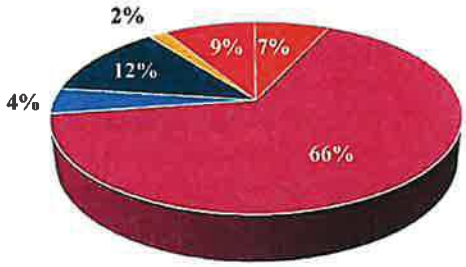
Source : CRC d'après CUGBM

2.7.2 Le financement de l'investissement

L'autofinancement dégagé par GBM a couvert plus de 93 % des dépenses d'investissement du budget général. Avec les subventions et les concours financiers perçus par ailleurs, la collectivité n'a eu besoin de recourir à l'emprunt que marginalement, et a consolidé son fonds de roulement. Un constat analogue peut être dressé pour les budget annexe déchets (91 % des investissements autofinancés), les budgets annexes de l'eau (100 % d'investissement autofinancés) et de l'assainissement (63 % d'autofinancement des investissements).

En revanche, le budget annexe des transports, vu l'importance de dépenses réalisées, a dû fortement recourir à l'emprunt et a financé son programme d'investissement par la dette à 40 % environ. La dette de ce budget totalisait par conséquent deux tiers environ de l'encours de dette de GBM, qui s'établissait fin 2019 à 179 M€ environ.

Graphique n° 3 : Répartition de l'encours de dette par budget



- BP
- BA H2O (>2018)
- BA Conservatoire
- BA transport
- BA Assainissement (>2018)
- BA Chauffage urbain(>2019)

Source : rapport de gestion de la dette de GBM, annexé au rapport d'orientations budgétaires 2020

Hormis le budget annexe des transports, et à un moindre titre le budget annexe de la régie de chauffage urbain[11], la capacité de désendettement[12] de chacun des budgets communautaires est satisfaisante car s'établissant à un niveau faible sur toute la période, entre 1 et 2 ans. Les budgets eau et assainissement, en particulier, ont été transférés à GBM en 2018 dans une situation financière confortable (capacité d'autofinancement satisfaisante, endettement limité, fonds de roulement confortable), malgré une accélération des investissements intercommunaux en seconde partie de mandat, l'encours de la dette diminue de moitié sur la période.

2.7.3 La gestion de la dette

La gestion de la dette de la collectivité obéit à un principe de prudence. L'encours de dette de la communauté d'agglomération est intégralement classée en catégorie (A1) au sens de la charte Gissler, c'est-à-dire la catégorie regroupant les prêts les plus simples et les moins risqués[13]. La collectivité a veillé, au gré de ses appels à l'emprunt et au fur et à mesure de l'intégration dans son stock de dette des prêts qui lui ont été transférés à l'occasion des prises de compétence successives, à maintenir un équilibre entre prêts à taux fixe et prêts indexés (fin 2019, l'encours présentait une décomposition équilibrée entre 59 % de prêts à taux fixe et 41 % de prêts indexés) de nature à la prémunir contre un risque de taux, tout en lui permettant de minorer la charge de sa dette en profitant d'index très bas sur la part variable de son encours.

Elle a saisi par ailleurs les opportunités de renégociation, sources d'économies de frais financiers (à l'exemple des opérations menées lors du transfert des prêts des budgets annexes eau et assainissement). Fin 2019, environ 2/3 de la dette de la collectivité, soit quelque 118 M€, correspondait à des prêts souscrits pour le financement des projets de transports en commun en site propre (tramway et BHNS), dans le cadre de conventions de financement passées avec la Banque Européenne d'Investissement (BEI) pour 70 M€ et avec la Caisse des dépôts et Consignations pour 94 M€. Pour le reste, la communauté urbaine travaille avec la plupart des banques présentes sur le marché de la dette locale. La chambre relève que la collectivité, bien qu'actionnaire de l'agence France Locale, n'a souscrit, à ce jour, aucun prêt auprès de cet établissement.

---

[11] Dernier budget annexe transféré à GBM (en 2019, ce dernier présentait fin 2019 une capacité de désendettement de 5 ans environ).

[12] Ce ratio représente le nombre d'année que mettrait la collectivité à rembourser sa dette si elle y consacrait chaque année la totalité de sa capacité d'autofinancement : plus le nombre d'années est faible, plus l'indicateur est positif.

[13] Destinée à favoriser une meilleure compréhension des prêts proposés aux collectivités, la classification Gissler permet depuis 2010, de les ranger selon une matrice à double entrée : le chiffre (de 1 à 5) traduit la complexité de l'indice servant au calcul des intérêts de l'emprunt et la lettre (de A à E) exprime le degré de complexité de la formule de calcul des intérêts : la catégorie A1 regroupe les prêts à taux fixes simples et les prêts à taux variables simples indexés en euros.

2.8 Les perspectives financières de GBM

La trajectoire financière de la collectivité va être impactée à court et à moyen terme par le choc conjoncturel de la crise sanitaire, ses conséquences sur l'économie et son contrecoup sur les recettes et les dépenses de GBM.

En 2020, les incidences de la crise sur les équilibres budgétaires de GBM ont été contenues. La collectivité va bénéficier s'agissant de ses recettes d'exploitation, d'une avance remboursable de l'État qui permettra d'amortir la baisse de ses recettes de transports (versement transports, recettes de billetterie) qui se sont élevées à environ 3,7 M€. Les soutiens financiers apportés par GBM à de nombreux secteurs en difficulté (économie, tourisme, secteur associatif) au titre des dispositifs de soutiens nationaux ou régionaux, ou en application de décisions qui lui sont propres, estimés à 4,7 M€ par la collectivité tant en fonctionnement qu'en investissement, et les pertes de recettes d'exploitation ont pesé dans les résultats de l'exercice, mais sans que cet effet soit très significatif.

En 2021 et à moyen terme, de nombreux aléas vont avoir des conséquences sur la situation financière de la communauté urbaine, même s'il est encore malaisé de chiffrer précisément leur impact. En premier lieu la crise aura des effets probables sur les recettes économiques de la collectivité. Un impact de 3,8 M€ a été pris en compte dans le budget primitif 2021, pour tenir compte d'une baisse anticipée de ses recettes fiscales (CVAE principalement), de ses recettes d'exploitation, et de la poursuite de décisions de soutien aux acteurs du territoire prises en 2021. En second lieu, la réforme fiscale réduit fortement la capacité de la communauté urbaine à mobiliser la fiscalité si nécessaire ; d'une part du fait de la suppression de la taxe d'habitation, principale recette fiscale sur laquelle GBM avait un pouvoir de taux, qui est remplacée en 2021 par une fraction de TVA ; d'autre part, du fait de la réduction de moitié, à compter de 2021, de l'assiette fiscale de la CFE et de la taxe foncière des établissements industriels sur laquelle GBM peut modifier ses taux[14]. En troisième lieu, l'engagement financier de la collectivité aux côtés des acteurs locaux devrait s'inscrire dans la durée et continuera de contraindre les équilibres financiers de la collectivité.

La situation financière de GBM, qui restait très favorable fin 2020, devrait cependant permettre à la collectivité de faire face, sans doute au prix d'un endettement accru et d'une baisse de ses investissements ou de leur étalement dans le temps[15].

---

[14] Ce pouvoir de taux sera réduit à la seule CFE et à la taxe sur foncier bâti, qui soit 23 % de ses recettes de fonctionnement en 2019 (contre 49 % auparavant avec la TH). Ce pourcentage devrait être fortement réduit avec la suppression de moitié des bases foncières des entreprises industrielles sur lesquelles les EPCI conserveront un pouvoir de taux.

[15] La dernière programmation des investissements recensait plus de 450 M€ d'investissement (dont plusieurs programmes ambitieux en partie déjà en phase opérationnelle : projet Synergie Campus, nouvelle programmation ANRU).

3 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

3.1 Une évolution continue des effectifs

L'élargissement progressif des compétences et du champ d'intervention de la collectivité et la mutualisation croissante des services avec sa commune centre constituent les déterminants essentiels de l'évolution des effectifs de GBM, qui ont triplé sur la période contrôlée.

Tableau n° 11 : Évolution des effectifs de la CUGBM de 2013 à 2019

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Emplois budgétaires (ETP)	413,72	417,98	574,90	786,26	935,76	1 142,10	1 265,00	1 336,10
Effectifs pourvus (ETPT)	386,90	389,98	532,96	712,18	852,30	1 043,56	1 147,69	1 152,18

Sources : annexes des comptes administratifs pour 2013 à 2018 et des budgets primitifs pour 2019 et 2020.

Ces évolutions ont modifié le profil des effectifs. Les agents du Grand Besançon appartiennent principalement aux filières technique (57 %) et administrative (34 %). La communauté urbaine assure traditionnellement plus spécifiquement des missions d'expertise, d'ingénierie de projets et d'aide aux communes, et a vu se développer ses fonctions liées aux services à la population, telles que les activités en lien avec la voirie. L'exercice de ces nouvelles fonctions s'est traduit par un recours accru au personnel de catégorie C même si les agents de catégories A (26 % en 2018) et B (26,6 % en 2018) restent majoritaires.

En 2018, les effectifs se répartissaient dans les différents pôles de la manière suivante :

Tableau n° 12 : Répartition des effectifs par pôle

Pôles	2018[16]
Direction générale mutualisée et services attachés (communication, administration générale, relation aux élus et aide aux communes)	74
Pôle culture	117
Pôle des ressources humaines	104
Pôle développement	47
Pôle gestion	100
Pôle des services techniques, urbanisme et environnement	640

Source : bilan social 2018.

[16] En 2019, les effectifs ont augmenté de 186 postes dont 111, relatif à la voirie, ayant enrichi le pôle des services techniques.

3.1.1 Les créations de postes liées aux transferts de compétences intervenus sur la période

Le choix pour le Grand Besançon d'une intercommunalité de plus en plus intégrée, s'est traduit par de nombreux transferts de compétences sur la période contrôlée.

Tableau n° 13 : Liste des compétences transférées à la CUGBM

Année du transfert	Compétences transférées
2019	• Création, aménagement et entretien de la voirie, • Création, aménagement, entretien et gestion des réseaux de chaleur ou de froid urbains, • Concessions de la distribution publique d'électricité et de gaz, • Création, extension et translation des cimetières, des crématoriums et des sites cinéraires, • Abattoirs et marchés d'intérêt national, • Programme de soutien et d'aides aux établissements d'enseignement supérieur et de recherche, • Aides et actions en faveur du logement social et du logement des personnes défavorisées, • Opérations programmées d'amélioration de l'habitat et actions de résorption de l'habitat précaire.
2018	• Eau, • Assainissement.
2017	• Création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale et tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire, • Politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire, • Promotion du tourisme, • Aire d'accueil des gens du voyage, • Plan local d'urbanisme intercommunautaire.
2016	• Logement et Habitat.
2015	• Contrat de ville, • Emploi et insertion, • Enseignement supérieur.
2014	• Actions et aides financières en faveur du logement social d'intérêt communautaire, • Conservatoire à rayonnement régional.

Sources : arrêtés préfectoraux.

Les transferts de compétences intervenus en 2015, 2018 et 2019 sont ceux qui ont le plus impactés les effectifs de la CUGBM. Ceux intervenus en 2015 ont induit le passage de 26 agents de la ville vers le Grand Besançon. Le transfert de la compétence voirie a généré

l'intégration de 111 agents originaires de la ville de Besançon. L'exercice des nouvelles missions en matière d'eau et d'assainissement s'est accompagné du transfert de 118 agents municipaux bisontins[17] et de 4 personnels provenant des syndicats.

Au-delà des transferts de personnel, chaque prise de compétence a été l'occasion de création de postes, la communauté urbaine procédant à une harmonisation du niveau de service et à une territorialisation de la gestion de certaines des compétences (voirie, eau et assainissement). Cette organisation répond à la volonté de la collectivité d'une gestion de proximité qu'il s'agisse de la gouvernance ou du suivi opérationnel, avec un découpage du territoire intercommunal en secteurs.

Ainsi l'organisation territorialisée décidée par la collectivité lors du transfert de la compétence voirie a nécessité la création de trois postes de référents de secteur. La communauté urbaine, plus généralement, s'est voulue accommodante dans sa gestion financière de ce transfert : elle a concédé en premier lieu la non compensation d'une charge de 650 K€ correspondant à la part de dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) que touchait certaines communes pour l'entretien de leur voirie à laquelle la collectivité n'est pas éligible ; en second lieu, elle a échelonnée la hausse de la part « investissement » de l'attribution de compensation pour les communes rencontrant des difficultés financières (soit un « bonus de soutenabilité » d'un montant global de 344 K€ sur 4 ans) ; enfin, elle a consenti une décote temporaire de l'attribution de compensation aux communes ayant réalisé d'importants investissements d'entretien de la voirie (soit un bonus « état de chaussée » de 120 K€ annuel sur 5 ans). La concession de ces bonis doit être relativisée par le fait que les emprunts contractés pour l'exercice de cette compétence sont restés à la charge des communes.

De même, le transfert de la compétence eau et assainissement a été l'objet de nombreuses créations de postes, en plus des 122 postes correspondant aux agents transférés. Dans un premier temps, les délibérations du 16/11/2017 et du 29/01/2018 ont entériné la création de vingt-cinq postes lors de la prise de compétence en raison d'une hausse d'activité liée à l'harmonisation du niveau de service (instruction du volet eau et assainissement des permis de construire, contrôle de conformité, facturation…). Une partie de ces postes, créés, correspondant à des agents communaux partiellement affectés à la compétence a toutefois été compensée financièrement par les communes[18]. Dans un second temps, avec le recul de deux années de fonctionnement, un redimensionnement de la direction eau et assainissement a été voté le 20 janvier 2020, dans le sens de dix-sept créations de postes dont onze et demi liés à l'extension du périmètre d'intervention de la régie et ceux restants en raison des retards et difficultés rencontrés par certains services (retards dans l'élaboration des programmes annuels de travaux, dans les réponses aux autorisations d'urbanisme, dans le traitement des factures, dans la saisie des plans…). La baisse des charges affectées aux délégataires permet le financement de l'intégralité des 11 créations de poste liées à la reprise en régie de certains contrats et DSP. Les autres postes représentent une nouvelle charge pour l'EPCI.

Au total, les transferts de compétences se sont accompagnés d'une création de cinquante-huit postes (soit 43 postes pour l'eau et l'assainissement, 6 pour le plan local d'urbanisme, 3 pour la compétence voirie et un pour le transfert des zones d'activités).

---

[17] Voir tableau sur l'évolution des effectifs en annexe n° 1.

[18] Par ailleurs, la collectivité a fait le choix, à la demande de quelques communes, de la poursuite de certaines missions techniques par des agents communaux dans le cadre d'un conventionnement spécifique.

3.1.2 L'intégration croissante des services de l'agglomération avec ceux de la ville centre

Suivant le mouvement législatif de renforcement du rôle des intercommunalités, le Grand Besançon a mis en place une « double mutualisation » : une mutualisation des services avec la ville de Besançon (mutualisation élargie au CCAS) et une mutualisation de moyens avec l'ensemble de ses communes membres.

Le développement de la mutualisation des services a été envisagé comme un des leviers de la politique de maîtrise des charges de la collectivité destinée à maintenir une épargne de gestion permettant de dégager des marges de manœuvre pour continuer à assurer les missions au service du public et conserver une capacité à investir. Elle avait également pour objectif de renforcer la cohérence et le niveau de service. Enfin, les transferts de services ont également été l'occasion de se mettre en conformité avec les évolutions législatives[19].

[19] La loi du 16/12/2012 de Réforme des Collectivités Territoriales prévoyait que les services fonctionnels communs doivent obligatoirement être positionnés au niveau de l'EPCI et la loi MAPTAM du 27/01/2014 a rendu obligatoire le transfert des agents à un EPCI lorsqu'ils exercent en totalité leurs fonctions dans un service transféré à cet EPCI.

Tableau n° 14 : Évolution des mutualisations entre la ville de Besançon et la communauté urbaine

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Mutualisation	Documentation ; navette courrier ; financements européens ; plan et information géographique ; direction stratégie et territoires ; technologies d'information et de communication ; nettoyage, fournitures, achats et commande publique.	Direction de la gestion des partenaires extérieurs.	Les postes de DGST et DGA pôle gestion ; Pôle des ressources humaines ; La médecine professionnelle ; La Communication interne ; Le comité des œuvres sociales ; Le service d'autorisation du droit des sols.	Les 4 directions du pôle gestion et modernisation ; La direction de la coordination administrative ; La direction du parc automobile et logistique ; La mission logement ; Le secrétariat de la direction générale ; Les magasins ; Les postes de DGA culture, adjoint DGST, chargé de mission auprès du DGS.	Département architecture et bâtiments ; Département urbanisme et grands projets urbains ; La direction des grands travaux; Direction de l'action culturelle ; 2 agents affectés au commerce ; Le poste de DGA des services à la population.	Mutualisation partielle de la communication.
Impact sur les effectifs (Effectifs mutualisés au 31/12)			200	435	587	579

Sources : les bilans sociaux, le schéma de mutualisation et tableau sur l'évolution des effectifs (annexe n°1).

La mise en place de services communs avec la ville de Besançon s'est faite progressivement et a concerné à la fois les fonctions supports et celles de direction générale. Elle a débuté en 2013 par le département des technologies de l'information et de la communication, les fonctions achats, commande publique et marchés publics. Alors que seuls deux cents agents étaient mutualisés en 2015, le mouvement s'est accéléré pour concerner un peu plus de la moitié des effectifs de la collectivité en 2019.

Bien au-delà des 265 agents concernés par les transferts de compétences entre les deux entités, le développement des services communs s'est traduit par le transfert de 416 agents des effectifs de la commune de Besançon vers ceux de l'EPCI. L'évolution de la part prise par la communauté urbaine dans les effectifs communs aux trois entités traduit le poids croissant pris par l'intercommunalité. Alors qu'en 2013, les effectifs de la communauté d'agglomération représentaient 13 % des effectifs des trois entités contre 74,4 % pour la ville ; leur part dans l'effectif total est portée à 40,1 % en 2019 et celle de la ville est ramenée à 51,5 %.

Au total, sur les 922 créations de poste identifiées entre 2013 et 2019 (voir tableau n° 11 ci-dessus), la collectivité a procédé, à côté des créations liées aux transferts de personnels induits par les mutualisations (416 postes transférés de la ville de Besançon à la communauté urbaine) et les transferts de compétences (265 postes transférés), à la création nette de 183,5 postes, soit en lien avec ces deux mouvements, soit indépendamment de ceux-ci tels que la reprise en régie des déchèteries du SYBERT (18 postes), la prise en charge des postes de Grand Besançon Habitat dans l'attente de leur mise à disposition au sein d'un nouvelle SEM (57 postes). Enfin, 57,5 créations de postes restantes ont été identifiées par la collectivité comme ayant été compensées par de nouvelles recettes ou des baisses de dépenses comme, par exemple, la part des créations au département eau et assainissement gagée par la baisse des reversements aux délégataires (voir supra) ou la mise en place du service d'aide aux communes financé en partie par les contributions des adhérents (voir le § 3.1.3.2).

3.1.2.1 La comptabilisation des charges associées aux services communs : une part croissante de GBM mais qui reste très inférieure à celle de la ville

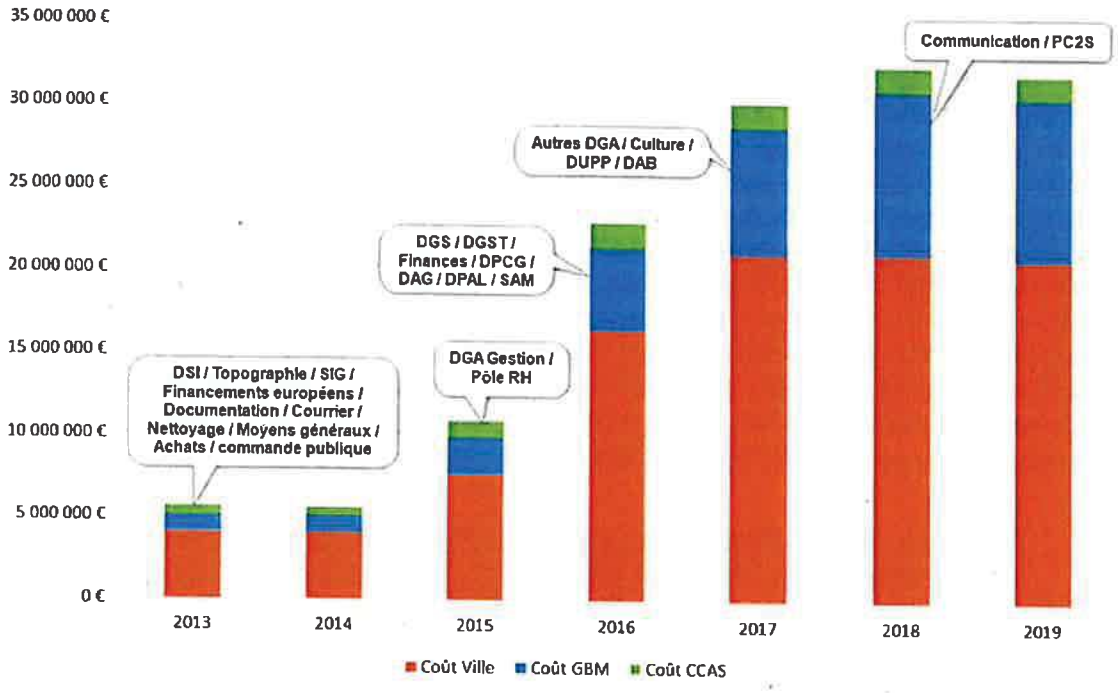
La gestion des services communs fait l'objet d'un suivi et d'une actualisation annuelle par la commission locale d'évaluation des charges. Cette évaluation s'appuie sur des outils performants développés par le service de contrôle de gestion interne qui répondent de manière satisfaisante à l'impératif d'un suivi rigoureux au vu de l'enveloppe financière devenue au fil des années très significative.

Le coût des services communs est constitué de l'addition des postes de charges suivants : la masse salariale évaluée au coût réel selon le compte administratif de l'année N-1 ; les dépenses directes de fonctionnement évaluées au coût réel selon le compte administratif de l'année N-1 ; les dépenses indirectes (matériel, gestion RH et formation, médecine professionnelle, assurance responsabilité civile) évaluées sur la base d'un forfait de 2 800 € par ETP ; l'amortissement des équipements acquis avant la création du service commun.

Ces coûts sont ensuite ventilés entres GBM, la ville de Besançon et le CCAS selon trois clés de répartition variant en fonction de la nature des services considérés : pour les services fonctionnels, la répartition est proportionnelle au nombre d'agents de chaque entité au 1er janvier de l'année N (selon le nombre de structures concernées, la participation de la collectivité varie entre 35 et 38 %) ; pour la direction générale, une répartition à 50/50 entre la ville et la communauté urbaine est retenue ; enfin, pour les services techniques, une répartition proportionnelle à l'activité réelle (prend en compte les résultats issus du suivi d'activité N-1).

Le coût des services communs est intégré dans l'attribution de compensation due par la ville à la communauté urbaine.

Graphique n° 4 : Évolution du coût des services mutualisés



Source : d'après dossiers commission d'évaluation des charges transférées CUGBM

Au total, la part des services communs à la charge du Grand Besançon, bien qu'en nette progression entre 2013 et 2019 (elle passe de 18 % à 30 %) reste très inférieure à la part des services financés par la commune de Besançon, ce qui vient relativiser l'augmentation des effectifs induits par le développement des services communs mentionnée supra et permet de cibler précisément la part de ces nouvelles dépenses de personnel qui reste finalement à la charge de Grand Besançon.

Tableau n° 15 : Ventilation des coûts des services mutualisés

en euros	2013	2019
Coûts global des services mutualisés dont :	**5 593 644**	**31 859 926**
Part à la charge de la ville de Besançon	4 099 106	20 702 955
Part à la charge de Grand Besançon Métropole	990 730	9 763 482
Part à la charge du CCAS	503 808	1 393 488
Masse salariale des services mutualisés dont :	**2 708 953**	**25 845 937**
Part à la charge de la ville de Besançon	1 985 161	16 794 994
Part à la charge de Grand Besançon Métropole	479 802	7 920 494
Part à la charge du CCAS	243 990	1 130 448

Source : données transmises par la collectivité.

Le transfert à la CAGB des services communs auparavant gérés par la ville a permis à l'intercommunalité de voir abonder sa dotation intercommunalité en 2013, grâce à la majoration de son coefficient d'intercommunalité, puis d'en limiter la baisse en maintenant un coefficient supérieur à la moyenne des groupements de même nature. Les mutualisations ont été génératrices d'économies, estimées à 370 K€ par an par la collectivité du fait de la suppression d'un certain nombre de postes. Elles ont également permis à la collectivité d'éviter l'engagement de dépenses pour faire face à l'accroissement de ses compétences.

3.1.3 Le développement de services communs ouverts à l'ensemble des communes

Le mouvement de mutualisation avec les membres autres que la ville centre a pris la forme de trois dispositifs : le service d'autorisation des droits des sols, celui de l'aide aux communes et « ordiclasse ».

3.1.3.1 Le service d'autorisation du droit des sols.

La loi n° 2014-366 du 24/03/2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové a mis fin à la possibilité offerte aux communes membres d'un EPCI de plus de 10 000 habitants de bénéficier de la mise à disposition gratuite des services de l'État en matière d'instruction du droit des sols. Dès lors, le Grand Besançon a développé, pour les communes qui le souhaitaient, un service commun dans ce domaine qui avait pour objectif d'offrir une solution rapide, de partager l'expertise du service Gestion du droit des sols préexistant à la ville de Besançon et de réaliser une économie d'échelle grâce à cette mutualisation.

Ce service créé par la délibération du 12/02/2015 offre aux communes une ingénierie pour l'instruction des dossiers notamment en vérifiant la conformité des projets avec la réglementation. Il propose des décisions mais ne se substitue pas à l'autorité compétente qui reste le maire. Il peut également accompagner les collectivités dans les dossiers majeurs, le suivi des travaux et lors de procédures contentieuses. Lors de sa mise en place, treize agents de la ville ont été transférés au Grand Besançon. Ce transfert s'est accompagné d'une création de dix postes la même année et quatre l'année suivante.

Le service est facturé aux communes sur la base du service fait et par l'intermédiaire d'un coût à l'acte déterminé à partir des coûts du service en année pleine (coûts liés aux personnels, coûts de structure, locaux, déplacements et logiciel) et du nombre prévisionnel d'équivalent dossier. Le coût équivalent dossier ainsi arrêté fait l'objet d'une pondération par type d'acte en raison du temps et de la complexité d'investigations qu'il nécessite. Fixé à 320 € par la délibération initiale de 2015, il est réévalué annuellement, depuis 2018, en fonction du taux de variation de l'indice des prix à la consommation. Pour la ville de Besançon, le coût du service est répercuté via l'attribution de compensation. Le service présentait un bilan très légèrement déficitaire en 2018.

3.1.3.2 Le service d'aide aux communes.

Mis en place en janvier 2005, ce dispositif consistait initialement en l'apport d'une assistance technique et administrative à la réalisation de projets d'investissement. Il a répondu à une attente des communes pour mener à bien leurs projets face à la complexité et l'évolution constante de la règlementation. Le Grand Besançon, en adoptant une position d'appui aux communes, entendait ainsi « faciliter et fiabiliser l'action publique » en mettant ses

compétences au service de ses membres. Le champs d'intervention de ce dispositif a par la suite été étendu à d'autres domaines tels que la commande publique, les questions juridiques, l'expertise informatique, le conseil en énergie partagée, le prêt et l'installation de matériels évènementiels, la gestion des dépôts sauvages volumineux, l'accompagnement pour les achats…

Trois niveaux de service sont aujourd'hui proposés aux communes membres :

- Le niveau 1, dit de « partage d'informations », est accessible à toutes les communes gratuitement. Il comprend l'Extranet, l'accès aux réunions du réseau organisées avec les services administratifs des communes, à la plateforme de dématérialisation des marchés publics ainsi qu'au groupement de commande permanent.
- Le niveau 2 se décompose en deux groupes : un premier niveau (2A), facturé à 0,34 €/habitant/an donne accès à l'Agence Départementale d'Appui aux Territoires et à trois questions juridiques. Le second niveau (2B) permet, en complément du premier, d'accéder à des conseils ne nécessitant pas plus d'une demi-journée de travail, du prêt de matériel, une expertise des conseillers en énergie partagée et à la mise à disposition d'un logiciel de prospective financière. Le tarif de ce niveau est de 2,88 €/habitant/an avec un plafond de 6 150 € pour les communes de moins de 4 000 habitants et de 8 200 € pour celles dont la population est comprise entre 4 000 et 10 000 habitants.
- Le 3ème niveau dont l'accès est conditionné par l'adhésion au niveau 2B, offre une mise à disposition de moyens, sur devis, pour des prestations au-delà d'une demi-journée de travail comme des missions d'assistance d'ouvrage, le montage et démontage d'un podium… Ces prestations sont facturées à la fin de la mission sauf celles relatives à une assistance à maîtrise d'ouvrage ou maîtrise d'œuvre qui font l'objet d'un suivi particulier car se déroulant habituellement sur plus d'une année. Ces dernières sont facturées une fois par an au vu de l'avancement du projet.

Le financement du service est réalisé conjointement par la communauté urbaine et les communes adhérentes. En effet, la collectivité s'est engagée à prendre en charge les postes permanents nécessaires lors de la création du service, les postes supplémentaires nécessaires au fonctionnement du service notamment suite à sa montée en puissance et à l'extension de son périmètre d'intervention ; ils doivent être financés par les contributions des adhérents.

Le bilan annuel d'activités établit une rétrospective de l'utilisation des trois niveaux de service et dresse un bilan financier qui, néanmoins, ne permet pas d'identifier clairement les coûts pris en charge par l'intercommunalité.

Pour la chambre, l'information délivrée aux élus quant aux coûts des services communs restant à la charge de la collectivité au titre de son service d'aide aux communes est perfectible. La collectivité sera confrontée au même enjeu de consolidation d'information financière en matières de restes à charge lorsqu'elle devra présenter, à l'horizon 2022, un comparatif entre l'évolution des dépenses des compétences transférées et l'évaluation initiale qui en avait été faite lors du calcul des attributions de compensation afférentes[20].

---

[20] Le § V de l'article 1609 nonies C du code général des impôts dispose que « Tous les cinq ans, le président de l'établissement public de coopération intercommunale présente un rapport sur l'évolution du montant des attributions de compensation au regard des dépenses liées à l'exercice des compétences par l'établissement public de coopération intercommunale ».

3.1.3.3 Le dispositif « Ordiclasse »

Ce service a pour objet la mise à disposition et la maintenance d'un environnement numérique pédagogique sécurisé dans les écoles communales. Ce service, rattaché à la direction des systèmes d'information, est composé de 2,5 ETP compétents pour intervenir sur les serveurs, les connexions au réseau internet, les postes de travail, les logiciels éducatifs, l'Environnement Numérique de Travail (ENT). Le dispositif comprend également un service d'assistance.

Les intérêts pour les communes adhérentes restent les mêmes que pour tout type de mutualisation à savoir le bénéfice d'économies d'échelle et de jouir de l'expertise du personnel d'une collectivité importante.

Le dispositif a fait l'objet d'une première convention couvrant la période 2017-2019 dans laquelle la communauté urbaine prenait à sa charge les dépenses de fonctionnement du service et certaines dépenses d'investissement. Seules les charges de fonctionnement ont fait l'objet d'une facturation auprès des municipalités ayant conventionné pour ce dispositif. Le bilan financier de cette première convention fait apparaître une charge globale pour la collectivité de 410 976 €. Le dispositif a été reconduit dans le cadre d'une nouvelle convention, votée le 16/12/2019, qui reprend les principes généraux de fonctionnement et intègre des éléments nouveaux pour tenir compte de l'évolution des besoins des communes notamment en matière de Wifi.

Ces différents dispositifs et la prise en charge financière de certains de leurs coûts par GBM dans une logique de solidarité intercommunale, illustrent, au même titre que les transferts de compétences et le développement des services communs, la place croissante prise par la communauté urbaine dans le fonctionnement quotidien de ses communes membres.

3.1.4 Les perspectives d'évolution du périmètre communautaire

Au terme d'un cycle de transferts de compétence et de mutualisation, achevé en 2019 avec la transformation de la communauté d'agglomération en communauté urbaine, l'intégration intercommunale a beaucoup progressée.

Elle est très aboutie s'agissant de la mutualisation des services entre ville-centre et EPCI. Seuls les domaines de l'environnement, où coexistent encore deux services, et celui de la communication, pour lequel une mutualisation partielle est réalisée à ce jour, n'ont pas été intégralement mutualisés.

La gestion communale des grands équipements sportifs et culturels tels que les piscines, la patinoire, le théâtre ou encore la Citadelle, mériterait en revanche d'être réexaminée, au regard du rayonnement et de la fréquentation de ces établissements, lesquels dépassent le périmètre de la ville de Besançon.

Le début du mandat est le moment opportun pour se saisir de la question de l'approfondissement de l'intégration intercommunale, pour définir les orientations et arrêter la feuille de route que la collectivité entend retenir en la matière. La chambre invite GBM à établir dans ce but un rapport relatif aux mutualisations de services et d'équipements avec ses communes membres comme le prévoit le CGCT[21], et d'en assurer un suivi tout au long du mandat.

La communauté urbaine a indiqué qu'elle allait élaborer un rapport relatif aux mutualisations à mettre en œuvre pendant la durée du mandat. Elle n'a pas écarté la possibilité d'envisager à cette occasion la mutualisation de certains équipements à rayonnement supra-communal et a précisé que la réalisation de la Grande Bibliothèque, reconnue d'intérêt communautaire, constituait une nouvelle étape en ce sens.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La période 2014 à 2020 est caractérisée par la forte progression de l'intégration intercommunale entre GBM et sa commune centre. Au cours de cette période, l'EPCI a changé d'échelle et vu son effectif triplé, principalement du fait de la mutualisation de ses services avec la commune de Besançon, et, dans une moindre mesure, du fait des transferts de compétence.

Le traitement financier des transferts de compétence et, parallèlement, l'extension des dispositifs d'aide aux communes illustrent, à côté des mécanismes de péréquation prévus à cet effet, le développement de la solidarité entre les communes membres de l'agglomération, dans l'esprit de la charte de gouvernance.

Le nouveau mandat est l'occasion pour la collectivité d'examiner les conditions de la poursuite du mouvement d'intégration intercommunal engagé au cours de la période 2014-2020, en se prononçant notamment sur la question des établissements sportifs et culturels dont le rayonnement est supra communal.

[21] L'article L. 5211-39-1 dispose notamment que « [...] Ce rapport comporte un projet de schéma de mutualisation des services à mettre en œuvre pendant la durée du mandat. Le projet de schéma prévoit notamment l'impact prévisionnel de la mutualisation sur les effectifs de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et des communes concernées et sur leurs dépenses de fonctionnement. [...] Chaque année, lors du débat d'orientation budgétaire ou, à défaut, lors du vote du budget, l'avancement du schéma de mutualisation fait l'objet d'une communication du président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre à son organe délibérant. »

3.2 La recherche d'un cadre de travail commun

La mise en place d'un cadre de travail commun à la ville de Besançon, à la communauté d'agglomération et au centre communal d'action sociale (CCAS) a commencé par l'instauration d'un service commun en charge de la gestion des ressources humaines des trois entités. Elle s'est poursuivie par l'harmonisation progressive des règles de gestion des ressources humaines.

3.2.1 Une gestion intégrée des ressources humaines avec la ville et le CCAS

3.2.1.1 Une feuille de route ambitieuse

Dès juin 2009, la ville de Besançon, le Grand Besançon et le centre communal d'action sociale (CCAS) ont mutualisé leur service de gestion des ressources humaines. Cette mutualisation concernait initialement la gestion du personnel, la mission « emploi et compétences » et la formation. En 2015, le pôle mutualisé a intégré le service social du personnel, celui de la sécurité et hygiène au travail et la médecine professionnelle. À la même époque, le rattachement de ce pôle est passé de la ville à l'intercommunalité. Une nouvelle étape a été franchie le 1er janvier 2016 avec la désignation d'un directeur général des services commun aux trois entités, devenu l'autorité hiérarchique unique du directeur général adjoint du pôle des ressources humaines.

Les collectivités avaient assigné comme objectifs à ce pôle de garantir une gestion cohérente des personnels, une lisibilité des processus, et d'optimiser les moyens humains nécessaires à cette gestion. Au-delà de la mutualisation des moyens et de la gestion administrative, les trois entités se sont dotées d'une feuille de route aux objectifs ambitieux formalisée principalement dans deux documents : une feuille de route élaborée le 4 mai 2015 et un rapport présenté en bureau le 1er septembre 2016.

Cette feuille de route s'articulait autour de six axes pour lesquels un certain nombre d'actions étaient envisagées :

- Développement d'actions de communication interne afin de renforcer le sentiment d'appartenance et la culture commune aux trois entités via la mise en place de fiches pratiques, lettre électronique, l'amélioration de l'ergonomie de l'intranet… ;
- Amélioration de l'efficience du travail des services devant passer par la poursuite de l'accompagnement des réorganisations des services par la direction dédiée, l'élaboration du schéma de mutualisation, la mise en œuvre d'un nouveau dialogue de gestion visant à responsabiliser les directions, la mise en œuvre d'un plan de maîtrise de la masse salariale et de démarches de GPEC ;
- Harmonisation des règles de gestion notamment en matière de régime indemnitaire, de temps de travail ; gestion des carrières, des avancements et promotion ; et la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences ;
- Développement des compétences managériales par la diffusion de fiches techniques, un parcours complet de formations et une journée spécifique d'accueil des cadres ;

- Favoriser la motivation professionnelle par le renforcement de la cohésion au sein des équipes, la systématisation de l'entretien professionnel, lui accorder une place centrale dans les avancements et promotions, mise en place d'un observatoire des risques psychosociaux, élaborer un projet de service social mutualisé… ;
- Développer un système d'information plus performant.

La chambre relève que de nombreux projets relevant de cette feuille ont été menés à bien par la communauté d'agglomération.

3.2.1.2 La mise en place d'outils et procédures communes

Au cours de la période sous revue, les principales réalisations de la stratégie RH arrêtée en 2015 ont été les suivantes :

- La mise en place d'instances de dialogue social communes, dès 2015 pour les comités technique et d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail ; à partir de 2019, pour les commissions administratives et consultatives paritaires ;
- L'élaboration d'un bilan consolidé annuel à partir de 2015 permettant de disposer d'une vision globale de la masse salariale, d'avoir en regard les évolutions respectives des effectifs des trois entités et leurs caractéristiques ;
- L'harmonisation des régimes indemnitaires (cf. *infra*) ;
- Le déploiement d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences portant sur les personnels des trois entités avec notamment un développement de la mobilité interne ;
- L'harmonisation des critères d'avancement de grade et de promotion interne. La collectivité et les organisations syndicales représentatives ont travaillé, au cours de l'année 2016, à une clarification des critères d'évolution de carrière qui a débouché sur un protocole d'accord.
- Une procédure commune d'évaluation annuelle. Un dispositif complet d'actions, identique aux trois collectivités, a été mené pour la conduite des entretiens (formations, fiches d'évaluation, indicateurs de compétences, guide…).

S'agissant des entretiens annuels d'évaluation, la chambre note que la communauté urbaine affiche des taux moyens de retour des entretiens perfectibles.

Tableau n° 16 : Taux de retour moyen des entretiens d'évaluation

	2015	2016	2017	2018
Taux moyen	83,64 %	84,82 %	83,69 %	78,84 %

Source : données transmises par la collectivité.

Certains services ou directions affichent des taux particulièrement bas. Ainsi, en 2018, huit services avaient des taux inférieurs ou égaux à 50 % comme la direction architecture (36 %), celle de la communication (25 %) et de la gestion du personnel (2,78 %). Questionnée à ce sujet, la collectivité a précisé que les taux déclarés ne correspondaient pas à la réalité en raison d'une part, de la non comptabilisation des fiches d'entretien retournées en dehors des délais fixés et, d'autre part, d'un dysfonctionnement technique d'enregistrement de ces fiches réalisées sur papier. Afin de fiabiliser les données, la collectivité envisage de se doter d'un logiciel de réalisation et de traitement des entretiens professionnels.

La chambre souligne l'importance pour la collectivité de disposer de comptes rendus d'évaluation pour l'ensemble de ses agents. Elle rappelle que ces entretiens ont une place centrale dans l'élaboration des tableaux d'avancement (le protocole fait de la qualité au travail, apprécié principalement via le compte-rendu de l'entretien professionnel, le premier critère pris en compte pour décider des évolutions de carrière) et dans la détermination de la part variable du régime indemnitaire (complément indemnitaire basé sur la manière de servir).

La collectivité a précisé qu'elle allait faire l'acquisition d'un logiciel spécifique pour la gestion des entretiens annuels d'évaluation qui devrait, entres autres objectifs, lui permettre d'améliorer le suivi de la campagne d'évaluation.

3.2.2 La définition d'une politique de rémunération harmonisée : une rénovation du cadre indemnitaire à achever

Le contrôle des rémunérations les plus importantes réalisées par la chambre n'appelle de remarques particulières[22]. La chambre a par ailleurs examiné les conditions d'instauration par GBM du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), nouveau cadre indemnitaire de droit commun.

La collectivité a mis en œuvre le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) au 1er janvier 2017[23]. Elle s'est fixée trois objectifs en mettant en place ce nouveau régime indemnitaire :

- l'harmonisation du régime indemnitaire des trois entités dans la continuité des actions de mutualisation mises en œuvre ;
- la prise en compte des fonctions et responsabilités exercées ;
- la prise en considération des sujétions particulières.

---

[22] Le contrôle a porté sur les rémunérations d'environ 190 agents appartenant aux cadres d'emploi des administrateurs, des attachés principaux et hors-classe, des médecins hors-classe, des professeurs en enseignement artistique hors classe, des directeurs, des ingénieurs en chef, ingénieur principal et hors-classe. L'équipe en charge de l'instruction s'est attachée à vérifier le respect des plafonds en matière de régime indemnitaire et des règles de cumul.

[23] Décret du 20/05/2014, loi 20/04/2016 et art 88 de la loi du 26/01/84 dans sa nouvelle rédaction.

À côté de ces objectifs pivots, la collectivité souhaitait que soient recherchées, dès que les financements seraient dégagés, la réduction des écarts de régimes indemnitaires entre filières à fonctions égales et la revalorisation des régimes indemnitaires des agents des 1ers grades de la catégorie C et de ceux occupant des postes calibrés en catégorie B.

La délibération du 15 décembre 2016 a instauré trois types d'indemnités de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) :

- « IFSE expertise » liée aux groupes communs à chaque filière et déterminés en fonction des catégories A, B et C. La construction des groupes est opérée en distinguant les emplois relevant de « fonctions de direction et pilotage », ceux « d'encadrement et conception », ceux nécessitant un niveau de diplôme ou une expérience équivalente… ;
- « IFSE sujétions » pour des sujétions particulières qui concernent notamment le tutorat, la fonction de service de sécurité et d'assistance aux personnes, la direction mutualisée, l'intérim supérieur à 4 mois, le travail en horaires décalés par roulement de 12 heures, les chefs de site, les régisseurs d'avance ou de recettes ;
- « IFSE individuelle » pour le maintien de régimes indemnitaires antérieurs lorsque le calcul du nouveau régime indemnitaire est défavorable à l'agent.

Le dispositif initial a été complété par une première délibération du 17/12/2018 qui a étendu le champs d'application du RIFSEEP aux cadres d'emploi dont les arrêtés ministériels étaient parus et à déterminer de nouvelles sujétions faisant l'objet d'une IFSE spécifique. Deux nouvelles délibérations du 26 septembre 2019 et du 11 juin 2020 ont mis à jour les cadres d'emploi bénéficiaires du RIFSEEP, les sujétions donnant lieu au versement d'une IFSE et ont procédé à des revalorisations de régimes indemnitaires. La dernière délibération a notamment créé une IFSE sujétion pour les assistants de prévention venant ainsi régulariser l'indemnité qui leur était versée jusque-là en dehors de tout cadre réglementaire.

En application des dispositions réglementaires, les délibérations instituant le RIFSEEP doivent identifier les deux parts (IFSE et CIA), avec des critères d'attribution et des montants plafonds pour chacune d'elles. Or la chambre relève que les délibérations de GBM instituant le RIFSEEP s'écartent des dispositions réglementaires pour la détermination de l'IFSE :

- pour les deux premiers groupes fonctions A+1 et A+2, la collectivité s'est contentée de faire référence aux arrêtés applicables aux corps équivalents de la fonction, sans précision d'un montant ;
- pour les autres groupes, GBM a délibéré sur un montant qui n'est ni un plancher ni un plafond, dans la mesure où la délibération a prévu la possibilité d'une modulation en plus ou en moins, par rapport à ce montant.

Par ailleurs, suite à une décision du conseil constitutionnel du 13/07/2018 précisant que les collectivités territoriales qui décidaient de mettre en place le RIFSEEP devaient en prévoir les deux éléments, IFSE et complément indemnitaire annuel (CIA), la délibération du 17/12/2018 a instauré le complément indemnitaire qui n'était pas prévu dans la délibération initiale de décembre 2016. Son montant a été fixé à cinquante euros et son versement conditionné à l'absence de sanction disciplinaire ou de rapport défavorable de la hiérarchie.

La création d'un CIA fait l'objet de nombreux débats en comité technique paritaire en raison de l'opposition des organisations syndicales à cette instauration. La chambre relève que la fixation d'un montant forfaitaire de CIA à cinquante euros, alors même que la délibération mentionnait le fait que la jurisprudence allait dans le sens d'un montant de CIA suffisant pour permettre une réelle modulation en fonction de la manière de servir, ne constitue à l'évidence pas un outil de de reconnaissance de l'investissement professionnel des agents.

En outre, la délibération du 15 décembre 2016 prévoyait que les indemnités pour travaux dangereux, insalubres, incommodes ou salissants, dont le versement n'est pas compatible avec la mise en place du RIFSEEP, soient remplacées par une IFSE sujétions. Leur montant, non déterminé dans la délibération, devait être obtenu par conversion des montants moyens versés avant le passage au RIFSEEP. Cependant, les délibérations complémentaires relatives au RIFSEEP intervenues depuis n'ont pas traité cette indemnité alors même que la collectivité a maintenu, irrégulièrement, son versement. La communauté urbaine a néanmoins confirmé à la chambre que les indemnités pour travaux dangereux, insalubres, incommodes ou salissants seraient intégrées au RIFSEEP en 2022, en leur substituant une indemnité de sujétion collective dont le montant serait déterminé par équipe.

Enfin, l'intercommunalité, dont les origines remontent au district créé le 5 juillet 1993, a repris à son compte la prime de fin d'année dont bénéficiait le personnel de la ville de Besançon par une délibération du 15 octobre 1994. Une annexe de cette délibération précise les modalités de calcul et les conditions d'attribution de cette prime. Celle-ci consiste en un treizième mois net des cotisations maladie et vieillesse. Le fondement juridique de cette prime attribuée à l'origine au personnel de la ville de Besançon apparaît fragile, dans la mesure où le conseil municipal n'a pas pris une délibération de maintien de cet avantage collectivement acquis dans les délais prévus par l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984. Au surplus, à supposer que soit admis le principe d'un avantage acquis pour les personnels de la ville, la collectivité ne pouvait pas régulièrement appliquer cet avantage à l'ensemble de ces agents : seuls pouvaient en bénéficier, en vertu du principe du maintien à titre individuel d'un régime indemnitaire plus favorable, les personnels de la ville transférés au Grand Besançon à l'occasion des mutualisations et de l'extension de son champ de compétences.

La chambre recommande à la collectivité de mettre un terme à l'attribution de ces diverses indemnités et primes irrégulières, et de les intégrer dans le RIFSEEP. Elle recommande également à GBM de préciser les plafonds applicables à chaque groupe fonction de l'IFSE.

La collectivité prévoyait une mise en place du RIFSEEP à budget constant et le financement des revalorisations indemnitaires décidées ultérieurement par des économies sur les heures supplémentaires, les moyens humains temporaires, les tuilages de rémunération lors des départs en retraite et sur le nombre d'emplois permanents. L'harmonisation des régimes indemnitaires des trois collectivités s'est faite par le haut, les niveaux des régimes indemnitaires ont été calqués sur ceux de la collectivité la plus favorable. La collectivité a réussi à tenir son objectif puisque l'impact financier de la mise en place du nouveau régime indemnitaire a été limité, soit environ 373 K€ par an selon la collectivité.

Au total, l'instauration du RIFSEEP a permis à la collectivité de remplir les principaux objectifs associés à la rénovation de son cadre indemnitaire en procédant à l'harmonisation des règles de rémunération entre les trois entités (ville, agglo, CCAS), en définissant un régime indemnitaire basé sur les fonctions exercées et non sur les filières et les grades tout en tenant l'enveloppe budgétaire qu'elle s'était fixée. Cependant, elle n'a pas été au bout de la démarche : d'une part en ne se dotant pas, avec l'instauration d'une part variable significative, du levier managérial que doit être le CIA, d'autre part, en maintenant des indemnités incompatibles avec le RIFSEEP.

Recommandation n° 1 : Achever la rénovation du cadre indemnitaire engagée avec l'instauration du RIFSEEP en 2016 en supprimant les primes irrégulières, en particulier la prime de fin d'année, en précisant les plafonds applicables à chaque groupe fonction de l'IFSE et en modifiant la part variable (CIA) de manière à ce qu'elle puisse constituer un levier de reconnaissance de la manière de servir.

3.2.3 Le temps de travail

3.2.3.1 Une durée du travail irrégulière et des modalités d'organisation complexe

L'organisation du temps de travail de la collectivité en vigueur repose sur une délibération du 26 juin 2006 qui modifie le 1er protocole ARTT, adopté le 21/12/2001, suite à l'intégration des personnels en charge des compétences transférées au 1er janvier 2006 : gestion des déchets ménagers et Conservatoire à Rayonnement Régional (CRR).

Dans le souci de « respecter l'attachement des personnels aux dispositifs en vigueur avant le 1er janvier 2006 », le préambule de ce second protocole pose comme principe la coexistence de plusieurs régimes de temps de travail, à savoir :

- le maintien du régime antérieur pour les agents de GBM en poste avant le 1er janvier 2006 et ceux recrutés avant le 1er juillet 2006 dans les services qui étaient déjà communautaires en 2005, soit 39h de travail hebdomadaire et 17 jours de réduction du temps de travail ;
- le maintien, pour les agents des services transférés à GBM en 2006 et les agents recrutés dans ces services depuis le 1er juillet 2006, des dispositifs en vigueur à la ville de Besançon avant cette date ;
- l'application du nouveau dispositif pour les agents recrutés après le 1er juillet 2006.

Pour chaque régime, la délibération définit de multiples modalités d'organisation du temps de travail :

Tableau n° 17 : Régime et modalités d'organisation du temps de travail

Régime du temps de travail	Modalités d'organisation du travail
Système antérieur à la réforme du 1/01/2006: - 39 heures par semaine - 17 jours d'ARTT	
Nouveau dispositif voté le 1/01/2006 : - 36 heures par semaine.	Horaires variables sur la base de 10 demi-journées ou 9 demi-journées travaillées par semaine Horaires fixes sur la base de 10 demi-journées travaillées par semaine. Système des 32/40 organisé sur 2 semaines avec la première travaillée à 32 heures et la seconde à 40 heures. Les cadres : dispositions particulières leur permettant de récupérer des heures supplémentaires dans la limite de 12 jours par an et d'en déposer sur leur CET à hauteur de 3 jours par an.
Maintien de dispositifs particuliers	Système de la journée bloquée: 32 à 40 heures par semaine. Planning de travail à horaires variables annualisé à 1 591 heures.

Source : délibération du 26/06/06.

Ainsi, le protocole ne fait pas table rase des dispositifs antérieurs, il les maintient en sus des nouvelles modalités d'organisation du travail qu'elle définit, en laissant le choix aux agents concernés de conserver les régimes préexistants. Ce choix, alors même que le préambule se fixait comme objectif la définition d'un dispositif simple et souple, a conduit à une pluralité de régimes applicables concourant à la complexité et au manque de lisibilité de l'architecture des dispositions relatives au temps de travail de la collectivité. Cette diversité des modalités d'organisation du travail conduit en particulier à ce que la base de calcul des jours de congé ou de récupération ne soit pas la même pour tous[24] : les problèmes de lisibilité qui en résultent ont même amené la collectivité à mettre en place un simulateur de calcul des droits individuels à congés.

La durée légale de travail annuelle dans les collectivités locales est de 1 607 heures, sauf cas particuliers, et résulte des dispositions combinées des décrets n° 2001-623 du 12 juillet 2001 pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale, et n° 2004-1307 du 26 novembre 2004 modifiant le décret n° 2000-815 du 25 août 2000, relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État.

[24] Article 3.1 du protocole du 26 juin 2006.

L'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984 modifié par l'article 21 de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique a autorisé les collectivités territoriales à maintenir des régimes de travail mis en place antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi « [...]par décision expresse de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement prise après avis du comité technique paritaire, sauf s'ils comportent des dispositions contraires aux garanties minimales applicables en matière de durée et d'aménagement du temps de travail ».

La chambre observe que la durée du temps de travail de GBM est inférieure à la durée légale. Pourtant, la collectivité n'a pas été en mesure de produire une délibération antérieure au protocole de 2001 pouvant justifier l'adoption d'une durée du travail annuelle inférieure à la durée légale.

La délibération du 26 juin 2006 ne fait pas de référence générale à une durée annuelle du travail, à l'exception des agents ayant un planning de travail d'une durée variable pour lesquels le temps de travail effectif annuel est fixé à 1 584 heures auxquels s'ajoutent les sept heures de la journée de solidarité soit 1 591 heures. Pour les autres agents, le même constat d'un temps de travail effectif ne respectant pas la durée légale est dressé en raison du nombre de jours de congés dont ils bénéficient. En effet, ils disposent de 30 jours de congés annuels[25], 2 demi-journées de congés exceptionnels, de 2 jours exceptionnels du Président et de deux jours de fractionnement si les conditions sont remplies. La collectivité a par ailleurs confirmé cette durée annuelle de 1 591 heures.

La collectivité a donc instauré une durée annuelle du travail inférieure à la durée légale de manière irrégulière qui se traduit par 2,29 jours de travail non accomplis par agent, soit 11,6 ETP par an à effectifs pourvus en 2020.

Avec l'adoption de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique (article 47), tous les dispositifs de temps de travail dérogeant à la durée de 1 607 heures doivent disparaître d'ici le 1er janvier 2022 avec une délibération prise dans ce sens avant le mois de juillet 2021. La collectivité, par l'intermédiaire de son service de conseil en organisation a initié cette démarche.

La chambre recommande à la collectivité de profiter de ce chantier pour réexaminer la pertinence des cycles de travail. Cet examen apparaît d'autant plus important à réaliser que la collectivité a rémunéré sur l'ensemble de la période, dans certains services, des montants très significatifs d'heures supplémentaires (voir ci-dessous).

La communauté urbaine a indiqué avoir finalisé le diagnostic des temps et des cycles de travail et engagé le dialogue avec les organisations syndicales représentatives. Ces démarches lui permettent d'envisager l'adoption, par l'assemblée communautaire, du nouveau protocole sur le temps de travail d'ici l'été et de pouvoir ainsi être en conformité avec les nouvelles dispositions législatives à l'échéance du 1er janvier 2022.

Recommandation n° 2 : Mettre fin, au plus tard le 1er janvier 2022, au régime de temps de travail dérogatoire actuellement en vigueur et réviser à cette occasion les cycles de travail.

---

[25] Le nombre de jours de congé annuel est égal à cinq fois les obligations hebdomadaires de service pour une année de service accompli du 1er janvier au 31 décembre (décret n° 85-1250 du 26/11/1985). Il est le plus communément de 25 jours.

3.2.3.2 Un suivi du temps de travail à consolider

Le suivi du temps de travail

La collectivité a fait le choix d'un dispositif peu contraignant pour le suivi de son temps de travail.

La collectivité ne dispose pas d'un outil automatisé de suivi du temps de travail. Elle n'a pas non plus mis en place un outil informatique commun ni de modèle type de planning de travail. Le suivi du temps de travail repose sur le déclaratif des agents, formalisé par la tenue d'un document papier ou à l'aide d'un tableur dont le contrôle est confié aux responsables hiérarchiques.

Interrogée sur l'absence d'outil de suivi du temps de travail, la collectivité a déclaré avoir fait le choix de responsabiliser encadrement et agents, et affirmé privilégier le contrôle de la production plutôt que celui du temps de présence. Elle estime être gagnante car cette organisation évite la comptabilisation de dépassements réguliers du temps journalier de travail.

La chambre observe cependant que ces modalités de suivi peu contraignantes et l'absence de contrôle du respect du temps de travail ne permettent pas à la collectivité d'être assurée de la réalité des heures supplémentaires et font peser un doute sur les conditions d'alimentation des comptes épargne temps. Elle rappelle que la mise en place d'un outil automatisé du temps de travail est un préalable obligatoire avant toute rémunération d'heures supplémentaires[26]. Elle relève que le déploiement d'un outil automatisé de suivi des plannings de travail, commun à tous les services de l'agglomération, apparaît constituer une exigence minimale qu'une collectivité de la taille de GBM doit s'imposer.

La collectivité s'est engagée à acquérir un logiciel dédié au suivi du temps de travail permettant, ainsi que le lui recommande la chambre, de faciliter les contrôles hiérarchiques et l'élaboration des plannings de travail. Elle a précisé qu'il devrait être opérationnel à l'horizon 2023.

Recommandation n° 3 : Déployer un outil de suivi automatisé du temps de travail.

[26] Article 2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires.

Les heures supplémentaires rémunérées

Le régime des heures supplémentaires applicable aux services de GBM a été défini par l'article 11 du protocole sur l'ARTT, complété par la délibération du 25 juin 2009 relative à l'évolution du régime indemnitaire.

En principe, les responsables de service sont chargés de veiller au suivi et à la validation des heures supplémentaires effectuées par les agents placés sous leur responsabilité. Le décompte de ces heures doit faire l'objet d'un état déclaratif tous les quinze jours, contresigné par le responsable de service et validé par la direction générale des services. Le nombre d'heures supplémentaires est apprécié par période de deux semaines et les heures de récupération en résultant doivent être apurées sur la période suivante de deux semaines. Toutes les heures supplémentaires doivent être récupérées avant la fin de l'année civile.

La chambre note toutefois que la collectivité ne dispose pas d'une vision globale de ces heures, notamment du fait d'un suivi partiel de celles faisant l'objet d'une récupération.

L'indemnisation des heures supplémentaires n'est ouverte que pour les personnels de catégorie B et C. Il revient au chef de service de décider de compenser ou indemniser ces heures. Les cadres peuvent bénéficier de quinze jours d'heures supplémentaires par an dont douze pouvant faire l'objet d'une récupération et trois pouvant alimenter le compte épargne temps.

Au cours des derniers exercices, le volume et le coût des heures supplémentaires a augmenté fortement, principalement sous l'effet de la hausse des effectifs. Ramené aux emplois permanents, le nombre d'heures baisse jusqu'en 2017 puis repart légèrement à la hausse en 2018 sous l'effet des transferts des compétences (eau, assainissement, et voirie) qui ont été fortement générateurs d'heures supplémentaires.

Tableau n° 18 : Volume et montant des heures supplémentaires rémunérées

	2016	2017	2018	2019
Volume des IHTS	10 072,77	10 259,54	14 441,57	22 806,59
Montant des IHTS	201 529,69	222 175,89	317 960,94	482 564,91
Nombre d'agents bénéficiaires des IHTS	208,00	213,00	294,00	418,00
Ratio volume IHTS/bénéficiaire	48,43	48,17	49,12	54,56
Ratio montant IHTS /bénéficiaire	968,89	1 043,08	1 081,50	1 154,46

Sources : données des fichiers de paies extraites via Xémélios.

Si le volume des heures supplémentaires rémunérées par emploi permanent baisse, le nombre d'heures supplémentaires ramené par agent bénéficiaire augmente et présente un niveau élevé. Cette situation est le résultat de la concentration des heures supplémentaires rémunérées sur quelques directions comme celle de la gestion des déchets, le conservatoire à rayonnement régional, le parc automobile et logistique, et les directions eau et assainissement et voirie récemment transférées pour lesquelles la collectivité n'a pas encore arrêté les contours définitifs de leurs modalités d'organisation. Au total, en 2019, 357 agents (soit 31 % environ des effectifs pourvus) se sont vus attribuer plus de 90 % des heures supplémentaires rémunérées.

Tableau n° 19 : Volumes d'IHTS les plus significatifs par service.

	IHTS 2016			IHTS 2017			IHTS 2018			IHTS 2019		
	Montant annuel	Nbre agents	Montant moyen/agent	Montant annuel	Nbre agents	Montant moyen/agent	Montant annuel	Nbre agents	Montant moyen/agent	Montant annuel	Nbre agents	Montant moyen/agent
Conservatoire	47 201,93	43	1 097,72	57 896,66	41	1 412,11	48 765,80	43	1 134,09	53 532,03	42	1 274,57
Eau et assainissement							92 046,96	65	1 416,11	91 632,02	67	1 367,64
Gestion des déchets	58 366,61	53	1 101,26	51 174,85	43	1 190,11	67 720,47	61	1 110,17	75 846,57	83	913,81
Voierie										143 315,77	75	1 910,88
Parc automobile et logistique	61 702,10	72	856,97	88 648,80	97	913,91	74 204,83	89	833,76	78 406,76	90	871,15
Total	**167 270,64**	**168**	**995,66**	**197 720,31**	**181**	**1 092,38**	**282 738,06**	**258**	**1 095,88**	**442 733,15**	**357**	**1 240,15**
Part dans le total des IHTS versées	83%			89%			89%			92%		

Source : données des fichiers de paie extraites via Xémélios.

Les volumes importants d'heures supplémentaires rémunérées pour ces directions doivent pousser la collectivité à réinterroger les modalités d'organisation du travail en vigueur et leur adéquation au besoin des services ; ce d'autant, qu'ils ne reflètent qu'une partie des heures supplémentaires effectuées. La collectivité a mis en avant des vacances importantes de poste pour lesquelles des difficultés de recrutement ont été rencontrées (notamment pour l'exercice des nouvelles compétences eau et assainissement) comme une des causes de ces heures supplémentaires. Elle a cependant concédé que l'importance des interventions de nuit et le week-end (agents du PAL et des routes) devraient être re-questionnée dans le cadre du chantier de rénovation du temps de travail qu'elle doit faire aboutir d'ici 2021.

Un pas a été fait, en 2020, dans le sens d'un contrôle approfondi des heures supplémentaires rémunérées avec l'obligation désormais faite aux services d'en renseigner le motif lors de leur saisie.

Les comptes épargne-temps

La mise en œuvre de la réduction du temps de travail a également été l'occasion pour la collectivité d'instaurer le compte épargne-temps (CET) dont elle a par la suite progressivement étendu le champs d'application.

Le dispositif, ouvert initialement uniquement aux cadres de la direction générale[27], a été étendu à l'ensemble des cadres par la délibération du 26 juin 2006 relative au protocole ARTT et à l'intégralité des agents par une délibération du 7 octobre 2010. Les CET peuvent être alimentés par des congés annuels, des RTT, des congés médailles et des heures supplémentaires effectuées dans la limite de 22 jours par an et du plafond de 60 jours par CET. Une délibération du 18 mai 2017 a plafonné les différentes possibilités d'alimentation et a ouvert la possibilité d'une indemnisation au-delà de 20 jours épargnés exclusivement au moment du départ en retraite. L'objectif recherché était de favoriser une prise régulière des congés et de limiter le coût des « tuilages budgétaires » induits par la consommation de l'intégralité des jours épargnés sur le CET juste avant le départ en retraite. Ce coût avait été identifié et évalué à 39 K€ pour l'année 2016.

[27] Délibération du 21/12/2001 relative au protocole A.R.T.T.

Tableau n° 20 : Évolution de l'encours de jours épargnés

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Nombre de jours	2 962	3 470	5 924	10 716	13 141	14 966	17 146
Nombre d'agents	173	203	316	509	604	708	821
Nombre de jours/bénéficiaire	17	17	19	21	22	21	21

Source : données transmises par la collectivité.

L'encadrement plus strict des conditions d'alimentation du CET instauré en 2017 a permis de stabiliser l'encours du nombre de jours épargnés par agent. Toutefois, la chambre note que GBM disposait en 2015 d'un nombre jours moyen de CET nettement au-dessus de la moyenne nationale de la fonction publique territoriale. À terme l'obligation de provisionner en matière d'encours de CET, devant intervenir lors de la mise en place de la M57, représentera une charge financière significative pour la collectivité.

Parallèlement à la mise en place d'un cadre de rémunération et de règles de temps de travail commun, une politique d'action sociale commune a été définie.

3.2.4 L'action sociale

La politique d'action sociale de la communauté urbaine comprend quatre volets.

Elle repose tout d'abord sur le service social de la collectivité composé de trois travailleurs sociaux qui ont pour mission la mise en place d'actions préventives sur les situations susceptibles de générer des difficultés économiques, à destination de l'ensemble du personnel de manière indifférenciée, et l'accompagnement individuel des agents rencontrant des difficultés sociales ou financières.

Elle se concrétise ensuite par la mise à disposition d'une protection sociale complémentaire. La collectivité a passé un contrat « garantie maintien de salaire » assurant une couverture des agents en cas d'arrêt de travail de longue durée dont la souscription par les agents est facultative, volontaire et individuelle. Le contrat peut également couvrir l'incapacité, l'invalidité, la perte de retraite et le décès. La communauté urbaine participe, entre 3 à 7 €, au paiement mensuel de la cotisation des agents dont l'indice brut de rémunération est inférieur à 700. Le coût était de 43 723 € en 2019 pour 760 agents.

Elle prend également la forme d'une prise en charge d'une partie des repas pris par les agents dont l'indice brut de rémunération est inférieur à 548, dans des structures, douze au total, avec lesquelles la collectivité a conventionné. Cette participation de l'employeur est de 1,24 € par repas et a représenté un coût total de 5 900 € en 2019.

Enfin le volet le plus important en terme financier de la politique sociale de la collectivité concerne les soutiens apportés aux associations du personnel.

Le comité des œuvres sociales (COS) bénéficie d'une subvention annuelle commune aux trois entités au titre de la mise en œuvre d'une politique sociale en faveur des personnels. La nouvelle convention, couvrant la période 2018 à 2020, fixe la subvention annuelle à un montant de 891 292 €, répartis de la façon suivante : 746 077 € au titre de l'activité et 145 215 € au titre de l'aide au remboursement des charges. Elle acte l'abandon du mode de calcul par référence à la rémunération brute des agents sur postes permanents qui prévalait jusqu'en 2017 en raison des contraintes financières pesant sur les collectivités. La part de prise en charge de chacune des entités est fonction des emplois permanents et s'est élevée à 445 632 € pour le Grand Besançon en 2019. Le COS bénéficie également de la mise à disposition de trois agents, de locaux et moyens logistiques faisant l'objet d'une facturation par la communauté urbaine.

L'association intervient dans les domaines des loisirs (organisation de sorties et voyages, locations saisonnières, participations financières pour des activités culturelles et sportives, billetterie, arbre de noël) et de la vie quotidienne (épargne pour les chèques vacances, secours et aides financières). En 2019, les actions en faveur des vacances représentent la plus grande part des activités de l'association (près de 52 %). Les diverses actions du COS ont bénéficié à 3 897 agents actifs et 241 retraités dont 62,8 % ont une quotient familial inférieur ou égal à 16 K€.

Le contrôle de la collectivité sur les activités de l'association s'opère à travers la communication de divers documents tels que le bilan annuel d'activités, le bilan financier, les comptes annuels et, selon elle, grâce aux sièges détenus au sein du conseil d'administration. Néanmoins, au regard de l'importance des subventions accordées, le rapport d'activité gagnerait à dépasser le simple constat des activités réalisées, en intégrant des éléments d'analyse et en mettant en perspective les données du compte de résultat. En l'état actuel, la chambre estime qu'il ne permet pas un contrôle suffisamment fin de la collectivité.

La collectivité s'est engagée à améliorer le contrôle des activités de l'association en intégrant dans son dialogue de gestion autour de la future convention, à conclure d'ici 2022, une obligation de production d'indicateurs financiers et d'activité adéquats. Elle a indiqué par ailleurs qu'elle allait réaliser un travail d'analyse sur les actions du COS et de prospective sur sa politique sociale pour les 3 années à venir.

3.2.5 Le pilotage des ressources humaines

Le service des ressources humaines s'est attaché à se doter d'outils de pilotage répondant à une double problématique : disposer d'outils lui permettant de suivre et analyser les évolutions de la masse salariale tant au niveau « macro » qu'à celui des directions ; et entretenir un dialogue en matière de ressources humaines renforcé avec les différents niveaux de la collectivité.

Pour ce faire, la collectivité s'est dotée d'un nouveau système informatique permettant au pôle en charge des ressources humaines de s'appuyer sur trois outils :

- une note de suivi budgétaire mensuelle reprenant les éléments principaux de la masse salariale de la Ville de Besançon et du Grand Besançon et permettant d'évaluer la réalisation en fin d'année ;
- une note mensuelle relative au suivi des enveloppes des pôles ;

- un tableau de bord mensuel par direction qui résume l'évolution des emplois permanents, les moyens temporaires, les heures supplémentaires, le coût des agents, le taux d'absentéisme ainsi que les accidents du travail. Il contient aussi une information relative aux formations, aux entretiens professionnels ainsi qu'un prévisionnel des départs en retraite.

Dans les années à venir, le SIRH devra s'enrichir afin notamment de résoudre les difficultés rencontrées en matière d'entretiens professionnels et d'améliorer le suivi du temps de travail.

Le pilotage de la masse salariale s'appuie également sur un dialogue de gestion qui a été rénové en 2018. Auparavant principalement concentré sur la question de l'examen des vacances et renouvellements de poste, ayant permis de ne pas en pourvoir un certain nombre et de redéployer des moyens pour la réalisation de nouvelles missions ou l'extension du périmètre géographique d'intervention des services, ce dialogue s'articule désormais sur l'attribution d'enveloppes limitatives à chaque directeur adjoint des services en matière d'heures supplémentaires, de frais de déplacement pour mission ou formation et de moyens temporaires mobilisés pour faire face à l'indisponibilité d'agents ou à des accroissements d'activité. Un objectif de réduction de 10 % de ces dépenses (par rapport à leur niveau moyen des trois dernières années) a été fixé. La collectivité a indiqué que la vigilance accrue accordée à la maîtrise de ces dépenses avait permis de réaliser des économies, même si les objectifs n'avaient pas été tous atteints, et insisté sur le fait que ce dialogue s'était accompagné d'une évolution des pratiques.

Par ailleurs, la chambre relève que le service de conseil en organisation interne dont s'est doté la collectivité, constitue un atout dans le pilotage et l'accompagnement des mutualisations. Ce service apporte une expertise lors des réorganisations de services, induites par les transferts de compétences et les mutualisations, qui constitue une réelle plus-value dans un contexte d'évolution continue, à l'image du travail réalisé lors de la restructuration de la mission entretien ménager. Il réalise également des études dans le cadre de la mise en œuvre de projets plus structurants tel que la refonte du protocole sur le temps de travail.

Enfin, dans le cadre de l'amélioration du bien-être au travail, la collectivité a mis en place, en 2017, une instance pluridisciplinaire de maintien dans l'emploi destinée à mieux accompagner les agents en difficulté. Elle réunit mensuellement des membres du service formation, de la direction emplois et compétences, du service maladies et accidents de travail, la direction de la santé au travail, le service social et les responsables des services des ressources humaines pour examiner les situations difficiles, élaborer des diagnostics partagés et favoriser l'émergence de solutions. Depuis sa création, cette instance a examiné 90 situations dont 59 ont pu être solutionnées soit par des aménagements de poste, soit des reconversions ou des changements d'affectation.

La chambre relève que l'ensemble de ces outils et instances permet à la collectivité d'assurer un pilotage avisé de la masse salariale et d'accompagner les services et les agents dans l'exercice quotidien de leurs missions.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'intégration croissante des services du Grand Besançon avec ceux de la ville et du CCAS s'est accompagnée de la définition d'une stratégie commune à ces trois entités, visant à la mise en place de règles de gestion harmonisées et d'instances communes.

L'un des acquis de la période sous revue est l'instauration d'un cadre indemnitaire commun, qui doit cependant continuer à évoluer afin d'être en totale conformité avec la réglementation et de constituer un véritable levier managérial.

Un travail d'harmonisation a également débuté en matière de temps de travail débouchant sur la définition d'un cadre commun pour les agents arrivés à partir de 2006 et ceux déjà présents souhaitant bénéficier des nouvelles règles. Cependant le dispositif demeure complexe, en raison du maintien de plusieurs des modalités d'organisation du travail. La durée du temps de travail, inférieure à la durée légale, doit être régularisée d'ici 2022. La collectivité devra profiter de l'obligation qui lui est faite de se conformer aux textes pour mettre en place un suivi plus contraignant du temps de travail et réorganiser les cycles de travail eu égard aux volumes conséquents d'heures supplémentaires rémunérées dans certains services.

4 LA POLITIQUE DES TRANSPORTS

4.1 L'organisation des transports de l'agglomération

4.1.1 La structure du réseau de transports bisontin

En charge de la définition et la mise en œuvre des politiques de transports et de déplacements sur son territoire, la communauté d'agglomération du Grand Besançon gère et exploite depuis 2002 le réseau de transports public communautaire GINKO, en même temps qu'il assure la promotion et le développement de la pratique des modes de déplacements alternatifs à la voiture individuelle, et la réalisation du plan de déplacement urbain. Les évolutions législatives successives (loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités) ont conforté la communauté du Grand Besançon dans l'organisation et la gestion des politiques de transports publics. Devenu autorité organisatrice de la mobilité, le Grand Besançon, est investi, au-delà des transports collectifs urbains de personnes, de prérogatives étendues à l'autopartage, au covoiturage, au service de location de vélos ou encore à l'organisation de services de livraison de marchandises en ville et de logistique urbaine.

Le réseau Ginko est le résultat de la connexion du réseau inter urbain au réseau urbain réalisée à partir de 2002 sous l'égide de la communauté d'agglomération, nouvelle autorité organisatrice de transports en commun (en substitution de la ville de Besançon et du syndicat mixte des transports du Grand Besançon), qui a permis une simplification de l'organisation des transports collectifs. Depuis 2014, « Ginko » est articulé autour des deux lignes de tramway. La mise en service du tram dans le cadre de la délégation de service public 2011-2017 a entrainé une simplification des itinéraires desservant la boucle et une réduction du nombre de ligne de bus qui la traversent. Quatre pôles d'échanges assurent, à l'entrée de l'agglomération, les relations entre les lignes urbaines et les lignes périurbaines. Cette structuration a été renforcée dans le cadre de la deuxième DSP avec une concentration des moyens sur les axes les plus fréquentés.

Le réseau est désormais organisé autour de lignes urbaines structurantes (2 lignes de tramway avec un cadencement toutes les 5 minutes en heures de pointe et 4 lianes, lignes à niveau élevé de service) offrant la même amplitude horaire que le tramway, des horaires cadencées et une fréquence élevée, et 13 lignes régulières. Le bus à haut niveau de service (en partie en site propre), qui relie le centre-ville à Temis via la gare Viotte et le campus, complète depuis 2018 le réseau du tramway sur l'axe nord-centre-ville. L'ensemble des lignes régulières périurbaines (27 lignes régulières) convergent vers un des 4 pôles d'échange (Micropolis, Temis, St Jacques, Orchamps) qui offrent des correspondances avec les lignes urbaines. La présence de 5 parking relais en connexion avec les lignes fortes du réseau (Tram et lianes) offre une alternative à la voiture pour accéder au centre-ville de Besançon. La connexion du réseau Ginko aux haltes ferroviaires au nombre 16 depuis 2017 (ajout des haltes de Saint-Vit et Byans-sur-Doubs) dont une gare TGV, couplée à une tarification multimodale avec l'ensemble du réseau TER, contribue au report modal de la voiture vers les transports en commun. Le déploiement d'équipements (service de vélopartage Vélocité au centre-ville de Besançon en 2007, service Ginko Vélo de location de vélos à assistance électrique depuis 2019) et d'un

réseau d'itinéraires cyclables (37,4 km de bandes cyclables, pistes cyclables et voies vertes sur le réseau urbain et de 11,3 km de voies cyclables en périurbain) et l'extension progressive de la zone piétonne au centre-ville de Besançon y contribuent également.

Cette organisation est l'aboutissement de l'évolution d'un réseau et d'une offre de transports publics historiquement très développée dans l'agglomération bisontine. En 2002, bien avant la création du réseau de transport en commun en site propre (TCSP), le niveau d'offre en transport public était équivalent à celui d'agglomérations de plus grande taille. Besançon présentait l'offre kilométrique par habitant la plus importante des réseaux de province (8 000 kilomètres annuels en 2002) et se plaçait en treizième place des réseaux de transports urbains français en nombre de voyages par an et par habitant aux côtés de plusieurs agglomérations déjà équipées de TCSP (étude de faisabilité et d'opportunité d'un réseau de TCSP dans l'agglomération bisontine).

En 2019, le réseau de transports public de l'agglomération de Besançon présentait un maillage dense, avec 90 % de la population de l'agglomération se trouvant à moins de 300 mètres d'un point d'arrêt.

4.1.2 Le choix d'un tramway et son impact sur l'organisation des transports en commun

La décision de la communauté d'agglomération de se doter d'un tramway est l'aboutissement d'une réflexion engagée en 2001, date à laquelle le Grand Besançon a acté dans son plan de déplacements urbains la réalisation d'une étude d'opportunité d'un réseau de transport en commun en site propre. Cette décision a ouvert une phase d'étude qui s'est étalée de 2004 à 2008.

La première étude d'opportunité et de faisabilité d'un réseau de transport en commun en site propre (TCSP) a été réalisée en 2004-2005. Elle a mis en évidence que l'agglomération de Besançon présentait un urbanisme adapté à un TCSP sur le périmètre de la ville de Besançon et exposé dans quelle mesure la création d'un TCSP pourrait contribuer à augmenter la part de marché des transports collectifs, à améliorer la vitesse des transports collectifs, le confort et l'accessibilité des usagers. Elle a mis en exergue que la mise en place d'un TCSP, couplée à une réduction de l'offre de stationnement et au développement des parcs relais, serait le moyen d'améliorer les performances du réseau GINKO en palliant aux problématiques de vitesse commerciale et de saturation de la boucle.

L'étude a proposé de retenir 5 corridors présentant une densité d'habitants importante :

- un corridor ouest entre Planoise et le centre-ville, qui présente le potentiel de déplacements en transport collectif le plus important ;
- un corridor nord-ouest entre la cité universitaire et le centre-ville ;
- un corridor nord entre les quartiers St Claude/La Viotte et le centre-ville ;
- un corridor nord-est entre le secteur Orchamps et le centre-ville ;
- un corridor transversal de Planoise à Orchamps ;

soit 5 axes desservant 104 000 habitants (88 % de la population de la ville de Besançon et 61 % de la population de l'agglomération). Au-delà de ces corridors, la densité devenant très faible, un système de rabattage des lignes de bus périurbains sur l'armature du réseau de TCSP devait être prévu.

L'étude a abouti à la définition d'une armature TCSP se plaçant dans un cadre d'intermodalité et de maillage renforcés. Une ligne Est-Ouest empruntée par un matériel à forte capacité (type trolley-bus) devait constituer l'épine dorsale du futur réseau, complétée par une offre bus et ferroviaire, le tout permettant de desservir environ 70 000 habitants. Le nombre de voyageurs destinés à utiliser le réseau TCSP a été évalué à 50 000/70 000 par jour, soit une progression de fréquentation globale visée sur le réseau Ginko de 20 % à 30 %.

Le conseil communautaire par délibération en date du 16 décembre 2005 a décidé, suite aux conclusions de l'étude d'opportunité et de faisabilité, du principe de réalisation d'un réseau structurant de transport collectif en site propre, qualifié de schéma directeur TCSP, devant transporter de manière estimative 50 000 à 70 000 voyageurs par jour. Ce projet global à long terme (10 à 12 ans), objet du schéma directeur, a dégagé 4 axes forts de transports publics :

- la réalisation d'une liaison en site propre intégral reliant l'ouest de l'agglomération du Grand Besançon (Planoise - Haut du Chazal) à l'est de l'agglomération (Palente - Chalezeule) via le centre-ville et desservant la gare Viotte avec un matériel de forte capacité ;
- la réalisation d'itinéraires de sites propres bus sur les axes Temis-Campus-Vauban et sur les boulevards nord de Besançon ;
- la mise en service d'une liaison ferroviaire nord (entre la gare Viotte et la future gare TGV Auxon, avec la création de 3 nouvelles haltes périurbaines (Miserey-Salines, Ecole-Valentin, Portes de Vesoul) ;
- la restructuration de l'ensemble des lignes de bus et cars du réseau GINKO afin d'assurer la complémentarité de celles-ci avec le réseau structurant TCSP afin de créer un réseau maillé, cohérent et global.

Par deux délibérations en date du 18 décembre 2008, le conseil communautaire a choisi le tracé du TCSP[28], retenu le tramway comme mode de TCS, arrêté son financement et arrêté le bilan de la concertation publique qui s'est tenue du 29 septembre 2008 au 18 décembre 2008.

---

[28] Les grandes caractéristiques du tracé du réseau de TCSP retenu en 2008, conformes aux objectifs arrêtés en 2005, sont ceux qui ont été effectivement mis en œuvre :

- un TCSP reliant l'est et l'ouest de la ville de Besançon comme colonne vertébrale du réseau de transport, ayant vocation à desservir une majorité des grands équipements (CHU, facultés, Parc des expositions de Micropolis ainsi que le parc relais et le pôle d'échange associé, la ZAC des Marnières en fort développement et son centre commercial) et des grands secteurs d'habitat : Planoise (important quartier d'habitat collectif à fort enjeu social), Brûlard/Polygone (secteur d'habitat et de renouvellement urbain), le quartier dense des Chaprais, le secteur d'habitat collectif de Palente-Orchamps et ses établissements scolaires, le pôle d'échanges d'Orchamps, le nouveau quartier et pôle universitaire des Hauts-du-Chazal, le futur écoquartier des Vaites, le quartier Battant et la place de la Révolution ; le tronçon vers la gare de Besançon Viotte permettant de relier le centre-ville et la gare centrale, futur pôle d'échange multimodal à l'arrivée du TGV Rhin-Rhône, tout en étant un des éléments structurants du projet de pôle tertiaire du quartier Viotte et rendant un accès aisé au centre-ville aux usagers réguliers ou occasionnels arrivant en gare ;

- ce TCSP articulée avec les pôles d'échange, le réseau de parking relais implantés en entrée de ville, les autres lignes du réseau Ginko et les lignes TER incitant les usagers à se reporter davantage sur les transports publics ;

- TCSP ayant également pour vocation de desservir plus largement l'agglomération via la création de parcs relais, le développement de pôles d'échange où les correspondances entre les lignes de bus périurbains ou urbains et le TCSP seront

Les conclusions des études complémentaires menées en 2008 ont confirmé que la réalisation d'une ligne structurante de TCSP permettrait d'atteindre les objectifs de fréquentation annoncés dans la délibération du 16 décembre 2005 avec une plus grande performance d'un système de tramway (25 000/30 000 voyages par jour dans l'hypothèse d'un trolley bus ou bus à haut niveau de service et 40 000/50 000 voyages par jour dans l'hypothèse d'un tramway), grâce à l'augmentation de la capacité du réseau, à la régularité et au confort d'une ligne en site propre, à la fluidité par rapport au trafic de voitures particulières, et à l'accessibilité améliorée[29].

Le tramway a été finalement retenu comme mode de transport privilégié, celui-ci permettant le mieux de répondre au besoin de capacité exprimé et garantissant également le retour d'expérience nécessaire en termes de fiabilité et de sécurité tout en véhiculant une image attractive du réseau. Autre argument plaisant en faveur du tramway, un bilan carbone plus favorable, les systèmes à propulsion électrique étant 2 fois moins émissifs en terme de bilan carbone évalué sur une période de 30 ans.

S'agissant des coûts respectifs des différentes solutions de TCSP, les prospectives budgétaires réalisées en 2008 faisaient apparaître un surcoût du tramway de 48 % par rapport à un bus à haut niveau de service (BHNS) guidé, de 105 % par rapport à un BHNS non guidé et de 62 % par rapport au trolleybus non guidé (cf. annexe n° 2). Ce constat a conduit la collectivité à étudier les possibilités d'optimisation des coûts du tramway notamment par le biais d'économies sur les spécifications techniques. La communauté d'agglomération a recherché des pistes d'économies sur tous les postes. Ceci s'est traduit par le développement en interne de la maîtrise d'œuvre courants faibles, par un gain sur la redondance des équipements d'énergie électrique de traction, par la rationalisation des choix d'aménagements urbains et de revêtement, par l'optimisation de la maintenance permettant la limitation des investissements sur le dépôt, par l'optimisation des coûts dans les choix de prestations et de matériels standards mais adaptés, et dans la réalisation d'une portion de voie unique sur le tracé ménageant une vitesse commerciale de la ligne satisfaisante mais permettant une réduction des acquisitions foncières dans les quartiers denses en habitat. La capacité restreinte des rames par rapport à d'autres lignes de tramway en France permet d'assurer une fréquence soutenue sur la ligne pour un coût limité. Par ailleurs, la collectivité a prévu des stations et un dépôt adaptable à des rames de 40 m. Des économies ont été réalisées également sur le choix de rames non customisées, des abris voyageurs classiques en station, un nombre limité de sous stations (7 au lieu de 11), des revêtements de qualité mais sur une emprise limitée au projet, l'intégration de prairie sans arrosage au lieu du gazon habituel, un remisage extérieur permettant de proposer un centre de dépôt et de maintenance à 11 M€ soit 580 000 € par rame. Le gain financier tiré de cette recherche d'optimisation a été estimé par la collectivité à environ 45 M€. Suite à un avis défavorable rendu par la préfecture sur le dossier d'enquête publique, GBM a adopté le 30 juin 2010 un nouveau tracé pour la ligne de tramway, passant par les quais plutôt que par la Boucle. Ce nouveau tracé occasionne un surcoût de l'ordre de 15 à 20 M€ résultant d'une sur-longueur de 400 mètres et surtout d'interventions importantes sur les ouvrages d'art (confortement du pont Canot,

---

optimisées en temps et qualité, et la connexion avec la branche nord de l'armature TCSP à la gare Viotte qui a la double fonction de desserte périurbaine et de liaison avec la gare TGV d'Auxon.

[29] L'enjeu d'accessibilité du service, affirmé par la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées avec la nécessité de trouver un matériel permettant des accostages parfaits en station (un tramway permet de répondre à cette contrainte, alors que pour le bus, cela nécessite l'utilisation d'un guidage optique), l'identification des tracés potentiels, les contraintes de largeurs de voiries, les girations contraintes en centre-ville ont également orienté le choix du matériel roulant en faveur du tramway.

reconstruction du pont Battant, et confortement du quai Veil Picard). La maquette financière du projet ainsi réajusté a été validée pour un montant de 228 M€ (valeur juin 2008) pour un tracé de 14,4 km. Selon l'ordonnateur, ce montant devrait être réévalué à 251 M€ en valeur 2014, à la date de mise en service du tram.

Le bilan financier global de la réalisation de cette ligne de tramway s'est élevé à 247 M€, soit un coût de réalisation au kilomètre de 17 M€, modéré par rapport à des projets similaires menés en France :

Tableau n° 21 : Coût des projets de tramway dans différentes villes de France

Villes	Ligne	Mise en service	km	Stations	Rames	Coût en M€	Coût en M€/km
Bordeaux	phase 1	2003/2004	24,5	53	44	804	32,8
Bordeaux	phase 2	2008	19,6	35	32	634	32
Caen	ligne 1	2002	15,7	34	24	266	16,9
Clermont ferrand	Ligne A	2007	14,2	31	20	384	27,1
Le Mans	Lignes 1 et 2	2007	15,4	30	23	340	22,1
Lyon	T1	2000	8,7	19	19	204	23,4
	T2	2000	10	20	22	264	26,4
	T3	2006	14,6	10	10	203	13,9
	T4	2009	9,7	18	13	212	21,9
Marseille	Phase 1 et 2	2007	11,9	27	26	512	43,1
Montpellier	L1	2000	15,2	28	18	484	31,8
	L2	2006	19,8	34	24	524	26,5
Mulhouse	Phase 1	2006	12,2	37	28	258	21,1
Nancy	TVR	200/2002	11,3	28	18	195	17,3
Nantes	L1	1985/1989	12,6	33		194	15,4
	L2	1994	14,4	25	87	359	24,9
	L3	2000	4	10		134	33,4
Nice	L1	2007	8,8	21	20	371	42,2
Orléans	Ligne A	2000	18,5	24	22	421	22,7
St Etienne	Ligne 5	2006	4	5	35	93	23,4
Strasbourg	Ligne A	1994/1998	12,6	22	67	573	45,4
	Ligne B	2000	11,9	17		391	32,9
Valenciennes	Ligne 1	2006	9,5	19	17	307	32,3
Moyenne M€/km							**27,2**
Besançon	**Ligne 1 et 2**	**2014**	**14,4**	**31**	**19**	**246**	**17,08**

Source : rapport d'analyse des coûts d'investissement de lignes de tramway en province – 30/07/2010 – Systra Conseil

Récemment, des défauts de structure sont apparus sur les rames du tramway liés à leur conception même. Les modifications et les réparations permettant de corriger les défauts du matériel roulant vont conduire le constructeur à démonter entièrement chacune des 19 rames. Cette opération, qui pourrait durer plus d'un an et demi devrait avoir un impact sur le nombre de rames mises à disposition de l'exploitant et, par conséquent, sur le niveau de l'offre de transport.-La collectivité négocie avec le constructeur l'intégration de ces réparations dans le programme des grandes révisions des rames de tramway (420 000 km) et dans les périodes les plus creuses d'exploitation pour limiter l'impact sur le service rendu aux usagers. Si ce planning

de réparation venait à ne pas être respecté des pénalités d'immobilisation seraient dues par le constructeur.

4.1.3 Le cadre contractuel d'exploitation des transports bisontins

Le réseau de transports publics du Grand Besançon, dénommé GINKO, est géré pour sa partie urbaine, dans le cadre d'une convention de délégation de service public exploitée par la société Besançon Mobilité, filiale du groupe Transdev sur la période 2011-2017 et par la société Keolis Besançon Mobilité, filiale de Keolis, depuis 2018.

Le transport péri-urbain est géré dans le cadre d'un marché public (dit marché « d'affrètement ») et divisé en cinq lots dont quatre lots géographiques et un lot de service à la demande confié à des transporteurs publics. Ce marché d'affrètement a été conclu pour une durée de 7 ans à compter du 1er janvier 2011. Il a été renouvelé pour la période 2018-2024 selon le même modèle d'allotissement géographique[30].

Ces marchés permettent d'assurer l'exploitation des 41 lignes périurbaines (28 lignes régulières et 13 lignes sur réservation), de services spéciaux Diabolo à destination des collèges et lycées ainsi que des circuits pour le transport des élèves de maternelle et de primaire (circuits de Regroupements Pédagogiques Intercommunaux).

Les lignes périurbaines sont connectées au réseau urbain par l'intermédiaire de 4 pôles d'échange situés dans la commune de Besançon : le pôle Micropolis à l'ouest, le pôle Temis au Nord, le pôle Orchamps à l'est et le pôle Saint-Jacques au sud. Chaque secteur fonctionne avec des lignes en rabattement sur un pôle d'échange pour permettre des correspondances avec des lignes urbaines. Les pôles d'échange permettent une intermodalité tant avec les lignes urbaines (bus et tram) qu'avec les services de transports scolaires de la région Bourgogne-Franche-Comté, par des navettes à destination de certains établissements scolaires.

4.1.4 La recherche d'une complémentarité avec l'offre ferroviaire de la région Bourgogne-Franche-Comté

Conséquence de la loi Notré du 7 août 2015, la région Bourgogne-Franche-Comté est devenue autorité organisatrice des services de transports interurbains depuis le 1er janvier 2017 et des transports scolaires depuis le 1er septembre 2017, hors périmètre des autorités organisatrices des transports urbains, telles que le Grand Besançon sur son territoire. Dans le cadre de ce transfert, la région a décidé de créer une société publique locale « la SPL Mobilité Bourgogne-Franche-Comté » en charge d'assurer des prestations de transport pour ses actionnaires. La CUGB est devenue un des actionnaires par délibération en date du 30 mars 2017.

La CUGB a ainsi sollicité la SPL dans le cadre de l'article 17 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics (opérateur in house) afin qu'elle remette un prix pour les services de transport de voyageurs périurbains du réseau GINKO sur les secteurs Nord et Est et lui a confié l'exploitation de ces services pour la période 2018-2024.

---

[30] Lot n° 1 Secteur Ouest : Cotraitance Kéolis Monts Jura et Grosperrin tourisme Voyage ; Lot n° 2 Secteur Nord : SPL Mobilité Bourgogne-Franche-Comté ; Lot n° 3 Secteur Est : SPL Mobilité Bourgogne-Franche-Comté ; Lot n° 4 Secteur Sud : Kéolis Monts Jura ; lot n° 5 Transport à la demande sur l'ensemble du périmètre de l'agglomération : Transarc.

Dès les années 2000, région et communauté d'agglomération ont recherché à promouvoir ensemble l'usage des transports publics en créant une tarification multimodale, dans le cadre de la conférence des AOT alors pilotée par le Grand Besançon. Plusieurs conventions ont été conclues depuis cette date entre les deux entités permettant aux voyageurs de bénéficier de tarification combinée[31].

Dans les années 2010, avec la montée en puissance de la régionalisation des transports, la région Franche-Comté a constitué sa propre conférence régionale des AOT qui s'est substituée à celle du Grand Besançon. Elle s'est réunie pour la dernière fois en 2014 avant la création de la région Bourgogne-Franche-Comté. Depuis cette date, seuls des échanges ponctuels sur des projets portés par la région rassemblent les différents partenaires (création de la SPL MBFC, projet d'une billettique régionale).

Le partenariat noué entre la région et le Grand Besançon a été établi sur la complémentarité entre le réseau TER et le réseau GINKO. À ce titre, la CUGB avait participé au financement de l'infrastructure ferroviaire nord, et des haltes de Morre et d'Ecole-Valentin. Les 14 haltes ferroviaires sises sur le territoire intercommunal assurent un maillage du territoire, permettent une desserte de proximité, et favorisent les déplacements avec des modes alternatifs à la voiture particulière. Ces haltes ferroviaires sont très complémentaires de l'offre de mobilité proposée par le réseau GINKO.

Les choix opérés par la région, avec une priorité accordée au développement d'un réseau ferroviaire « Intercités », l'ont conduite à supprimer la desserte de certaines haltes ferroviaires du Grand Besançon :

- suppression de la desserte de la halte ferroviaire de Franois sur l'axe ferroviaire Dijon-Besançon, soit 7 A/R par jour supprimés sur cette halte située en proximité ouest de Besançon. La desserte à destination de Besançon a été divisée par deux et celle à destination de Dijon a été totalement supprimée.
- suppression d'arrêts sur deux gares entre Dijon et Besançon (Villers-les-Pots et Neuilly-les-Dijon).

La région justifie les mesures de suppression de ces haltes par le caractère très limité de leur fréquentation et par les gains de rapidité de desserte entre Besançon et Dijon. Ce sont ainsi 52 trains à destination ou en provenance de Dole/Dijon au lieu de 46 qui desservent non seulement Besançon mais aussi St Vit, 2ème commune de la Communauté Urbaine. Selon la région, la vocation principale du service TER étant bien de permettre d'assurer les distances régulières de 100 à 130 km par jour dans des temps plus compétitifs que la voiture et économiquement très intéressants, les dessertes plus locales relevant davantage de la compétence de l'AOM en milieu urbain qu'est le Grand Besançon.

---

[31] - pour voyager avec un seul titre sur un parcours défini du réseau TER et sur le réseau urbain GINKO (abonnés Ginko Pass Sésame, Pass 18-25 ans et Pass 4-17) ; pour emprunter le TER entre Dijon et Besançon et se déplacer sur les réseaux urbains du Grand Besançon et de Dijon Métropole ; pour les utilisateurs du réseau GINKO qui bénéficient d'une réduction tarifaire pour se déplacer sur la liaison MOBIGO Besançon-Vesoul ainsi que sur les réseaux urbains des agglomérations de Besançon et de Vesoul ; pour les abonnés du réseau urbain GINKO qui *peuvent ainsi accéder aux services d'autocar MOBIGO Besançon – Vesoul via Devecey* dans le ressort territorial du Grand Besançon

Cette révision de l'offre TER, qui impacte les connexions avec le réseau métropolitain, intervient au moment où des discussions sont engagées entre la CUGB et la région sur l'organisation des transports à l'échelle du bassin de mobilité. Cette concertation doit aboutir à une contractualisation sur les modalités concrètes de la coordination entre les différentes autorités organisatrices, en particulier en matière de desserte, d'horaires, de tarification, et de création de pôles d'échanges multimodaux. La CUGB pourrait être amenée, dans le cadre de ce contrat opérationnel de mobilité, à contribuer au financement des TER ou de services en gare situés dans son ressort territorial « afin de répondre à un besoin qui lui est spécifique ou d'assurer un surcroît de desserte » (article L. 2121-3-1 du code des transports). Ces négociations vont s'avérer essentielles pour définir une offre de services qui réponde aux besoins de la population et qui favorise la complémentarité entre les différents modes de transport.

Dans ce contexte, la connaissance pour la CUGB du nombre d'abonnés GINKO utilisant le TER apparaît un préalable indispensable pour lui permettre de définir une offre la plus en adéquation avec les besoins exprimés. Or à ce jour, la CUGB ne dispose pas de données fiables de fréquentation des haltes ferroviaires, le décompte des voyages des abonnés GINKO à bord des TER n'étant pas réalisé. Cependant la collectivité a indiqué qu'elle étudiait avec son délégataire la possibilité d'équiper les quais de valideurs de tickets GINKO qui permettrait à la collectivité de disposer d'une information fiable et exploitable, la validation des tickets devenant obligatoire. La chambre ne peut qu'encourager la collectivité à faire aboutir cette démarche.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La politique des transports de l'agglomération bisontine se caractérise, dès la création du réseau de transports commun « GINKO », par son caractère volontariste. Le réseau de transport « GINKO » présente un maillage dense et tire parti d'une intermodalité avec l'offre de transport ferroviaire grâce à la présence de 16 gares et haltes ferroviaires dans l'agglomération *connectées au réseau intercommunal et à la tarification combinée. L'arrivée du tramway, en septembre 2014, confirme les ambitions de GBM, qui a fait le choix d'un mode de transport en site propre plus onéreux qu'un bus à haut niveau de service, notamment en pariant sur une augmentation forte et durable de la part des transports en commun dans les déplacements. La collectivité est toutefois parvenue à limiter le coût de cette infrastructure par une recherche systématique d'économies dans les choix techniques du projet.*

Le renouvellement du contrat de délégation de service public pour la gestion du réseau GINKO sur la période 2018-2024 a été l'occasion pour la collectivité de tirer les enseignements des premières années de fonctionnement du tramway et de prendre en compte l'intégration en 2017 de 15 nouvelles communes (en moyenne éloignées du centre de Besançon et peu denses). Il a conduit la CUGB à restructurer le réseau urbain autour de lignes essentielles à fort cadencement dans les zones denses, avec une nouvelle desserte en partie en site propre de la Gare Viotte au campus universitaire. Parallèlement, la desserte des quartiers enregistrant une baisse démographique a été réduite et compensée par le développement du service de transport à la demande. Enfin, de nouveaux services tels que le covoiturage et la location de vélos à assistance électrique ont été introduits dans le périmètre de la DSP.

4.2 L'exploitation des lignes du réseau urbain : la délégation de service public 2011-2017

Deux DSP ont cours sur la période contrôlée par la chambre : la première est caractérisée par la mise en service du tramway, à la mi-contrat, qui a fortement pesé sur la fréquentation, rendu délicat l'exercice de prévision de l'équilibre du contrat et rendu nécessaire la modification régulière de cet équilibre ; la seconde, initiée en 2018, a bénéficié des enseignements de cette 1ière période de gestion du réseau restructuré par l'arrivée du tramway.

La communauté du Grand Besançon a décidé, par délibération en date du 27 mai 2009 de confier la gestion de son réseau de transports public urbain dans le cadre d'une délégation de service public à contribution forfaitaire pour une durée de 7 ans. Ce nouveau contrat s'est inscrit dans une stratégie de renforcement de l'attractivité du réseau avec un projet ambitieux de réalisation d'une offre de transport en commun en site propre (TCSP) dont l'exploitation devait être confiée au délégataire à compter de sa mise en œuvre.

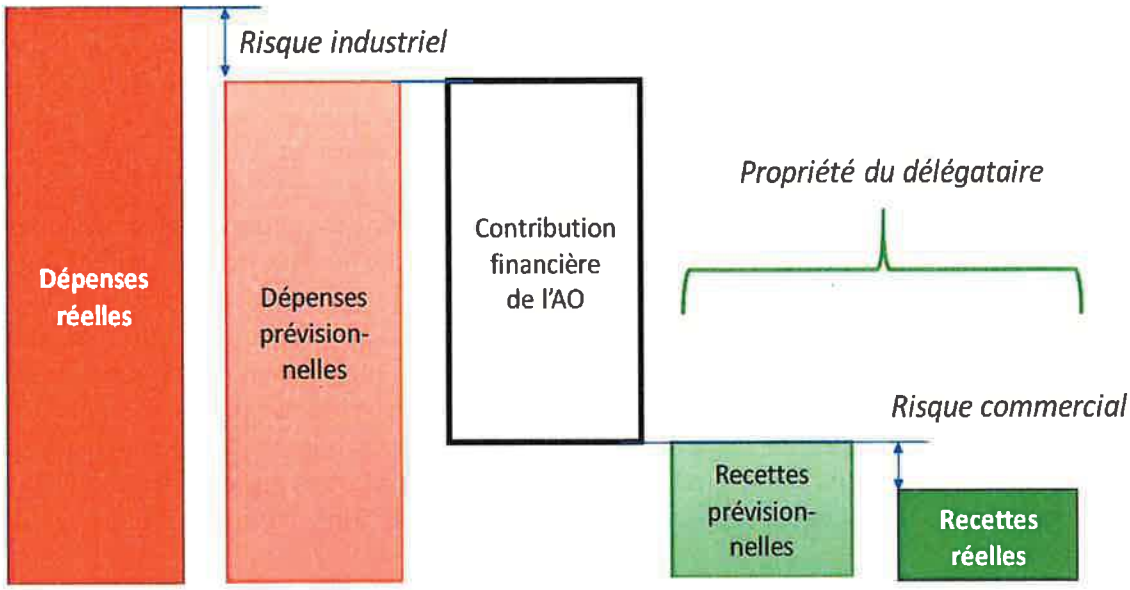
Les missions du futur délégataire devaient donc évoluer sur la période du contrat en fonction du planning de réalisation des travaux. Le délégataire devait ainsi avoir la charge à l'entrée en vigueur du contrat de l'exploitation des lignes urbaines du réseau bus, puis pendant la phase travaux du TCSP de 2010 à 2013, il devait poursuivre l'exploitation du réseau bus avec pour objectif de travailler à moyens constants et de limiter la dégradation de l'offre tout en préparant l'exploitation du TCSP (formation du personnel, études de sécurité, essais, réception des équipements de rames, marche à blanc). Le délégataire a été chargé également d'assister l'autorité organisatrice dans la mise en œuvre du nouveau système billettique qui devait être opérationnel pour la mise en service du tramway.

4.2.1 Un contrat protecteur pour la communauté d'agglomération

4.2.1.1 Le montage contractuel de la délégation de service public

La communauté du Grand Besançon a choisi de retenir le contrat de délégation de service public à contribution financière forfaitaire. Dans ce cadre contractuel, l'opérateur s'engage pour la durée du contrat sur un montant de charges correspondant au coût global du service et sur un montant prévisionnel de recettes commerciales.

Graphique n° 5 : Délégation de service public à contribution financière forfaitaire



Source : Les délégations de service publics de transports, cabinet Adexel

Dans le projet de convention remis par GBM aux candidats, la collectivité confie au prestataire la gestion des lignes urbaines et des services à la demande à l'intérieur du périmètre des transports urbains ainsi que l'exploitation du nouveau mode de transport en site propre (tramway) dont la livraison est prévue pour le 1er septembre 2015. L'autorité organisatrice met à disposition du délégataire les biens nécessaires à l'exploitation du service et garantit au délégataire la réalisation d'un programme d'investissement sur les véhicules sur la base de critères d'âge moyen ou maximum par catégorie de véhicules. Elle fixe la politique tarifaire, la structure et le niveau des tarifs sur la base des propositions formulées par le délégataire (article 29.2.1.1).

Le délégataire, lui, perçoit auprès des usagers les recettes de trafic, sur la base des tarifs définis par l'autorité organisatrice, ainsi que les recettes annexes (frais de dossier, indemnités forfaitaires, produits des amendes, produits des transports spéciaux et occasionnels) définies à l'article 26 de la convention. En contrepartie, le délégataire supporte seul l'ensemble des coûts d'exploitation des services (article 27 du projet de convention) dont la présentation détaillée figure à l'annexe 5 du projet de convention sous l'intitulé « Grille de décomposition des coûts »[32].

[32] Cette annexe comprend 8 grilles qui représentent différents temps et services du réseau dont notamment la décomposition des coûts du réseau de bus avant le tramway et la décomposition des coûts d'exploitation du tramway et du réseau de bus restructuré suite à la mise en service du tramway. Les principales charges de services supportées par le délégataire sont les charges de personnel ainsi que les frais de formation, les frais de fonctionnement des équipements liés aux services (boutique, pôles d'échanges, parkings-relais, la centrale d'information et de réservation, l'entretien des biens nécessaires à l'exploitation, le coût des énergies, l'information et la politique de communication, les études liées aux lignes du réseau).

Les recettes commerciales constituent la part variable de la rémunération contractuelle du délégataire, l'autre part étant constituée par la contribution forfaitaire versée par l'autorité organisatrice et dont le montant correspond au déficit d'exploitation prévisionnel (charges moins recettes), compte tenu des sujétions imposées par le délégant en matière de politique tarifaire, de desserte (horaires, itinéraires). Le montant de la contribution forfaitaire à verser chaque année par l'autorité organisatrice au délégataire correspond à la différence entre les dépenses d'exploitation des services (Df), valeur octobre 2009 définies en annexe 5 du contrat, sur lesquelles le délégataire s'engage pour la durée du contrat et les recettes de référence (Rf) définies à l'article 26.1, sur la base des tarifs en vigueur en septembre 2009, sur lesquelles le délégataire s'engage aussi pour la durée du contrat. Ainsi, l'évolution des recettes de référence, des dépenses forfaitaires et de la contribution financière forfaitaire sont stipulées année par année dans le contrat et exprimés en euros constants. L'opérateur s'engage sur des montants prévisionnels annuels de recettes sur la base de prévisions de fréquentation sur la durée de l'exploitation. Si ses engagements ne sont pas atteints, il supporte en principe seul la différence, et s'il les dépasse, il partage le surplus avec la collectivité selon des règles ou seuils définis dans l'article 32.1 du contrat. L'équilibre de l'exploitation repose donc sur un engagement contractuel des parties sur la base d'un prévisionnel de recettes et de dépenses sur la durée du contrat fixé à l'article 28.2 (voir le compte d'exploitation synthétique dans le tableau ci-dessous).

Enfin, ce choix d'un contrat à contribution financière a des incidences fiscales puisque la contribution n'est pas assujettie à la TVA mais le délégataire est pour sa part redevable de la taxe sur les salaires (voir les règles de TVA applicables à la DSP en annexe n°4).

Tableau n° 22 : Compte d'exploitation prévisionnel synthétique

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Recettes commerciales prévisionnelles contrat art 28	8 888 281	9 062 533	9 262 120	9 477 038	10 226 080	11 609 638	12 252 373
Dépenses forfaitaires prévisionnelles contrat DSP art 28	29 260 759	28 731 080	28 541 847	29 036 435	30 432 821	31 297 520	31 737 877
Contribution prévisionnelle initiale non révisée valeur 2009 contrat DSP art 28	20 372 478	19 668 548	19 279 727	19 559 398	20 206 741	19 687 882	19 485 504
% Recettes commerciales par rapport aux dépenses forfaitaires prévisionnelles	30 %	32 %	32 %	33 %	34 %	37 %	39 %
% Contribution financière forfaitaire par rapport aux dépenses forfaitaires prévisionnelles	70 %	68 %	68 %	67 %	66 %	63 %	61 %

Source : Contrat DSP 2011-2017

4.2.1.2 Les principales caractéristiques du contrat

La société Trandev a été attributaire de la délégation de service public à l'issue des négociations en raison principalement d'un engagement de recettes nettement supérieures à celui des autres candidats (70 778 K€ sur la durée du contrat soit + de 5 006 K€ par rapport à l'offre de Kéolis) reposant sur des prévisions de croissance soutenue de la fréquentation (+ 47 % sur la durée du contrat passant ainsi de 22,6 millions de voyages comptables en 2011 à 33,3 millions en 2017) conduisant à un montant de contribution financière forfaitaire de 138 260 K€ HT sur la durée du contrat inférieur à celui des autres candidats. Par ailleurs, Trandev a proposé le niveau de service le plus élevé en volumes de kilomètres commerciaux produits avant et après le tramway en s'appuyant sur des moyens importants en personnel (effectif total de 463 personnes en moyenne pour Transdev, 437 pour Kéolis) et en matériels (160 véhicules pour Transdev et 153 pour Kéolis).

Le contrat signé en date du 3 novembre 2010 entre la CUGB et Transdev a confié au délégataire les missions de gestion des 17 lignes urbaines, 3 lignes nuits, un service de transport à la demande sur Besançon (Evolis Gare), un service de transport à la demande pour les personnes à mobilité réduite étendu à l'ensemble du périmètre du Grand Besançon (Evolis Ville), deux navettes à horaires sur réservation (Chapelle des Buis et Chaudanne), 10 services de transport scolaire Diabolo, des services saisonniers (desserte de la piscine de Chalezeule, du CLA), et le projet de mise en service et d'exploitation des deux lignes de tramway de l'agglomération bisontine. Le délégataire s'est vu en outre chargé de la gestion du réseau de vente de la boutique GINKO et de la centrale d'information et de réservation, ainsi que de la communication sur l'ensemble du réseau communautaire (lignes urbaines et lignes périurbaines exploitées par d'autres entreprises), de la gestion des parcs relais, des études techniques et de la mise en œuvre des équipements techniques du réseau (billettique, SAEIV…), de l'étude de l'offre de transport, de la mise en œuvre de la politique commerciale et de communication, et de tout autre service de transport à la demande de l'Autorité Organisatrice.

Les négociations menées avec les soumissionnaires ont abouti à renforcer la protection du délégant par un durcissant des clauses relatives aux recettes.

Ainsi la clause qui permettait au délégataire de solliciter un réajustement des engagements de recettes pendant la période de travaux du TCSP (période du 1er juillet 2010 au 31 décembre 2013), s'il était constaté un écart de plus de 250 000 euros, et après la mise en service du TCSP pour tenir compte des comportements de la clientèle et des inéluctables ajustements de l'offre du nouveau réseau, a été supprimée. La collectivité a obtenu que les trois candidats s'engagent fermement sur le niveau de recettes proposées sans possibilité d'ajustements des recettes autres que l'ajustement de la recette de référence en fonction de l'évolution des tarifs ou de la consistance du service, et que le cas très encadré de l'article 32.1 du contrat. Cet article prévoit que si les recettes effectivement perçues par le délégataire au cours d'une année s'avèrent inférieures aux recettes prévisionnelles, et si l'écart dépasse le montant des aléas estimés à 3 % des dépenses d'exploitation, le délégataire ne peut supporter cet écart plus de deux années consécutives. Dans ce cas, les deux parties doivent se rencontrer pour définir les modalités d'un éventuel réajustement de l'engagement de recettes. Indépendamment de cette clause de revoyure restrictive, l'engagement ferme des candidats sur leurs objectifs de recettes fait peser un risque commercial accru sur ceux-ci dans la mesure où ils supportent seuls les pertes si l'objectif de recettes n'est pas atteint (article 32.1), alors même que les aléas liés à la mise en service du tramway sont nombreux.

Une autre disposition favorable à l'autorité délégante résulte de l'intégration des recettes annexes dans la recette de référence, dans la limite des montants annuels et forfaitaires détaillés pour chaque type de recettes annexes fixés dans l'article 26.4 du contrat. Ces montants forfaitaires de recettes annexes garanties pour l'autorité délégante incitent le délégataire à optimiser la gestion de l'exploitation et minorent de fait le montant de la contribution financière forfaitaire versée par l'autorité délégante qui résulte de la différence entre les charges (Df) et les recettes de référence (Rf).

Par ailleurs, plusieurs clauses contractuelles incitent le délégataire à la fois à maintenir une offre de services de qualité et à respecter ses engagements en terme de productivité, de production kilométrique et de formation de son personnel. Ainsi, selon les termes du contrat, le délégataire supporte les risques liés à la productivité pendant les travaux puisque leur impact n'est pas pris en considération pour le calcul de la vitesse commerciale. De plus, à l'issue des négociations, l'autorité délégante a obtenu que le délégataire s'engage pour le tramway sur les seuils de tolérance de - 0,8km/h et + 0,5km/h. (au lieu de + ou - 0,5 km/h) concernant la variation de la vitesse commerciale (article 32.2 du contrat) sans réajustement du montant de la dépense forfaitaire au prorata des temps de conduite réels et des kilomètres supplémentaires éventuellement effectués. Il subit également une réfaction de la contribution forfaitaire en cas de non-respect de ses prévisions kilométriques annuelles (article 18) et de non-respect du budget annuel prévisionnel consacré à la politique marketing et commerciale (annexe 1, 3 et 5 du contrat) qui s'avère particulièrement importante dans le cadre d'un projet de mise en place d'un nouveau mode de transport.

Le système d'intéressement du délégataire instauré par l'autorité organisatrice repose sur l'attribution d'un bonus ou malus qui est évalué et attribué par année civile à partir d'un « baromètre qualité » constitué de 7 critères représentatifs de la qualité souhaitée par les clients. Cette démarche qualité vise à rechercher un niveau de qualité du service le plus élevé possible. Cependant, la qualité du service peut être impactée par le nombre de jours de grève. Aussi, l'autorité délégante a mis en place un mécanisme de réfaction sur le montant de la contribution financière forfaitaire en cas de grève, en fonction du nombre de kilomètres non effectués valorisé sur la base du coût kilométrique marginal défini dans la grille des coûts (annexe n°5 du contrat). Cette disposition opère un transfert du risque social sur le délégataire, risque qui est réel et significatif dans le domaine des transports où les grèves sont souvent nombreuses et longues.

La chambre relève que le contrat issu des négociations s'avère particulièrement protecteur pour l'autorité organisatrice. La part de la contribution financière forfaitaire versée par la CUGB est très peu dépendante de l'aléa de recettes résultant de l'exploitation du service, la clause de revoyure encadrant strictement les possibilités d'un éventuel réajustement de l'engagement de recettes du délégataire. Il apparait ainsi qu'aucune stipulation de la convention n'a pour objet ou pour effet d'assurer au délégataire une compensation destinée à couvrir une augmentation des charges d'exploitation ou une baisse des recettes issues de l'exploitation qui serait de nature à neutraliser le risque d'exploitation transféré au délégataire.

4.2.2 Un contrat qui s'est soldé par une exploitation très déficitaire

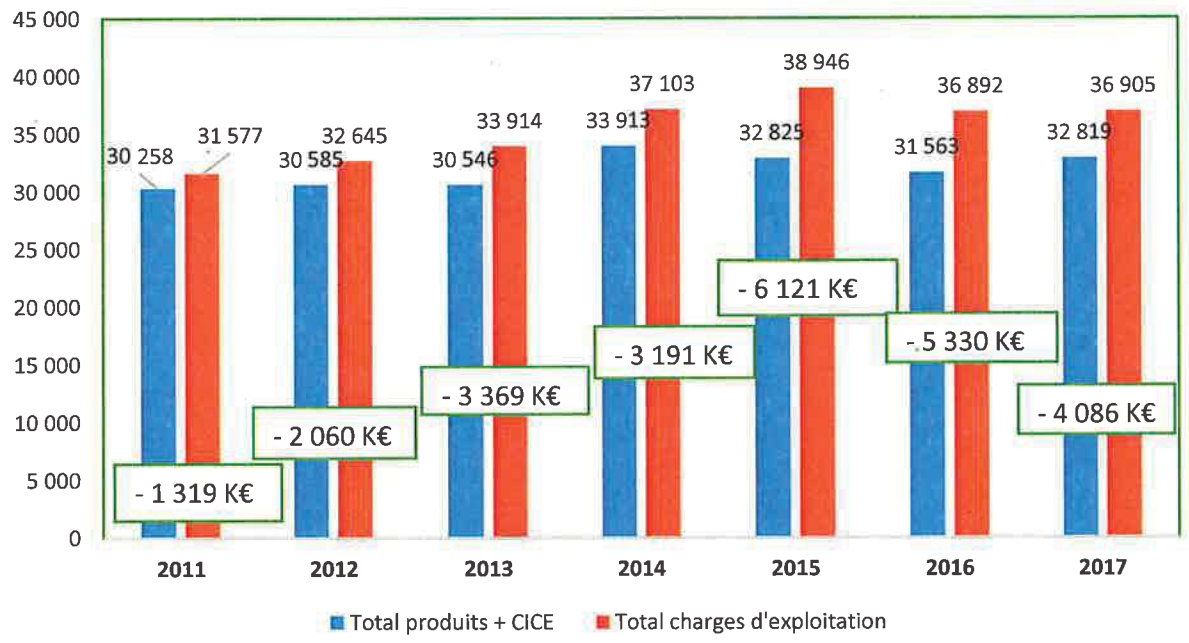
4.2.2.1 Un déficit résultant d'une dérive des charges d'exploitation et d'une surestimation des recettes de trafic

L'exécution du contrat est marquée par un déficit d'exploitation de 25 M€ sur la durée de la DSP. Les difficultés rencontrées par le délégataire à tenir ses engagements, tant en matière de progression de recettes que de maîtrise de ses charges expliquent ce déficit (voir annexe n° 10).

La fréquentation du réseau, pénalisée pendant toute la phase de travaux du tramway a, certes, progressée après la livraison de ce dernier, mais l'augmentation des recettes de trafic (voir annexe n° 6) n'a pas été suffisante pour couvrir les charges, qui ont, elles aussi progressé au fur et à mesure de la réorganisation du réseau.

Les avenants passés n'ont remédié qu'à la marge à ce déséquilibre, constaté dès le début de l'exploitation (voir annexe n° 5).

Graphique n° 6 : Déficit d'exploitation de 25 475 K€ sur la durée du contrat 2011-2017



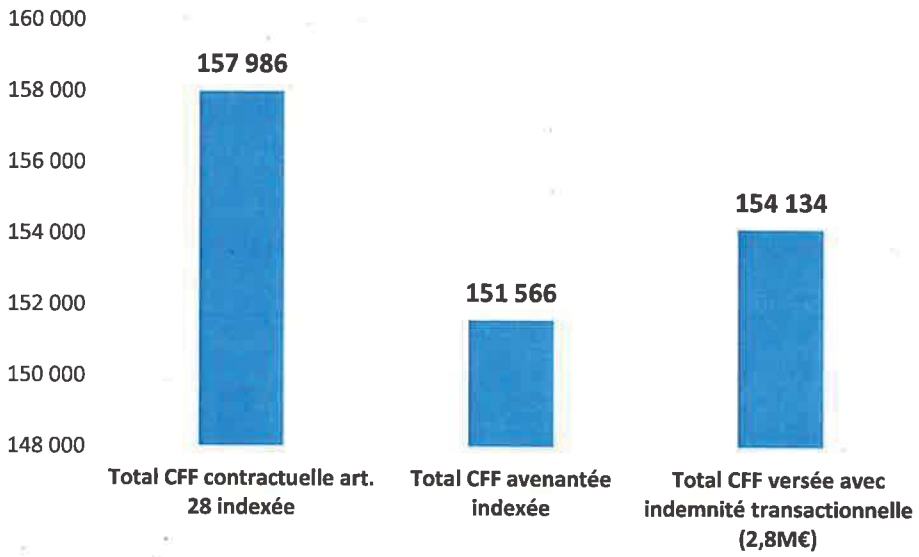
Source : compte d'exploitation du délégataire

En matière de recettes, les recettes de trafic ont bénéficié d'augmentations tarifaires, opérées à plusieurs reprises, mais uniquement pour couvrir strictement des augmentations de charges d'exploitation imposées au cocontractant (hausse de la fiscalité, hausse des prix des carburants notamment). Les objectifs de recettes fixés par le contrat ont par ailleurs été réévalués à la hausse à l'occasion de l'avenant n° 5 (voir annexe n° 8 et annexe n° 9), passé pour formaliser la livraison anticipée du tramway, alors que le délégataire était déjà en difficulté pour atteindre les niveaux de recettes initialement arrêtés.

S'agissant des dépenses, la baisse du niveau de service (diminution du nombre de kilomètres) opérée en 2015 et 2016 a permis de faire baisser les dépenses d'exploitation pesant sur le délégataire, mais n'a entraîné qu'un rééquilibrage limité au profit du délégataire.

La contribution financière forfaitaire de CUGBM n'a été réévaluée que pour tenir compte de la livraison anticipée du tramway et compenser ses conséquences financières et non pour combler le déficit d'exploitation du délégataire. Finalement, les différents avenants intervenus au cours de l'exploitation ont entraîné la baisse du montant de la contribution financière forfaitaire de 6 420 K€.

Graphique n° 7 : Montant de la contribution financière forfaitaire sur la durée de l'exploitation en K€



Source : contrat DSP 2011-2017 et avenants

Au total, c'est bien le délégataire qui a supporté l'essentiel des pertes liées à l'exploitation, la contribution financière forfaitaire versée par le délégant ne permettant pas de couvrir l'écart entre les charges et les recettes d'exploitation (voir annexe n° 11). Ce résultat déficitaire résulte du déficit constaté sur les recettes de trafic - 12 448 K€ sur la durée de l'exploitation - et d'un surplus de charges de 16 694 K€ (voir annexe n° 10).

L'existence d'un important déficit d'exploitation, avec tout particulièrement un niveau de recettes perçues par le délégataire très en deçà de ses prévisions, a fait naître un différend entre les parties au contrat en 2014, portant sur les conditions et les modalités de règlement de l'article 7 de l'avenant n° 5 et de l'article 32.1 de la convention. Suite à des discussions intervenues entre les parties pendant plus de 2 ans, le délégataire a notifié le 17 octobre 2017 à la CUGB une demande indemnitaire et a également signifié à la CUGB, parallèlement, en application de l'article 40 de la convention, une demande de conciliation préalable d'une durée de trois mois en vue d'un règlement amiable du litige.

4.2.2.2 Le dénouement du contrat : un déficit assumé principalement par le délégataire

Au vu de l'importance du déficit constaté en recettes dès les premières années du contrat, le délégataire a notifié le 17 octobre 2017 à la CUGB une demande indemnitaire préalable d'un montant de 8 134 K€ sur le fondement de l'article 32.1 du contrat qui dispose que « si les recettes effectivement perçues par le délégataire au titre de l'année n sont inférieures à la recette forfaitaire définie et si l'écart dépasse le montant des aléas estimés à 3 % des dépenses, le délégataire ne peut supporter cet écart plus de deux années consécutives ».

Le délégataire a également invoqué à l'appui de sa demande l'article 7 de l'avenant n° 5, qui prévoyait une clause de revoyure entre les parties à l'issue de la première année d'exploitation du tramway pour comparer la période de septembre 2013 à août 2014 à celle de septembre 2014 à août 2015, et ainsi examiner la situation en termes de recettes et de dépenses suite à la mise en service anticipée du tramway.

La CUGB a accepté la demande de conciliation préalable et a convenu que le délégataire avait droit à l'indemnisation du préjudice subi du fait de la mise en service anticipée du tramway. Le chiffrage réalisé par Transdev fait apparaître un déficit d'exploitation sur la période de septembre 2014 à août 2015 à 5,27 M€ alors que sur la période de septembre 2013 à août 2014, celui-ci s'élevait à 2,80 M€, soit un écart de 2,47 M€. Cet écart résulte principalement d'un accroissement des charges de personnel de 1,71 M€, des charges liées à la maintenance des rames et aux nouveaux équipements liés à la mise en service du tramway d'un montant de 1,62 M€. Ces charges n'ont pas été compensées par un accroissement correspondant des recettes. La CUGB a accepté une indemnisation à hauteur 2,4 M€ au titre du préjudice subi par le délégataire au titre de la mise en service anticipée du tramway.

Concernant la demande de Transdev relative au déficit structurel, les parties ont reconnu que le déficit de recettes sur les années 2015, 2016 et 2017 avait été supérieur au seuil des 3 % des dépenses forfaitaires indexées tel que défini dans l'article 32-1 de la convention.

Tableau n° 23 : Déficit de recettes de trafic sur durée du contrat en euros

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Recettes trafic prévionnelles	8 543 921	8 710 653	8 903 670	9 107 548	9 784 730	11 227 298	11 869 403
Recettes trafic avenantées	8 664 097	9 338 013	9 935 962	10 399 639	12 182 531	12 938 322	13 317 762
Recettes de trafic réelles	8 666 095	8 918 006	8 658 811	8 967 134	9 607 100	9 747 513	9 764 200
Déficit de recettes de trafic	1 998	- 420 007	-1 277 151	-1 432 505	-2 575 431	-3 190 809	-3 553 562

Source : protocole transactionnel et avenants

Tableau n° 24 : Montant de l'aléa sur durée du contrat en euros

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Dépenses forfaitaires avenant 11	29 260 759	28 408 129	28 231 176	30 940 357	31 058 747	31 411 802	31 810 757
Indexation	1,058176	1,080382	1,095248	1,103010	1,10854817	1,10258963	1,1185
Charges prévisionnelles indexées	30 963 026	30 691 642	30 920 130	34 127 527	34 430 117	34 634 327	35 542 679
Aléas 3% Dépenses forfaitaires indexées	928 891	920 749	927 604	1 023 826	1 032 904	1 039 030	1 066 280

Source : protocole transactionnel

Le délégataire a sollicité la compensation de l'écart de déficit de recettes de trafic affectant les années 2015, 2016, et 2017 (recettes extrapolées) d'un montant total de 9,25 M€. De ce montant, le délégataire a proposé de déduire les économies de charges résultant de la mise en œuvre des avenants n° 6, n° 7 et n° 10. L'avenant n° 6 confirmé par l'avenant n° 7 a acté la réduction de la vitesse commerciale du tramway à 18,1 km et des bus à 16,8 km afin de sécuriser l'exploitation. Ces avenants se sont traduits par une réduction du nombre de km commerciaux produits ; ce qui a généré une réduction des charges du délégataire de l'ordre de 0,700 M€ par an pour les années 2015 à 2017, et ce sans incidence sur la contribution financière forfaitaire versée au délégataire. L'avenant n° 10 a acté, d'une part la saisine du délégataire au titre de l'article 32.1, ainsi que la mise en œuvre au 1er septembre 2016 des adaptations nécessaires à la modernisation du réseau et à l'amélioration de l'offre de service. Cette optimisation des services a représenté une réduction de l'ordre de 220 000 km en année pleine (2017) au coût estimé de 0,75 M€ en année pleine sans incidence sur la contribution financière forfaitaire versée au délégataire. Ce sont l'ensemble de ces actions que la collectivité a valorisée dans le cadre du protocole à hauteur de 3,5 M€ alors que le délégataire les a valorisées à hauteur de 3,72 M€. Par ailleurs, il a proposé d'intégrer le surcoût lié à la maintenance billettique du périurbain, prévu à l'avenant n° 10 pour un montant de 0,137 M€. Le délégataire a sollicité en conséquence une indemnité de 5,667 M€ (soit 9,25 M€ – 3,72 M€ + 0,137 M€). À l'issue des négociations entre les deux parties sur ce point, la CUGB accepte d'octroyer une indemnité forfaitaire de 0,4 M€ au délégataire pour solde de tout compte. Le conseil communautaire a approuvé ce protocole par délibération du 15 mars 2018.

Au total, le montant total de l'indemnité transactionnelle versée par la CUGB s'est élevée à 2,8 M€. Ce versement supplémentaire de la CUGB au titre de la DSP 2011-2017 couvre 11,02 % du déficit supporté par le délégataire. Par ailleurs, la CUGB a consenti une baisse de services estimée à 3,5 M€ sans réfaction de la contribution financière contractuelle[33].

[33] En tenant compte de ces 3,5 M€ de moindres dépenses consenties par la collectivité au délégataire sans réfaction de la contribution financière forfaitaire, la part de la CUGB dans le déficit du délégataire s'élèverait à 21 % (5,9/28,5).

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La délégation de service public pour l'exploitation du réseau urbain conclue pour la période 2011-2017 a été marquée par le projet de mise en service du tramway. Cette délégation a enregistré un déficit d'exploitation sur la durée du contrat de 25 M€. Ce déficit d'exploitation a résulté à la fois d'un important déficit de recettes par rapport aux prévisions d'évolution de la fréquentation du délégataire et de la dérive de ses charges d'exploitation, dans un contexte de préparation et de mise en service du tramway. L'autorité organisatrice a dû consentir des diminutions de service et abonder sa contribution forfaitaire au délégataire, au terme du protocole transactionnel conclu entre les deux parties. Le déficit d'exploitation de la délégation a cependant été supporté à 80 % environ par l'exploitant.

4.3 L'exploitation des lignes du réseau urbain : la délégation de service public 2018-2024

En 2017, la collectivité a engagé la procédure de renouvellement des contrats d'exploitation de service de transports publics urbains et périurbains. Elle a redéfini à cette occasion le périmètre géographique et le schéma contractuel de la DSP.

4.3.1 Le renouvellement du contrat d'exploitation

4.3.1.1 Le montage contractuel

Au terme du contrat d'exploitation 2011-2017, la CUGB s'est interrogée sur le maintien ou l'évolution de son dispositif contractuel d'exploitation du service de transports urbains et périurbains.

La CUGB a sollicité un cabinet d'étude pour la réalisation d'une analyse comparée des deux montages envisagés pour la future exploitation, le maintien du dispositif existant, reposant sur une délégation de service public pour l'exploitation du réseau urbain et sur un marché public divisé en 4 lots géographiques et 1 lot dédié au transport à la demande pour l'exploitation du réseau périurbain, ou la mise en place d'une délégation de service public unique sur l'ensemble du territoire. L'étude a mis en exergue l'intérêt d'une délégation de service public unique qui favoriserait une réflexion globale sur le service et une meilleure coordination des réseaux urbain et périurbain. Elle permettrait également un portage des risques sur les charges et les recettes par le délégataire, une négociation sur l'ensemble du périmètre, une procédure et un pilotage du contrat unique.

L'étude a mis en avant, cependant, qu'un tel choix aurait un impact financier significatif pour la communauté d'agglomération. En effet, la reprise des services actuellement en marché dans une délégation de service public unique impliquerait une reprise des personnels avec la nécessité d'unifier à terme les conventions collectives. Cette hausse de la masse salariale induirait un surcoût pour le délégataire, d'autant plus important dans le cadre d'une délégation de service public à contribution financière forfaitaire que cela impacterait fortement la taxe sur

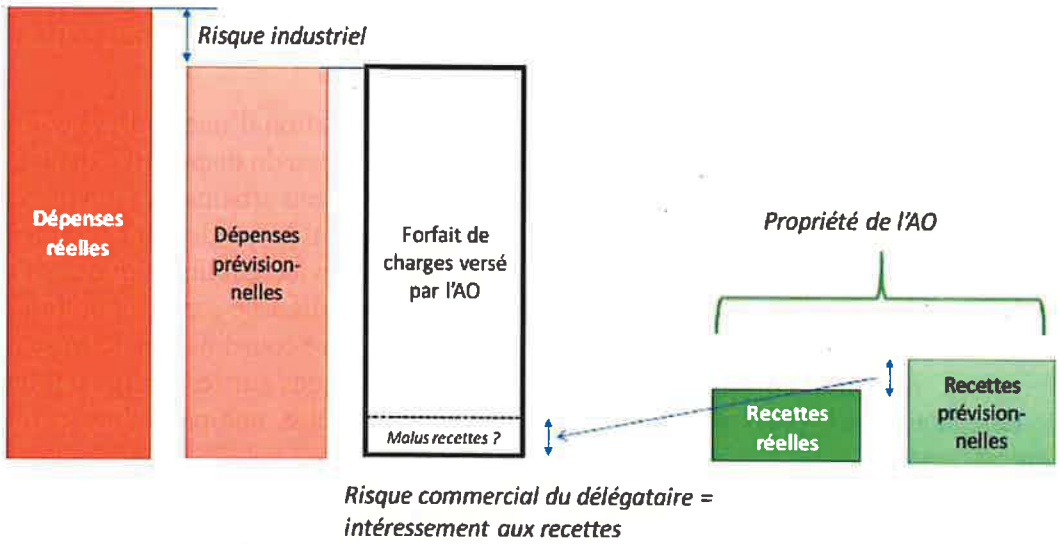
les salaires dont il est redevable. L'intégration des services périurbains aurait également nécessité la mise à disposition du délégataire d'une centaine de véhicules supplémentaires, contraignant l'autorité délégante à recourir à la sous-traitance compte tenu du poids des investissements à réaliser. Enfin, la délégation de service public unique impliquerait un transfert de risque plus important vers le délégataire engendrant une majoration du coût global plus ou moins conséquente selon le degré de concurrence au cours de la procédure.

Au regard de ces différents éléments d'analyse, la CUGB a choisi de conserver son modèle d'exploitation reposant sur un marché et une délégation de service public. L'enjeu de préservation d'un tissu local d'autocaristes indépendants (des grands groupes), acteurs importants dans la vie économique et sociale du territoire a sans doute également pesé dans le choix de la collectivité.

Les évolutions de la réglementation fiscale et notamment la fin du mécanisme de transfert du droit à déduction en matière de TVA à compter du 1er janvier 2016 (décret n° 2015-1763 du 24 décembre 2015 relatif au transfert du droit à déduction en matière de taxe sur la valeur ajoutée) ainsi que le poids pour le délégataire de la taxe sur les salaires qui a représenté sur la durée du précédent contrat 3 % des dépenses d'exploitation a par ailleurs conduit la CUGB à s'interroger sur les autres modalités contractuelles de gestion du service public des transports.

La CUGB a ainsi choisi d'abandonner le principe d'une délégation de service public à contribution financière forfaitaire et a retenu un schéma contractuel correspondant à une régie intéressée. Dans ce schéma, le délégataire perçoit pour le compte de la collectivité tout ou partie des recettes du service qu'il exploite. En contrepartie de l'exploitation du service qu'elle lui confie, la collectivité verse à l'exploitant une rémunération forfaitaire, dénommée forfait de charges, basée sur les dépenses prévisionnelles d'exploitation.

Graphique n° 8 : Délégation de service public à forfait de charges



Source : Les délégations de service publics de transports, cabinet Adexel

Comme dans le précédent contrat d'affermage, le risque d'exploitation pèse sur le délégataire et l'investissement est à la charge de la collectivité. Dans le cadre de ce type de contrat de délégation, le délégataire supporte le risque de recettes puisqu'il reverse à la collectivité les recettes prévisionnelles toutes taxes comprises, indépendamment du niveau de recettes réelles, garantissant ainsi à la collectivité un niveau de recettes. En contrepartie, la collectivité verse au délégataire un forfait de charges correspondant à son engagement en termes de dépenses. Le forfait de charges est fixé en principe à un niveau incitant le délégataire à réaliser des gains de productivité, la rémunération de l'exploitant étant corrélée en partie à sa performance en fonction d'indicateurs définis dans le contrat. La collectivité dispose d'une grande liberté dans le choix des critères de modulation de la rémunération et d'intéressement. Elle peut prendre en considération tout à la fois des critères économiques, mais également quantitatifs ou qualitatifs ce qui lui permet d'orienter la gestion du service. La collectivité délégante se doit de contrôler les marges que tire le régisseur de l'exploitation du service, en veillant à ce que le délégataire ne prévoit pas de marges trop importantes pour couvrir des aléas dans les dépenses d'exploitation.

Un des intérêts de la régie intéressée réside dans le régime d'assujettissement à la TVA. En effet, le régisseur perçoit les recettes auprès des usagers et collecte la TVA pour le compte de la collectivité, considérée comme exploitant du service public de transport. À ce titre, la collectivité est seule redevable de la TVA conformément aux dispositions de l'article 256 B du CGI. En contrepartie, la collectivité peut récupérer la TVA collectée auprès des usagers et la déduire des montants de TVA qu'elle a elle-même acquittée auprès de ses fournisseurs. Ce droit à déduction de TVA s'applique aux dépenses d'investissement ainsi qu'à celles afférentes aux charges courantes engagées par le régisseur pour son compte. Elle peut également déduire la TVA facturée sur la rémunération du régisseur. Le régisseur est redevable pour sa part de la TVA sur la rémunération qu'il perçoit de la collectivité mais il n'est plus assujetti à la taxe sur les salaires. La question de la nature des recettes perçues par le délégataire et rétrocédées à l'autorité délégante a été posée par la CUGB à la direction générale des finances publiques. L'administration fiscale, s'appuyant sur la jurisprudence du Conseil d'État (Arrêt CE du 6 novembre 2009 Société Prest'Action), a confirmé que les recettes que le partenaire de la personne publique tirait de sa propre activité d'exploitation étaient des recettes privées et exonéraient la collectivité de créer une régie de recettes pour les percevoir.

Un autre intérêt de ce régime de la régie est également de permettre à l'autorité organisatrice de pouvoir opérer un meilleur contrôle de l'exploitation dans la mesure où l'ensemble des charges (la rémunération du délégataire : le forfait de charge) et des produits (recettes d'exploitation) sont intégrés dans les comptes de la collectivité, rendant leur suivi plus lisible et plus transparent.

La CUGB a donc opté pour ce nouveau cadre contractuel pour le lancement de sa nouvelle procédure de consultation visant à confier la gestion déléguée du service public des transports urbains à une société privée pour une durée de 7 ans.

4.3.1.2 La passation du contrat

La communauté d'agglomération s'est prononcée par délibération du 30 juin 2016 sur le principe du recours à la délégation de service public comme mode d'exécution du réseau de transport public urbain pour la période du 1er janvier 2018 au 31 décembre 2024. Une procédure de publicité et de mise en concurrence restreinte a été mise en œuvre conformément aux articles L. 1411-1 et suivants et R. 1411-1 et suivant du CGCT. Cette procédure s'est déroulée en deux phases distinctes et successives permettant dans un premier temps de sélectionner les candidats admis à déposer une offre et dans un deuxième temps d'inviter les candidats sélectionnés à soumettre leur offre selon les critères et obligations énoncés dans le règlement de consultation de la phase 2.

En lançant cette nouvelle délégation de service public, la CUGB s'est fixée comme objectif principal de développer la part des transports en commun et celle des modes de déplacement alternatifs à la voiture dans l'agglomération, conformément aux objectifs du PDU. Consciente de la nécessité de s'adapter à l'évolution des usages de déplacement et de la nécessité de rendre son offre de transport plus attractive, la collectivité a fait le choix, dans le cadre de cette nouvelle consultation, de laisser les candidats libres de proposer une variante d'optimisation du réseau que ce soit via des innovations technologiques, ou des changements dans l'organisation des lignes et de la vitesse commerciale afin d'améliorer la qualité et le coût du service.

L'avis de publicité pour la délégation de service public relative à l'exploitation des transports urbains a été publié dans le BOAMP le 19 juillet 2016 et dans la revue spécialisée Ville, Rail et Transport d'août 2016 conformément aux dispositions de l'article L. 1411-1 du code général des collectivités territoriales. La date de remise des candidatures a été fixée au 15 septembre 2016. Quatre entreprises ont répondu à l'appel à candidature : Transdev, Nex Continental Holdings, Corporacion Espanola de Transporte et Kéolis. La commission de délégation des services publics qui s'est réunie le 16 septembre 2016 a retenu les quatre candidats, qui ont été invités à remettre une offre avant le 28 février 2017. Seules les sociétés Kéolis et Trandev ont finalement remis une offre.

En application de l'article 9 du règlement de consultation, les candidats ont produit trois dossiers : une offre de base permettant d'avoir un chiffrage référence du réseau, une variante de réseau plafonnée à une charge nette annuelle pour l'autorité délégante de 23,5 M€ hors option et hors investissement correspondant au solde entre le forfait de charges et les recettes reversée, et une variante libre permettant aux candidats d'optimiser le réseau à travers des propositions innovantes. Ce faisant, la collectivité a souhaité disposer d'une offre chiffrée relative au réseau existant au 31 décembre 2017, d'une offre chiffrée correspondant au développement du réseau existant, et d'une troisième offre plus ambitieuse chiffrant un réseau restructuré s'appuyant sur des propositions de modifications de tracé et de niveau de services visant à accroître l'attractivité des lignes du réseau.

La commission de délégation de service public a procédé à l'ouverture des plis le 1er mars 2017. Les offres ont été analysées sur la base de 4 critères, technique, financier, commercial et de transparence classés par ordre d'importance hiérarchique, sans notation ni pondération.

Le critère technique reposait sur l'évaluation des propositions des candidats en matière d'exploitation du réseau et de son évolution, d'actions en matière de développement de modes de déplacement alternatifs à la voiture, d'engagement en matière de fréquentation du réseau, de la politique organisationnelle, sociale et environnementale proposée et de l'adéquation des moyens humains et matériels affectés au service délégué. Le critère financier comprenait

l'analyse du coût global demandé à la collectivité au regard du compte d'exploitation, de l'engagement sur les recettes, et de la pertinence du compte d'exploitation prévisionnel. Le critère commercial était apprécié au regard des engagements en matière de relations avec la clientèle, de communication et d'animation sur l'ensemble du réseau et d'engagements en matière de qualité de service rendu aux usagers sur l'ensemble du réseau. Enfin, le critère de transparence jugeait de l'accès aux données par le délégant, qu'il s'agisse des données d'exploitation quotidiennes ou des documents et analyses mensuels, trimestriels et annuels. Après l'analyse des offres, des négociations ont été engagées avec les deux candidats durant la période du 13 avril au 20 juin 2017 avec la tenue de six séances de négociations pour aboutir à une offre unique reprenant les meilleurs éléments proposés par les candidats dans leurs offres de base mais aussi dans les offres complémentaires (variantes plafonnées et variantes libres). Les négociations ont ainsi permis à la collectivité, au regard des propositions émises par les candidats, de formuler des demandes complémentaires à ces derniers sur la création de nouveaux services qui ont été traitées sous forme d'options. Ces options se sont rajoutées à la seule option prévue dans le règlement de consultation concernant le service de location de vélos.

4.3.1.3 Conclusion sur le contrat passé avec Keolis

La chambre s'est attachée à analyser les conditions de passation et d'attribution du contrat, la réalité du risque supporté par le délégataire dans des conditions normales d'exploitation du service et à comparer le coût des deux DSP pour l'autorité délégante.

Régularité de la procédure

Au total, l'offre de Kéolis a été retenue au regard des différents critères d'analyse définis dans le règlement de consultation. La chambre relève que la consultation a été menée conformément aux dispositions des articles L. 1411-51 à L. 1411-19 du CGCT et aux dispositions de l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession. Le rapport du président sur le choix du délégataire transmis aux membres de l'assemblée présente en détail l'analyse des offres des deux candidats au regard des critères de sélection et leur permet de disposer d'une information étayée sur le choix opéré.

L'offre de Kéolis jugée plus avantageuse

L'offre de Kéolis s'est démarquée de celle de Transdev principalement sur sa vision du réseau et sur son engagement en termes de recettes et de fréquentation. En effet, la proposition de restructuration du réseau proposée par Kéolis reposant sur un renforcement de l'offre sur la colonne vertébrale que constitue le tramway, et sur les lignes essentielles, a été jugée la plus pertinente. Cette restructuration combinée à une recherche d'optimisation de l'exploitation en matière de personnel et de véhicules, et à un objectif de fréquentation nettement supérieur à celui de Transdev, a permis à l'offre de Kéolis d'arriver en tête au titre de l'analyse du critère technique. L'offre de Kéolis est également plus avantageuse sur le plan financier avec un coût net global pour la collectivité inférieur à celui de Transdev, en raison d'un engagement de recettes supérieur à celui de Transdev compensant un montant de forfait de charges et d'investissements pour le délégant supérieur (cf. annexe n° 13).

La réalité du risque supporté par l'exploitant

L'offre de Kéolis qui a été jugée la plus intéressante engage le délégataire sur un montant de recettes garanties qui proviennent pour 96 % de la vente des titres de transport et 4 % des recettes annexes. Ces recettes commerciales progressent de 2,5 % en moyenne annuelle, ce qui reflète la prise de risque du délégataire concernant un réseau dont le périmètre n'est plus censé évoluer sur la durée de l'exploitation. Ces recettes commerciales reposent pour 63 % sur des abonnements, dont 22 % proviennent des abonnements annuels et 41 % des abonnements mensuels. Ces recettes tirées majoritairement des abonnements permettent au délégataire de limiter les effets des variations de la fréquentation qui impactent les recettes des titres de transport. Mais le délégataire s'engage sur un objectif de fréquentation ; ce qui constitue un risque, celui-ci n'étant pas garanti. Par ailleurs, le forfait de charges qui couvre les charges de gestion pesant sur le délégataire peut faire l'objet d'une réfaction en cas de non-réalisation des objectifs kilométriques résultant soit des grèves de personnel, soit de choix opérés par le délégataire. Le délégataire supporte donc, dans des conditions normales d'exploitation, un risque réel d'exploitation.

Ce contrat signé le 15 décembre 2017 apparaît plus réaliste que le précédent dans son équilibre et dans les prévisions de recettes et de fréquentation ; ce qui *de facto* génère un surcoût pour la collectivité.

Coût prévisionnel de la DSP 2018-2024 par rapport au précédent contrat

Sur le plan financier, le coût de cette nouvelle DSP est supérieur à celui de la précédente de 11 M€ sur la durée de l'exploitation soit 1,6 M€ de plus par an, en intégrant l'indemnité transactionnelle de 2,8 M€ versée par la CUGB.

Tableau n° 25 : Écart de coût entre les deux DSP 2011-2017 et 2018-2024 en K€

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
CFF versée selon facture CUGB 2011-2017	21 712	21 350	20 565	23 713	21 750	20 778	21 466	151 334
CFF 2011-2017 versée avec l' indemnité transactionnelle								154 134
	2018	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**Total**
Coût prévisionnel CUGB (forfait de charges – recettes prévisionnelles)2018-2024 hors option	26 460	24 003	22 887	23 996	22 751	22 996	22 270	165 363

Ecart annuel entre les deux DSP 2011-2017 et 2018-2024 en M€	**1,6**

Source : compte exploitation Kéolis 2018-2024 et factures CUGB 2011-2017

4.3.2 Les deux premières années d'exploitation ont été marquées par des évolutions importantes du réseau.

4.3.2.1 Un nouveau réseau, à partir du 3 septembre 2018

Le réseau Ginko exploité par le nouveau délégataire à compter de janvier 2018 a connu des évolutions importantes en septembre 2018 avec une offre de services réorganisée conformément aux propositions qu'il avait formulées dans son offre. Le délégataire a, par ailleurs, décidé d'internaliser intégralement la maintenance des rames du tramway dès le 1er janvier 2018, reprenant ainsi l'ensemble des activités de maintenance préventive et corrective des 19 rames qui sont assurées par une équipe de 13 agents intervenant en journée.

Le réseau urbain a déployé 4 « lianes » (lignes à niveau élevé de services) qui constituent des lignes structurantes proposant des fréquences de passage élevées y compris pendant les petites vacances scolaires, une amplitude de desserte élargie et identique au tramway, des horaires cadencés, et des itinéraires uniques tous les jours de l'année y compris le dimanche. Ces 4 lianes assurent la desserte des principaux équipements de l'agglomération :

- La lianes 3, qui dessert l'axe du centre-ville à la zone d'activité Témis via la gare Viotte et le campus et bénéficie d'un site propre sur la majorité de son itinéraire depuis l'été 2018 et complète le réseau TCSP sur l'axe Nord - Centre-Ville ;
- La lianes 4, qui relie le centre commercial Châteaufarine au Pôle Orchamps via les quartiers de Planoise, Saint Ferjeux, La Butte, Centre-Ville et Chaprais-Cras ;
- La lianes 5, qui relie le quartier Saint-Claude au quartier Bregille via la desserte de la gare Viotte, du centre-ville avec le Pôle République ainsi que le quartier Clairs Soleils ;
- La lianes 6, qui relie le quartier Founottes et ses deux établissements scolaires, Pôle Témis au Pôle Orchamps via les quartiers de Montrapon, Centre-Ville et Chaprais-Cras.

En complément de cette armature composée des 2 lignes de tramway et des 4 lianes, le nouveau réseau se complète de 6 lignes urbaines qui proposent une connexion au centre-ville ou au tram et aux lianes. Ces 6 lignes (numérotées de 7 à 12) présentent des fréquences de 15-20 minutes en heures pleines et une amplitude de fonctionnement de 6H à 20H/21H. Elles complètent la desserte des principaux équipements et quartiers de l'agglomération. Les 4 lignes complémentaires de maillage (numérotées de 20 à 24) assurent la connexion des quartiers bisontins difficilement accessibles, ou les proches communes au réseau armature. Ces 4 lignes proposent une offre mixte de services réguliers et sur réservation avec des véhicules de taille adaptée (20 places maximum).

Parallèlement, les 27 lignes périurbaines ont également évolué pour proposer des itinéraires et niveaux de services en cohérence avec les changements opérés sur les lignes urbaines. Ces 27 lignes périurbaines, composées de services réguliers et sur réservation, permettent de relier, par bassin, les communes périurbaines à un des principaux pôles d'échange de Besançon. Les 66 lignes Diabolo à vocation scolaire desservent les différents collèges de l'agglomération ou des communes périurbaines ainsi que les lycées de l'agglomération.

Ce nouveau réseau a entraîné une réduction notable du parc bus (151 véhicules au 31 décembre 2017, 149 au 31 décembre 2018 et 115 au 31 décembre 2019, soit 36 véhicules de moins qu'en 2017, conformément à ce qu'avait proposé Kéolis dans son offre) qui traduit, à nombre de kilomètres équivalents, l'optimisation du service proposé. En effet, l'écart entre les kilomètres commerciaux contractuels et les kilomètres commerciaux réalisés pour 2018 s'élève

à - 0,94 % représentant (- 50 874 km). La hausse de la vitesse commerciale du tramway (18,07 km/h sur les 6 premiers mois de 2018 à 19,13km/h les mois suivants) a permis également de renforcer le niveau de desserte de la Gare Viotte, conformément aux engagements du délégataire.

4.3.2.2 Les évolutions du contrat intervenues depuis le début de l'exploitation

Au cours des deux premières années d'exploitation du service, le contrat signé en date du 15 décembre 2017 a été complétée par six avenants (voir détail en annexe n° 14).

Plusieurs décisions ont été prises par le délégataire et l'autorité délégante pour poursuivre l'amélioration du réseau. Ainsi, la CUGBM a décidé de lever l'option « Ginko Voit » (15 novembre 2018 pour une mise en œuvre à compter du 2 septembre 2019), l'option « Ginko Vélo » (15 mars 2019 pour un démarrage au 1er juin 2019) et l'option « automatisation des parcs et relais » (23 mai 2019). Les deux options « Ginko Voit » et « Ginko Vélo » complète l'offre de bus et de tram en proposant aux usagers de nouveaux modes de déplacements. Le service de covoiturage partagé est utilisé principalement aux heures creuses quand la desserte est moins attractive, pour effectuer des déplacements sur des courtes distances de manière ponctuelle ou régulière, très souvent dans le périurbain et les zones d'activités. Le nouveau service « Ginko Vélo » propose à la location de moyenne et longue durée des vélos à assistance électrique à l'échelle du territoire du Grand Besançon à des tarifs attractifs. Une flotte de 320 vélos a été déployée à fin 2019 et des enclos à vélos sécurisés ont été installés dans les nœuds de mobilité qui regroupent plusieurs offres de service de mobilité.

Ces nouvelles offres de services ont été complétées par un renforcement de l'offre kilométrique sur certaines lignes du réseau à compter de septembre 2019. Le bilan de fréquentation et d'exploitation de l'ensemble des lignes urbaines, réalisé 6 mois après le lancement du nouveau réseau en septembre 2018, a révélé une forte hausse de la fréquentation de la lianes 3 sur la période de septembre 2018 à juin 2019 entrainant une surcharge en heure de pointe (matin, midi et soir). Aussi l'autorité délégante a-t-elle décidé de renforcer cette ligne sur la période semaine scolaire/universitaire à compter du 2 septembre 2019 en augmentant les fréquences de passage aux heures de pointes. Les itinéraires des deux nouvelles lignes 10 et 12 mises en service en septembre 2018 ont également été modifiés soit pour renforcer leur potentiel de desserte soit pour offrir un service supplémentaire. Ces adaptions de l'offre ont entrainé une augmentation des kilomètres commerciaux et des heures de conduite, ce qui a impacté le forfait de charge à la hausse de 1 172 K€ sur la durée du contrat. L'objectif de recettes a été revu en conséquence à la hausse de 254 K€ sur la durée de l'exploitation.

Deux modifications de la gamme tarifaire sont par ailleurs intervenues au cours de ces deux premières années d'exploitation conformément à l'objectif de hausse régulière des tarifs décidé par l'autorité délégante. Dans sa réponse à l'appel d'offres, le délégataire n'avait pas prévu d'augmentation tarifaire avant le 1er septembre 2019. Cependant, l'autorité délégante a demandé au délégataire de mettre en œuvre une première augmentation des tarifs au 1er juillet 2018 pour tenir compte de l'inflation constatée entre 2016 et 2018, et de prévoir une seconde évolution de la gamme tarifaire au 1er juillet 2019 au lieu et place de la refonte prévue au contrat au 1er septembre 2019. Ces hausses tarifaires modérées (hausse moyenne pondérée des tarifs de 1,51 % en 2018 et de 1,31 % en juillet 2019 inférieure au niveau de l'inflation 2018) ont impacté l'ensemble des abonnements et une partie des titres au voyage, pour ne pas faire porter par les seuls abonnés l'augmentation tarifaire. Ces modifications tarifaires se sont accompagnées d'une adaptation de la gamme afin de la rendre plus lisible, et de la création de nouveaux titres tels que le Pass GinkoVélo en lien avec le nouveau service de location de vélos,

et le Pass Liberté, nouveau service de post-paiement, à la fois titre de transport et mode de paiement, permettant tout à la fois d'utiliser le bus et le tram sans monnaie ni abonnement, et de lutter contre la fraude.

La levée de l'option d'automatisation des parcs et relais, mise en œuvre à compter du 1er juillet 2019, a conduit le délégataire à confier au personnel affecté à cette activité, des missions d'accompagnement de la clientèle en lien avec les nouveaux investissements réalisés par la CUGB pour l'amélioration des performances et de la qualité du centre de relation clients piloté et géré par le délégataire.

Cette recherche d'amélioration continue des services de transports a conduit l'autorité délégante à confier au délégataire, fin 2018, la maintenance des matériels billettiques propriété du Grand Besançon et mis à disposition des transporteurs périurbains. Les coûts correspondants à ces opérations de maintenance ont été intégrés dans le forfait de charges sur la base d'un montant annuel fixé dans le cadre de l'avenant n° 2 au contrat à 34 549 €/an révisable, et d'une partie variable établie à la fin de chaque exercice, liée aux fournitures d'équipements billettiques de nouveaux véhicules. Le montant correspondant aux fournitures d'équipements billettiques de nouveaux véhicules est établi à la fin de chaque exercice et est intégré au forfait de charges.

L'année 2019 a également été marquée par deux projets importants : la migration du système billettique et le développement de l'« open paiement » (délibération du 16 décembre 2019). Depuis 2014, le réseau GINKO dispose d'un système billettique installé dans les bus, les autocars ainsi que les lignes de tram. La CUGB a souhaité faire évoluer ce système avec de nouvelles technologies pour offrir de nouveaux services aux usagers, sans remplacer l'ensemble du système. Ainsi l'« open-paiement » permettra aux usagers d'utiliser leur carte bancaire dotée du sans contact pour pouvoir utiliser les services du réseau Ginko, et ainsi voyager sur le réseau sans être contraint d'acheter un abonnement ou un ticket. L'enjeu principal pour la collectivité est à la fois de lutter contre la fraude générant ainsi une augmentation des recettes billettiques, et d'accroître la fréquentation notamment des usagers occasionnels (touristes, professionnels en déplacements).

Au total, l'impact des avenants sur l'engagement de recettes a été de - 1,1 % (- 827 K€) sur la durée de l'exploitation et de 1 % (+ 2 409 K€) sur le forfait de charges.

4.3.2.3 La hausse de la fréquentation des transports en commun

Deux méthodes de comptages permettent de mesurer les évolutions annuelles de fréquentation d'un réseau de transport de voyageurs.

La première méthode repose sur le nombre de « voyages comptables » calculé à partir du nombre de titres vendus auquel est appliqué un coefficient de mobilité propre à chaque titre. Ce coefficient de mobilité peut évoluer en fonction des modifications opérées sur le réseau de transport. Ainsi, celui-ci a été modifié notamment en 2015 pour tenir compte de l'évolution du réseau avec la mise en service du tramway. Cette méthode de calcul de la fréquentation, en partie théorique, s'applique à l'ensemble du périmètre de transport, urbain et périurbain, et permet au délégataire de définir ses prévisions de fréquentation sur la durée du contrat. *A contrario*, le calcul du nombre de voyages comptés par des cellules de comptages installées à ce jour uniquement dans les bus urbains et le tramway (seconde méthode de décompte de la fréquentation) donne une mesure de la fréquentation plus fiable et plus précise mais ne couvre qu'une partie du réseau, le réseau urbain.

Le défaut de fiabilité des données issues des voyages comptables apparaît dans la comparaison du nombre de voyages comptables retenu par Kéolis et Transdev au titre de 2017, soit un écart de 2 086 434 voyages comptables. Cet écart entre les données des deux délégataires résulte de la prise en compte d'éléments différents dans leurs bases de données. Cette divergence importante en 2017 qui marque une césure dans le calcul des voyages comptables témoigne de la nécessité pour l'autorité organisatrice de disposer d'un mode de comptage fiable sur l'ensemble du périmètre urbain et périurbain.

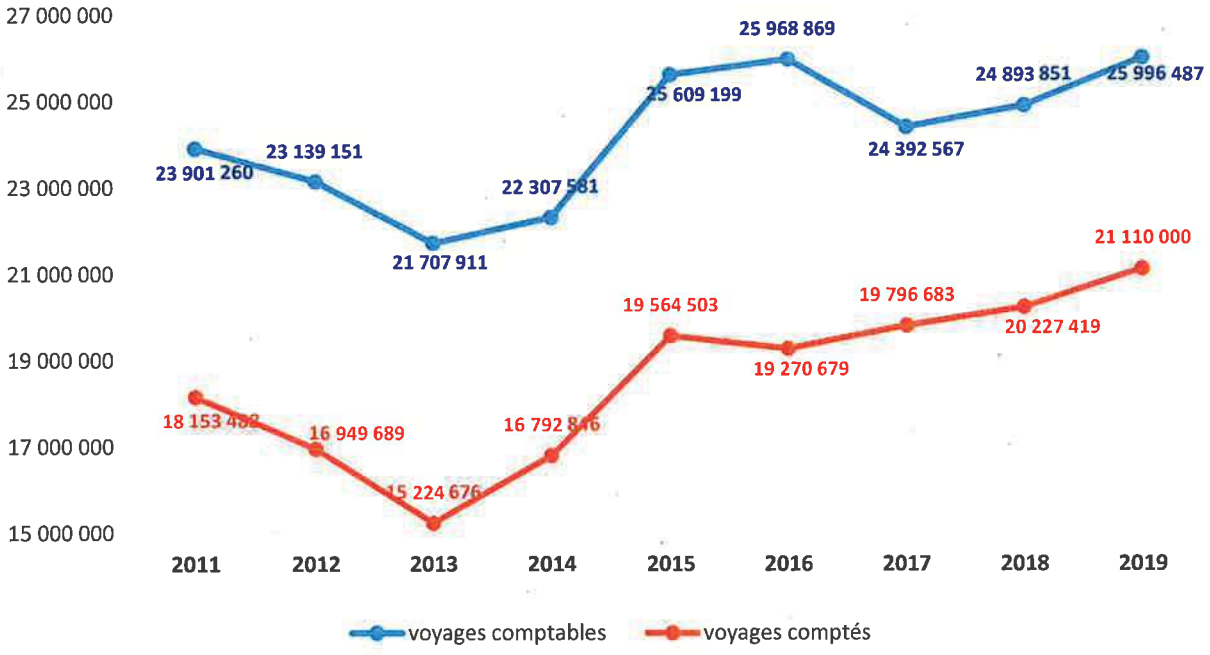
La mesure de la fréquentation par le suivi des voyages comptables ne permet pas d'avoir une vision précise de la réalité de la fréquentation. C'est pourquoi la chambre recommande à la CUGB de se doter de cellules de comptage et de le déployer sur l'ensemble du réseau de transports afin de disposer de données de fréquentation fiables et exhaustives.

La chambre observe toutefois que la collectivité a initié en novembre 2019 une démarche pour la mise en œuvre d'un système de comptage. Interfacée avec les systèmes d'aides à l'exploitation et à l'information des voyageurs en temps réel, elle devrait permettre à terme de mieux connaître la charge dans les différents services, d'adapter les moyens et les temps de parcours en conséquence et ainsi contribuer à améliorer la qualité du service rendu aux usagers en adaptant le plus finement possible l'offre à la demande. Selon la délibération prise, ce dispositif aurait vocation à être déployé dans l'ensemble du réseau de transport y compris les lignes périurbaines. La collectivité a indiqué que le déploiement d'un système de comptage plus fiable était en cours sur les lignes urbaines du réseau.[34].

En dépit de ces problèmes de fiabilité des données issues des voyages comptables, les mesures de fréquentation du réseau de transport du Grand Besançon réalisées à partir des deux méthodes de calcul (voyages comptables et voyages comptés) sur la période 2011-2019 rendent compte d'une hausse significative de la fréquentation. L'évolution du nombre de voyages comptés issus des résultats des cellules de comptage sur le périmètre urbain entre 2011 et 2019 est de 16 %. Les voyages comptés représentent 81 % de la fréquentation totale du réseau en 2018 et 2019. Les données des voyages comptables du graphique ci-dessous n'intègrent les ventes périurbaines que depuis 2013.

[34] Des cellules de comptage dites discriminantes sont en cours d'installation, qui permettent à la fois de comptabiliser les montées et les descentes à chaque arrêt mais aussi de différencier la nature de certains usagers (poussettes, vélos, …).

Graphique n° 9 : Évolution du nombre de voyages comptés et comptables 2011-2019



Source : rapports d'activité des délégataires

Cette hausse de la fréquentation se poursuit sur les deux premières années d'exploitation du service par Kéolis principalement sur les deux lignes de tramway qui enregistrent une hausse de 550 000 voyages en 2019 (+ 6,4 % par rapport à l'année 2018) et sur les lignes de bus urbain (+ 2,9 %), soit 332 000 voyages supplémentaires.

Recommandation n° 4 : Fiabiliser les données de fréquentation des transports publics du réseau Ginko.

4.3.2.4 Le résultat financier des deux premières années d'exploitation

Ces deux années d'exploitation se sont traduites par des recettes de trafic et annexes inférieures aux objectifs contractuels. Les recettes de trafic au titre de l'exercice 2018 s'élèvent à 9 800 189 € enregistrant une perte de 425 166 € par rapport à l'objectif défini soit - 4 %. Les recettes annexes sont également inférieures à objectif de - 268 678 €. Le total des recettes réelles au titre de 2018 s'élève à 9 989 850 €, soit une perte de 693 844 € par rapport à l'objectif de recettes contractuel. Les recettes de trafic au titre de l'exercice 2019 s'élèvent à 10 311 629 € enregistrant une perte de 692 005 € par rapport à l'engagement de recettes de trafic prévu par le contrat. Les recettes annexes sont inférieures de 175 861 € par rapport aux objectifs contractuels. Le déficit de recettes réelles au titre de 2019 est de 867 866 €.

Le délégataire supporte donc l'intégralité de ces écarts conformément aux dispositions de l'article 41.1 et 41.3 du contrat. Le mécanisme d'intéressement sur la fréquentation, défini à l'article 41.2 du contrat, n'a pu s'appliquer, les seuils concernant l'intéressement sur l'objectif de recettes encaissées n'ayant pas été atteints. Le manque à gagner sur les recettes 2018 et 2019 est lié à un taux de fraude important (15,5 %) selon l'enquête réalisée par Kéolis en 2018 ; ce qui l'a conduit à renforcer le personnel affecté au contrôle (12 nouveaux agents recrutés en 2018). Cet écart important de recettes repose sur des prévisions de recettes que Kéolis a établies sur la base du taux de fraude sous-évalué fixé à 7,5 % dans le dossier de consultation et établi à 9,4 % suite à l'enquête réalisée fin 2017.

Cette première année d'exploitation 2018 a enregistré des dépenses d'exploitation à hauteur de 36 309 K€ pour une prévision de 36 366 K€, soit une baisse de 0,2 %. Cette maîtrise des dépenses résulte en partie des résultats obtenus par Kéolis sur la gestion de l'absentéisme des personnels de conduite qui a baissé de manière significative sur la période de mai à décembre pour atteindre une moyenne de 9,65 % au lieu des 12 % sur le dernier semestre 2017. Le forfait de charges à verser par la CUGB s'établit pour l'année 2018 à 36 770 K€, soit un écart de + 134 K€ avec le forfait de charges avenanté indexé.

En 2019, les dépenses d'exploitation d'un montant de 35 323 K€ ont été supérieures de 663 K€ aux prévisions contractuelles. Le poste de sous-traitance a évolué à la hausse par rapport à 2018 (+ 199 K€) avec la mise en place du nouveau réseau en septembre 2018 et le choix de Kéolis de sous-traiter 19 services Ginko (les lignes Diabolo, les lignes 20 à 24 ainsi que les services à la demande (Ginko Access, Ginko Gare, Ginko Cliniques et Ginko Hôpital). Cela s'est traduit corrélativement par une baisse des charges de personnel liée à la réduction des effectifs.

Au titre de l'exercice 2019, le forfait de charges à verser par la CUGB est de 37 234 K€, soit un écart de +1 102 K€ avec le forfait de charges indexé avenanté, résultant principalement de la perte par l'exploitant du bénéfice du Crédit d'Impôt Compétitivité et Emploi (CICE) pour 1 071 K€, suite à sa suppression décidée dans la loi de finance pour 2018, à compter du 1er janvier 2019. L'autorité délégante a donc dû compenser cette perte conformément aux dispositions contractuelles (article 39). Enfin, il doit être relevé que le délégataire a perçu au titre de 2019 un intéressement qualité de 7 904 € en raison des résultats favorables obtenus au titre de l'accueil en agence et à bord des véhicules, et du confort des véhicules.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le renouvellement du contrat de délégation de service public pour la gestion du réseau GINKO a conduit la CUGB à s'interroger sur l'opportunité du montage juridique retenu sur la période 2011-2017. Le schéma contractuel d'une délégation de service public pour l'exploitation du réseau urbain et d'un marché public pour le réseau périurbain a finalement été conservé compte tenu de l'impact financier du passage à une délégation de service public unique. Seul le contrat de délégation de service public pour l'exploitation du réseau urbain a été modifié avec le passage d'un contrat dit à contribution financière forfaitaire au contrat dit à forfait de charges dans lequel la collectivité perçoit les recettes tirées de l'exploitation et verse au délégataire un forfait de charges couvrant les charges d'exploitation. Dans ce cadre contractuel, la collectivité bénéficie toujours de recettes garanties, le délégataire supportant

seul d'éventuels déficits de recettes. Cependant, les prévisions de recettes du délégataire s'avèrent beaucoup plus réalistes que dans le précédent contrat, générant un surcoût pour la collectivité d'environ 1,6 M€ par an. Cette nouvelle délégation de service public s'inscrit dans une démarche d'optimisation du réseau et de développement des modes de déplacement alternatifs.

Les deux premières années d'exploitation ont été marquées par un renforcement de l'offre sur les lignes à forte fréquentation et par la mise en place de nouveaux services tels que le covoiturage et la location de vélos à assistance électrique permettant de combiner plusieurs modes de déplacement. Ces mesures se sont traduites par une hausse de la fréquentation sans effet sur les recettes en raison d'un taux de fraude important et par une hausse des kilomètres commerciaux impactant le forfait de charges. La mise en place d'un système de comptage fiable des passagers sur l'ensemble du réseau constitue l'un des enjeux de cette nouvelle délégation de service public pour une meilleure maîtrise des prévisions financières et des adaptations de services à opérer.

4.4 Le suivi et le contrôle de la délégation de service public

4.4.1 Contrôle de la DSP 2011-2017 et des marchés d'affrètement

Le contrat a prévu un certain nombre de dispositions permettant à l'autorité délégante d'assurer un suivi opérationnel et financier de l'exploitation du service par le délégataire.

4.4.1.1 Le suivi opérationnel de l'exploitation

La CUGB s'est appuyée pour assurer le suivi opérationnel de l'exploitation sur les outils métiers développés au cours de l'exploitation par le délégataire. Ainsi, le délégataire a mis en place un système d'aide à l'exploitation (SAE) pour contrôler l'exploitation des bus et des rames de tramway et recueillir des informations sur le service effectué (ligne suivie, heure du prochain départ, etc.) et sur le respect du circuit théorique. Cet accès de la collectivité au SAE lui a permis de disposer notamment des données relatives aux services et kilomètres non réalisés. Le service des systèmes d'information créé le 1er septembre 2014 par le délégataire s'est vu confié l'administration de la billettique comprenant notamment la gestion et le suivi au quotidien du matériel embarqué et au sol. Il a également développé un nouvel outil pour le service de maintenance permettant de surveiller l'état d'une grande partie du matériel mis en place sur le réseau et les dépôts. Le long de la ligne de tramway et au centre de maintenance ont été disposées 126 caméras de vidéo-exploitation pour permettre au poste de commande centralisé d'optimiser le trafic du tramway. La mise en place par le service des systèmes d'information d'une base de données commune à tous les acteurs de la mobilité a permis à la CUGB d'avoir une vue d'ensemble de toutes les données nécessaires à l'exploitation du réseau et à son suivi (kilomètres, parc, voyages, maintenance, réservations, etc.). Ces données techniques mises à disposition de l'autorité délégante lui ont également permis d'assurer un suivi précis de l'exploitation sur le réseau urbain.

L'autorité délégante a souhaité en 2016 poursuivre cette démarche sur le réseau périurbain. Elle a donc décidé de mettre en place un système d'aide à l'exploitation et à l'information voyageurs dans les autocars périurbains. Ce système est basé sur le système central existant (serveur SAE du délégataire urbain) utilisé pour les bus urbains et le tramway. L'objectif de ce projet a été de permettre la diffusion d'informations horaires en temps réel sur les services périurbains et de disposer d'un outil de suivi de l'exploitation. Cet outil permet de visualiser la position des autocars périurbains sur une cartographie, la collectivité disposant ainsi d'informations relatives aux itinéraires et aux horaires des autocars. Ces informations diffusées en temps réel devraient contribuer à la régulation des lignes périurbaines et à fiabiliser les correspondances entre les services urbains et périurbains.

Par ailleurs, la démarche qualité initiée par la CUGB au travers du dispositif d'intéressement prévu au contrat devait contribuer au suivi de l'exploitation et de la qualité du service rendu aux usagers. L'amélioration de la qualité étant un objectif commun des deux parties, un certain nombre de critères (ponctualité des passages aux arrêts, propreté des véhicules, information des voyageurs à bord des véhicules et aux arrêts, accueil des conducteurs, accueil à la boutique GINKO et réclamations) ont été retenus permettant de mesurer la qualité de service produite par le délégataire. Pour chacun de ces critères un seuil de référence a été proposé par le délégataire et approuvé par l'autorité délégante qui réalise les mesures ou les confie à un tiers. Le délégataire s'engageait sur des objectifs de conformité à atteindre avec un taux de progression annuel pour chaque critère. Cette démarche se soldait par un mécanisme d'intéressement du délégataire (bonus ou malus évalué et attribué par année civile). Ce dispositif d'intéressement à la qualité bonus/malus n'a pas été mis en œuvre, les travaux du tramway ayant débuté avec un an d'avance, rendant caduques les indicateurs et le niveau de performance à atteindre. Néanmoins le processus d'analyse de la qualité du réseau a été mis en place à partir de 2014 avec l'appui du service qualité sécurité environnement de Besançon Mobilité et du contrôleur qualité de la collectivité, deux postes ayant été créés pour suivre la mise en service du nouveau réseau tramway. Ce travail partenarial a permis de revoir les indicateurs prévus contractuellement et de les tester sur plusieurs mois. Ce travail n'ayant pu abouti dans le cadre du contrat 2011-2017, il a servi à l'élaboration du référentiel qualité établi pour la consultation de la DSP 2018-2024. L'autorité délégante a néanmoins réalisé des contrôles qualité sur place, planifiés ou suite à des réclamations d'usagers, par des agents du service transports en charge de cette mission.

Le contrat avait prévu également un système d'intéressement aux gains de productivité. Ce dispositif défini à l'article 32.2 permettait une adaptation du service et des dépenses de référence en fonction de la vitesse commerciale. Ces ajustements nécessitaient un suivi fin par les parties qui paraît inadapté aux moyens dont elles disposaient. Les données issues du SAE auxquelles la CUGB avait accès ne lui permettaient pas d'extraire une vitesse commerciale. De plus, en raison des travaux liés à la mise en service du tramway, un suivi de la vitesse commerciale ne s'est pas avéré pertinent.

Le rapport annuel et les rapports mensuels qui ont été produits par le délégataire conformément aux dispositions contractuelles ont fourni des informations précises sur la fréquentation, sur le nombre de kilomètres parcourus, sur les contrôles fraude opérés, sur l'évolution des services offerts. Ces données ont permis de mettre en lumière les évolutions du réseau et de guider l'autorité délégante dans ses choix.

Le suivi opérationnel de l'exploitation par la CUGB s'est structuré au fil du contrat même si l'agglomération n'a pas été en mesure d'appliquer les clauses d'intéressement dont les objectifs visaient à l'amélioration de la qualité de la prestation. Elle s'est ainsi dotée d'outils en interne pour assurer le suivi de l'exploitation (tableau d'incidents) et a pu disposer de données techniques fiables, grâce au SAE, nécessaires pour prévoir les ajustements du service au fur et à mesure de l'exploitation. Ces améliorations lui ont permis de se préparer au renouvellement de la DSP 2018-2024.

4.4.1.2 Le suivi financier de l'exploitation

Le délégataire a produit chaque année, conformément à l'article L. 1411-3 du CGCT, un rapport retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution du contrat. La présentation des dépenses de l'année écoulée a été établie sous la même forme que la grille de décomposition des coûts figurant en annexe 5 du contrat, le contrat et les annexes n'ayant pas prévus de compte d'exploitation prévisionnel.

La présentation des charges prévisionnelles de la délégation figure à l'annexe 5 du contrat « Grille de décomposition des coûts » qui comprend plusieurs grilles de coûts représentant différents temps et services du réseau. Ces grilles qui présentent un niveau de détail fin ont été mises à jour dans le cadre des différents avenants adoptés. Cependant, en l'absence de compte d'exploitation prévisionnel, le suivi de l'évolution des charges et des recettes entre le prévisionnel et le réel n'a pas été réalisé. Le délégataire a néanmoins produit à compter de 2012 dans son rapport annuel un compte d'exploitation retraçant les charges et les recettes de l'exploitation permettant de comparer les évolutions d'une année sur l'autre.

Le suivi détaillé des recettes de référence qui comprennent les recettes de trafic et les recettes annexes n'a pas été rendu possible en l'absence de présentation dans les différents avenants de la décomposition des recettes telles que prévue à l'article 26.4 du contrat. Cette absence de précision ne permet pas une comparaison des recettes prévisionnelles et réelles, dont le détail doit figurer dans les rapports annuels et ne facilite pas le calcul de l'intéressement sur les recettes qui ne prend en compte que les seules recettes de trafic.

La chambre relève à ce sujet que la présentation par la CUGB des rapports annuels du délégataire ne fait pas état des écarts entre les recettes prévisionnelles, les recettes contractuelles (avenants compris) et les recettes réelles, ni entre les dépenses forfaitaires, contractuelles (avec les avenants) et les dépenses réelles. Seule l'analyse de ces écarts permet d'évaluer le respect des termes du contrat, d'expliquer les éventuelles dérives qui peuvent survenir en cours d'exécution et de mettre en perspective les avenants passés entre la collectivité et son exploitant afin de les corriger. La chambre observe par ailleurs que la communauté urbaine n'opère pas de contrôle régulier en interne des données financières et comptables produites par le délégataire. Elle sollicite ponctuellement une assistance à maîtrise d'ouvrage pour la réalisation d'un audit dans le cadre d'un avenant ayant un impact financier significatif (avenant n 5 de la DSP) ou lors du renouvellement du contrat. Pourtant, elle dispose des compétences techniques en interne au sein du service contrôle de gestion pour assurer un suivi financier des comptes du délégataire.

4.4.2 Contrôle de la délégation de service public 2018-2024

La CUGB a souhaité dans ce nouveau contrat d'exploitation du service de transport renforcer le dispositif d'accès aux informations dont elle dispose sur l'exploitation du service. Ainsi, le contrat prévoit que le délégataire met en place un réseau extranet réservé aux services de l'autorité délégante leur permettant de disposer d'un accès permanent et sécurisé aux données d'exploitation (documents relatifs à la convention et documents contractuels tels que tableaux de bord, rapport d'activité). Le délégataire remet également mensuellement à l'autorité délégante un compte rendu comprenant une présentation synthétique des faits marquants, les indicateurs synthétiques relatifs à la production kilométrique, aux recettes et à la fréquentation, les indicateurs détaillés concernant les ventes et les recettes par titre ou encore le contrôle des voyageurs, les indicateurs d'exploitation (accidents, pannes, incidents en ligne, ..) ainsi que les indicateurs commerciaux (nombre et thèmes des réclamations). Le délégataire réalise un point sur les grands projets (exploitation du tram, adaptation de la billettique, évolution du système d'aide à l'exploitation et à l'information des voyageurs qui permet de localiser les véhicules et de suivre leur exploitation.). Il présente également les éléments relatifs à la maintenance du tram, des bus et des infrastructures et les données concernant le personnel (effectifs ETP, absentéisme). Ces rapports mensuels permettent l'établissement d'un suivi annuel de la qualité et le déclenchement de l'intéressement qualité tel que défini à l'article 41.4 du contrat. Ainsi, en fonction de sa performance en matière de qualité et du respect ou non des objectifs, le délégataire peut bénéficier d'un bonus ou se voir appliquer un malus financier venant abonder ou minorer son forfait de charges.

La CUGB a souhaité formaliser davantage les échanges avec le délégataire par rapport à la précédente délégation de service public, en prévoyant dans le contrat (article 21) la mise en place d'un comité technique chargé de se réunir mensuellement pour assurer un suivi technique et opérationnel du contrat. Cette réunion permet un partage d'informations sur la gestion et l'exploitation du réseau, sur les évolutions du réseau et permet à l'autorité délégante de préparer ses prises de décisions.

Le rapport annuel produit par le délégataire conformément aux articles L. 3131-5 et R. 3131-2 du code de la commande publique, avant le 15 avril de l'année n+1, comporte les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution du contrat et une analyse de la qualité de service. Le délégataire produit également un compte d'exploitation sous forme analytique conformément au cadre du compte d'exploitation prévisionnel. Ce rapport fournit un ensemble de données techniques d'activités (kilomètres, voyages, moyens techniques, moyens humains, fraude, réclamations), des données financières (détail du calcul du forfait de charges, des intéressements, les liasses fiscales, le détail des produits, les commentaires de gestion sur les comptes analytiques…), des données relatives à la politique managériale et sociale et des informations relatives à la sous-traitance, et aux ratios.

Le rapport annuel produit par le délégataire est conforme aux dispositions réglementaires et permet à l'autorité délégante de disposer de données techniques et financières brutes sur l'exploitation. Cependant l'analyse par le délégataire dans le rapport d'activité 2018 et 2019 de l'évolution des coûts des différents postes de charges ainsi que l'analyse de l'évolution des recettes de trafic est très succincte et ne permet pas d'expliquer les raisons des variations. Le délégataire ne présente pas dans le rapport d'activité, comme d'ailleurs dans la précédente délégation de service public, de données comparatives entre le prévisionnel et le réalisé permettant de situer l'exécution de l'exploitation par rapport aux objectifs contractuels et d'expliquer les écarts constatés.

De même, comme dans la précédente DSP, l'agglomération n'a pas consacré dans son organisation des moyens pour réaliser un audit financier et comptable des éléments financiers produits annuellement par le délégataire, lui permettant une analyse approfondie et un regard critique sur ces informations transmises par le délégataire. Par ailleurs, le compte rendu présenté à l'assemblée délibérante consiste en une synthèse des principales données et commentaires du rapport annuel du délégataire, avec une présentation du compte d'exploitation du délégataire sous le format défini dans le contrat.

Compte tenu des enjeux financiers associés à la délégation de service public transports, la chambre recommande à la CUGB de renforcer les moyens d'audit comptable et financier dédiés à ce contrat, en mettant en place un contrôle financier continu de l'ensemble des comptes produits par le délégataire dans le cadre de la DSP transport.

Recommandation n° 5 : Renforcer les moyens d'audit comptable et financier dédiés à la délégation de service public transports.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les contrôles opérés par la collectivité dans le cadre des délégations de service publics portent sur le suivi opérationnel de l'exploitation, le contrôle qualité et le contrôle financier. Le suivi opérationnel de l'exploitation par l'autorité délégante s'est structuré au cours de l'exécution du contrat de délégation de service public 2011-2017, notamment à partir de la mise en service du tramway, avec la mise en place par le délégataire d'outils métiers tel que le système d'aide à l'exploitation permettant à la collectivité de disposer de données techniques de suivi de l'exploitation sur le réseau urbain. La collectivité a souhaité en 2016 se doter du même dispositif sur le réseau périurbain pour assurer un suivi en temps réel des itinéraires et des horaires des bus et ainsi améliorer les correspondances entre le réseau urbain et périurbain. Ces données techniques s'avèrent essentielles pour ajuster le service tout au long de l'exploitation. Ces données sont complémentaires des mesures de la qualité, réalisées par des tiers conformément aux dispositions contractuelles et par le service transport de la collectivité qui s'est étoffé d'un contrôleur qualité chargé de définir des indicateurs qualité applicables à l'ensemble du réseau. Cette démarche qualité initiée par la collectivité vise à harmoniser le niveau de service rendu sur l'ensemble du réseau de transport.

Parallèlement à la recherche de performance du réseau, la collectivité se doit d'assurer un contrôle financier régulier des comptes du délégataire et des données financières transmises par ce dernier, eu égard aux enjeux financiers de ces contrats. Ce contrôle financier se révèle à ce jour insuffisant, alors même que la collectivité dispose en interne de compétences pour assurer ce suivi. La chambre recommande à la collectivité de se doter d'un contrôle interne dédié au contrôle des délégations de service public transport. De plus, la collectivité doit disposer annuellement dans le rapport d'activité de données comparatives entre le prévisionnel et le réalisé permettant de mesurer les écarts et de comprendre d'éventuelles dérives dans l'exploitation.

4.5 La performance du réseau de transport bisontin

Plusieurs indicateurs permettent d'apprécier la performance du réseau de transports de GBM. Le premier d'entre eux est l'évolution de la fréquentation du réseau. L'évolution de l'offre, appréhendée notamment par celle du maillage du réseau, qui témoigne des actions menées par l'autorité organisatrice pour répondre et s'adapter aux besoins des usagers mais également pour maîtriser les coûts de gestion du service, constitue un autre indicateur de son attractivité. D'autres indicateurs définis conjointement par l'autorité organisatrice et le délégataire, relatifs au confort, à la qualité de l'accueil, à la sécurité permettent de compléter le point de vue sur la performance du réseau de transport bisontin.

L'exercice est compliqué par le contexte particulier de la période sous revue, marquée par l'extension du périmètre de transport urbain avec l'intégration de communes périphériques peu denses en 2017 (15 communes représentant une extension de 20 % de la superficie de l'agglomération et 13 000 habitants supplémentaires) mais dont les besoins de déplacements se concentrent sur les heures de pointe pour se rendre à leur travail.

4.5.1 L'évolution de la fréquentation et la qualité de la desserte

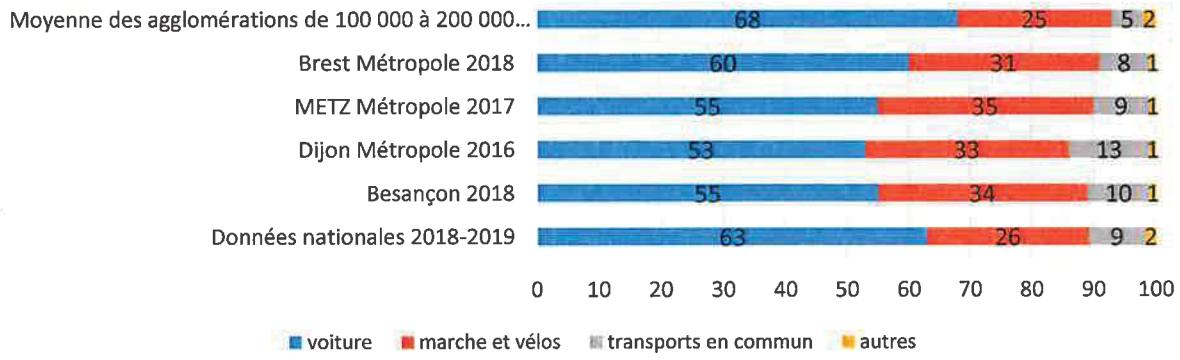
La CUGB a prévu dans le contrat 2018-2024, au-delà des données de fréquentation qui sont fournies par le délégataire dans son rapport annuel, que celui-ci réalise 2 enquêtes origine/destination – montées/descente (au 1er septembre 2019 et 1er septembre 2023) pour analyser plus finement la fréquentation des lignes enquêtées et le profil des usagers les fréquentant, deux enquêtes satisfaction dans le cadre de la démarche qualité et deux enquêtes mobilité durant les 7 années du contrat.

Dans ce cadre, une enquête mobilité a été réalisée entre 2017 et 2018 afin de renouveler les connaissances acquises en 2005 sur les habitudes de déplacements des habitants sur le périmètre du Grand Besançon comprenant alors 59 communes. L'enquête 2018 couvre le territoire du SCOT de l'agglomération qui regroupe les intercommunalités de Grand Besançon Métropole et du Val Marnaysien soit 114 communes. L'enquête est basée sur le questionnement de plus de 4 500 personnes interrogées. L'enquête 2018 montre que la ville de Besançon accueille 75 % des emplois et 56 % des actifs, et concentrent 71 % des flux tous modes. Le Grand Besançon est marqué par un vieillissement de la population et une diminution de la part des actifs.

L'enquête révèle une baisse du nombre de déplacements quotidiens par habitant entre 2005 et 2018 passant de 4,2 à 3,8. Cette baisse peut résulter de modifications de comportement induits par le développement du télétravail, la périurbanisation qui limite le retour au domicile pendant la pause méridienne. La part modale de la voiture dans tous les déplacements baisse de 3 points entre 2005 et 2018 (55 % en 2018 et 58 % en 2005), le vélo et la marche à pied passe de 29 % en 2005 à 34 % en 2018 et la part du transport collectif baisse légèrement de 11 % en 2005 à 10 % en 2018. Cependant, les différences sont marquées entre le secteur périurbain et la ville de Besançon. La part de la voiture reste nettement plus importante dans le secteur périurbain (57 %) que dans la ville de Besançon (34 %). L'augmentation de la part des déplacements piétons en ville est très notable (de 34 % en 2005 à 41 % en 2018). La part de la voiture a augmenté depuis 2005 dans les déplacements domicile travail et ce, alors même que la distance moyenne qu'un habitant de l'agglomération effectue en voiture pour se rendre à son travail est de 8,6 km. La moitié des déplacements en voiture font moins de 5 km, ce qui constitue une marge de progression intéressante pour les modes alternatifs.

Les comparaisons nationales confirment le bon positionnement de la CUGB par rapport à la moyenne des agglomérations de 100 000 à 200 000 habitants concernant la part de la voiture dans les modes de déplacements (voir graphique 10 ci-dessous).

Graphique n° 10 : Parts des modes de transports pour différentes agglomérations[35]



Source : Enquête mobilité 2018 Grand Besançon Métropole et enquête nationale mobilité des personnes 2018-2019

La collectivité n'en reste pas moins confrontée à l'enjeu de la diminution de la part de la voiture individuelle au profit d'autres modes de transport, qui rend indispensable le déploiement d'une offre de transport plus attractive que la voiture notamment en terme de temps de parcours. Ceci implique des trajets les plus directs possibles, une régularité et ponctualité favorisées par des aménagements tels que les couloirs de circulations et l'adaptation des feux. La qualité du service proposé aux usagers contribue également à l'attractivité du réseau. La CUGB a ainsi mis en place dans le cadre de la DSP et du marché d'affrètement un plan de surveillance qualité reposant sur un certain nombre d'indicateurs tels que l'information des voyageurs, l'accueil en agence, la ponctualité, la conformité des véhicules (propreté, équipements), l'accueil et le confort à bord. Des contrôles sont effectués quotidiennement de manière contradictoire entre l'autorité organisatrice et le délégataire, complétés par des mesures réalisées par un cabinet spécialisé. Les résultats obtenus sur ces différents indicateurs qualité (+ 90% de taux de conformité) témoignent de la satisfaction globale des usagers. Seule la ponctualité des bus et du tramway, bien qu'en nette augmentation, est en deçà des objectifs contractuels en raison des mouvements sociaux de 2018 et 2019. Ce contrôle qualité s'est renforcé au sein du service des transports de la CUGB avec le recrutement en 2019 d'un technicien « Contrôleur Qualité » qui est chargé de réaliser des constations de la qualité tant sur le réseau urbain que périurbain mais aussi de constituer une base de données d'exploitation et de définir une méthodologie du contrôle qualité.

La diminution du taux de correspondance sur le réseau bisontin (14,8 % en 2007 et 10,7 % en 2019) et l'augmentation de la fréquentation du réseau GINKO depuis l'arrivée du tramway en 2014 (voir graphique n° 9 ci-dessus, avec + 18 % d'évolution des voyages comptés entre 2014 et 2017) constituent des indicateurs positifs révélateurs de l'attractivité du réseau.

[35] Données tirées de l'enquête nationale « Mobilité des personnes » 2018-2019, établies sur un minimum de 12 000 réponses sur la base d'un échantillon de ménages ruraux et urbains.

Cette hausse de la fréquentation, dopée par le tramway, se poursuit en 2018 et 2019 (+ 6,6 % d'évolution des voyages comptés entre 2017 et 2019), à la suite de la restructuration du réseau réalisée en septembre 2018. Les données issues des rapports d'activité 2018 et 2019 illustrent le succès du tramway, qui accueille environ 43 000 voyageurs quotidiens, et des « lianes »[36], lignes structurantes du cœur du réseau principalement, alors que les lignes régulières urbaines enregistrent une baisse de fréquentation. Cette baisse des lignes régulières urbaines résulte du choix de la collectivité de moins desservir certains quartiers dont la population décroît pour recentrer l'offre et les kilomètres commerciaux sur les axes présentant le plus de besoins. La fréquentation du réseau périurbain enregistre une légère hausse en 2019 par rapport à 2018 et reste fortement influencée par les voyages scolaires dont la CUGB estime qu'ils représentent 85 % des usagers des lignes périurbaines. Ces chiffres témoignent de l'adéquation de l'offre aux besoins des usagers.

L'analyse ligne par ligne permet de mesurer la fréquentation et le poids des arrêts par ligne, de connaître le nombre de montées par heure, et ainsi d'évaluer la performance de la ligne aux regards des objectifs définis par la collectivité et les possibilités d'optimisation de celle-ci (voir les données de fréquentation des lignes détaillées en annexe n° 15).

Par ailleurs, la diversité de l'offre de transport du réseau bisontin (tram, bus, transport à la demande, parcs et relais, location de vélos à assistance électrique[37], co-voiturage, intermodalité tarifaire) et l'amplitude de celle-ci (soirée, dimanche, petites vacances scolaires) sont autant d'indicateurs qui témoignent de la qualité du réseau et de son attractivité.

4.5.2 Les efforts d'optimisation des coûts

L'amélioration de la performance du réseau peut également résulter d'une baisse des coûts d'exploitation. À périmètre d'offre constant, la maîtrise des coûts d'exploitation sont principalement déterminés par l'évolution contrainte des coûts salariaux et du coût des énergies. Des gains sur les coûts de production peuvent être recherchés dans le cadre d'une optimisation du réseau existant, à travers notamment l'amélioration de la vitesse commerciale, les mesures de priorisation des transports collectifs, l'adaptation des fréquences, et l'allongement des distances entre les arrêts. Les propositions émises par les candidats dans le cadre de la remise de leur offre pour la délégation de service public 2018-2024 vont dans ce sens et ont montré que ces mesures pouvaient permettre de réduire les coûts d'exploitation. Ainsi, les gains de vitesse commerciale liés à l'ouverture/fermeture des portes aux stations ainsi qu'aux cycles de feux ont permis à Kéolis de libérer deux rames de l'exploitation courante qu'il a réaffecté en heure de pointe du matin pour renforcer la desserte entre la gare Viotte et Chamars. La restructuration du réseau proposée se traduit par un meilleur taux d'utilisation du réseau mesuré par le nombre de voyages par kilomètres produits (total des voyages tram et bus/total des kms commerciaux, haut le pied et techniques). Ce ratio de performance du réseau permet de mesurer l'adéquation entre l'offre et la demande, et ainsi la pertinence de l'offre. Ainsi le taux

[36] La fréquentation de la lianes 3 a connu une hausse de + 300 000 voyages en 2019/2018 dont 70 % des déplacements sont en lien avec le campus et 30 % des flux sont au départ ou à destination de la gare Viotte ; la lianes 4, qui assure la desserte du quartier de Chateaufarine et de Planoise, enregistre + 277 000 voyages en 2019/2018 ; la fréquentation de la lianes 6 qui relie les quartiers de Montrapon à Orchamps en passant par le centre-ville et Chaprais augmente également de 412 000 voyages en 2019/2018.

[37] Le nouveau service GINKO Vélo (location de vélos électriques) connaît un réel succès avec 281 loués au 31 décembre 2019 pour une flotte de 300 vélos.

d'utilisation moyen sur la durée de l'exploitation calculé par Kéolis s'élève à 4,6 voyages/km alors que le taux de 2016 était de 3,8 voyages/km (annexe 11 du rapport d'activité de Transdev – Ratios UTP). La réduction des kilomètres commerciaux improductifs a constitué également un enjeu de la consultation dans un souci d'optimisation des moyens matériels et humains (cf. annexe n° 12). Le taux moyen de kilomètres improductifs proposé par Kéolis sur la durée du contrat est de 9,09 % contre 15,21 % sur la période 2013-2017. Ces différentes mesures ont permis à Kéolis de proposer une réduction du parc roulant (39 véhicules de moins par rapport au parc recensé en 2017) générant ainsi des économies sur les coûts de fonctionnement (assurance, maintenance, remisage) et sur les coûts de renouvellement du parc.

L'amélioration de la performance peut aussi être le fruit du renforcement de l'attractivité du réseau et donc des recettes commerciales. Kéolis a initié de nombreuses actions dans ce sens en 2019, pour améliorer notamment la ponctualité des passages aux arrêts. La réduction du temps de fermeture automatique des portes du tramway a été réalisée fin 2018, la possibilité pour le conducteur du tram de procéder à l'ouverture généralisée des portes a permis de réduire les temps d'échange passagers en station notamment pour celles qui sont très fréquentées ; l'équipement de l'ensemble du parc de véhicules d'un système de priorité aux carrefour à feux en 2017 a permis d'améliorer la régularité des lignes et la vitesse moyenne des véhicules. La mise en place du lissage des vitesses du tramway fin octobre 2019 devrait permettre d'améliorer le confort des usagers et des conducteurs, mais aussi de fiabiliser les temps de parcours et de gagner en ponctualité. Ces différentes mesures se sont traduites par une amélioration de la ponctualité du tramway mesurée en décembre 2019 à 87,7 % au lieu de 75,4 % en décembre 2018. Les bus enregistrent également une amélioration avec un taux de 67,4 % en décembre 2019 contre 64,4 % en décembre 2018.

L'instauration, par délibération en date du 16 décembre 2019, et le déploiement prévu à l'été 2021 d'un système de paiement par carte bancaire (« open paiement[38] ») devrait également contribuer à améliorer la gestion des recettes commerciales et devrait aussi permettre de générer des économies significatives pour l'exploitant, en limitant le nombre d'équipements embarqués à bord et en réduisant les ventes à bord et sur les canaux de distribution physique.

4.5.3 Les leviers à mobiliser pour conforter la place des déplacements alternatifs à la voiture

4.5.3.1 Faire évoluer l'offre de transport

La hausse de la fréquentation du réseau urbain depuis 2014 a conduit la CUGB à mandater fin 2018 un prestataire afin de réaliser une étude sur les enjeux d'optimisation et de développement du réseau tram et bus sur les 10 années à venir et à solliciter le délégataire sur l'analyse de la faisabilité des scénarii proposés et sur l'impact en terme de fréquentation. Ces études ont mis en exergue la surcharge des lignes de tramway en heure de pointe du matin et du soir sur les secteurs Ouest (Hauts de Chazal - Parc Micaud) et Gare Viotte, et un problème d'attractivité sur les secteurs Gare Viotte et Est (Chalezeule) compte tenu d'une fréquence plus faible sur ces deux secteurs. La poursuite de l'urbanisation du pôle santé et la création du pôle

[38] Ce système consiste à transformer la carte bancaire, en un titre de transport dématérialisé utilisable sur le réseau de transport public

tertiaire État/Région vont contribuer à accroître ce problème de capacité sur les secteurs Ouest et Gare.

L'étude a également montré que l'évolution de la fréquence sur les deux lignes de tram ne suffit pas à elle seule à faire face à la hausse de fréquentation attendue. Seule la hausse combinée de la fréquence et de la taille des rames permettrait d'absorber la fréquentation supplémentaire, ce qui conduirait à l'acquisition de 2 rames longues supplémentaires, et à l'allongement de 24 mètres à 37 mètres de 6 rames du parc actuel. La CUGB ayant dimensionné le réseau dès sa conception pour permettre l'accueil de rames plus longues et ayant constitué une réserve foncière pour permettre l'agrandissement du centre de maintenance, seule la puissance des installations fournissant l'énergie de traction devra être adaptée. L'estimation de ces investissements en matériel roulant et en adaptation d'infrastructures a été chiffrée en 2019 entre 10,2 et 11,5 M€ HT. La production kilométrique supplémentaire résultant d'une fréquence accrue conduirait à une hausse des coûts de fonctionnement du tram estimé à 385 K€ HT/an compensée par une hausse des recettes évaluée à 400 K€ HT/an. Le conseil communautaire a émis un avis favorable en date du 16 décembre 2019 sur les propositions d'adaptation du parc de rames et des infrastructures du centre de maintenance.

La crise sanitaire impose à repenser de manière accélérée les modes de travail et de déplacements. Au-delà de la baisse de la fréquentation des transports en commun constatée en 2020, le développement du télétravail et celui de déplacements doux (marche à pied, vélo) devraient s'inscrire dans la durée. Ces évolutions poussent les AOM à s'interroger sur l'adéquation des capacités et des moyens du réseau de transport, par rapport aux nouveaux besoins. Malgré ce contexte, la collectivité a indiqué que le renforcement de ses capacités de transports pour répondre à l'objectif d'amélioration de la fréquence du tramway restait d'actualité, compte tenu de la situation de saturation des rames existantes. La communauté urbaine a renoncé au projet d'allongement des rames initialement envisagé qui le lui apparaît plus viable en raison notamment d'un coût unitaire prévisionnel trop élevé et d'un process industriel lourd, et a retenu par délibération en date du 8 avril 2021, le principe d'acquisition de 8 rames supplémentaires dont 4 à 5 rames qui pourraient être mises en service fin 2023.

L'objectif report modal de la voiture individuelle vers d'autres modes de transports reste un invariant pour la gestion du réseau de transport bisontin et la chambre ne peut qu'encourager la CUGB à poursuivre le développement des modes de transport alternatifs à la voiture individuelle.

4.5.3.2 Agir sur la tarification

L'autre levier dont dispose la collectivité est la tarification.

La collectivité propose des prix attractifs pour les titres occasionnels par rapport aux autres réseaux urbains de taille comparable (cf. annexe n° 16) ; ce qui a conduit Kéolis à préconiser dans son offre une hausse de tarifs en septembre 2019. Cette hausse tarifaire couplée à la création de nouveaux titres de transports (tickets deux voyages) devrait permettre une augmentation des recettes commerciales de près de 953 K€ HT.

Tableau n° 26 : Principaux tarifs des réseaux urbains 2016

Réseau	Population PTU	Titre unitaire	Carnet 10 voyages	Abonnement mensuel tout public	Abonnement annuel tout public	Abonnement mensuel jeunes	Abonnement annuel jeunes
Nancy	265 000	1,30	9,40	33,50	342	27,50	246
Mulhouse	267 800	1,50	13,20	42	390	19,50	183
Dijon	254 400	1,30	13	40	420	30	240
Dijon tarifs au 01/07/2019		1,40	14	42	441	30	315
Le Havre	239 800	1,70	13	41	430,50	26,60	279,30
Besançon	192 000	1,40	12	42	420	27,50	275
Besançon augmentation 2019	255 812	1,50	13,50	44	450	28,50	285
Caen	242 000	1,50	12,70	41,70	458,70	29,50	265,50
Reims	219 000	1,60	12,50	37,50	375	28,90	260,10
Brest	400 000	1,50	12,50	38,20	458,40	27,95	250
Le Mans	212 900	1,50	13,20	39,40	421,80	26	273

Source : Annexe 26 « Recettes » offre Kéolis

L'introduction d'une gratuité partielle dans les transports en commun peut être un des leviers à actionner pour agir sur la fréquentation des transports en commun.

Une étude du GART publiée en octobre 2019 a étudié l'impact de la gratuité des transports publics en se basant sur les expériences de réseaux urbains ayant instauré la gratuité, en France et en Europe. Cette étude fait état d'une hausse importante de la fréquentation la première année de mise en place de la gratuité, mais dont la dynamique ne perdure pas au-delà de deux à trois années si des mesures complémentaires ne sont pas adoptées portant sur le développement de l'offre, l'amélioration de la qualité du réseau (ponctualité, propreté, sécurité notamment) ou encore la réduction des capacités de circulation, d'accès et de stationnement au centre-ville. De plus, il semblerait qu'aucune donnée ne permette d'affirmer ou d'infirmer que la gratuité des réseaux de transport ait un impact sur le report modal de la voiture.

L'introduction d'une gratuité partielle en faveur des moins de 26 ans et des bénéficiaires de titres sociaux, comme cela est le cas dans d'autres agglomérations, est actuellement à l'étude. Une première évaluation de la direction des transports de l'impact de cette gratuité, pour ces bénéficiaires ainsi que le samedi pour faciliter le déplacement des familles, a été chiffrée à 4,5 M€. Une telle mesure ne serait pas sans conséquence sur les finances de la collectivité.

C'est d'autant plus vrai que l'impact financier de la crise sanitaire sur les transports en commun va conduire les parties à redéfinir les termes du contrat dont les objectifs sont devenus obsolètes. Dans ce contexte inédit marqué par l'incertitude sur l'évolution des modalités de travail et celle, corollaire, des besoins de déplacements, la collectivité devrait, selon la chambre, envisager toute modification de sa grille tarifaire avec prudence.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Plusieurs indicateurs permettent de mesurer la performance d'un réseau de transport. L'évolution de la fréquentation en est uns : elle-même résulte de la qualité du service (ponctualité, fiabilité des temps de parcours, confort...), de l'accès proposé aux différents équipements sportifs et culturels, aux lieux de travail, des aménagements urbains réalisés, des mesures d'incitation aux déplacements en transport en commun (stationnement, tarification...), de la diversité et de la complémentarité des offres de transport. Des démarches d'optimisation des coûts d'exploitation et d'adaptation de la grille tarifaire peuvent contribuer également à améliorer l'efficience de la gestion d'un réseau de transport.

La mise en service du tramway en septembre 2014 a renforcé l'attractivité du réseau bisontin, comme en témoigne l'évolution de la fréquentation depuis cette date. La diversification de l'offre de transport (Ginko Vélo, les transports à la demande), la complémentarité avec l'offre TER particulièrement pertinente grâce à la présence de 14 gares et haltes ferroviaires réparties sur le territoire, la recherche d'optimisation du réseau décidée par l'autorité organisatrice dans le cadre de la nouvelle délégation de service public 2018-2024 qui s'est traduite par l'amélioration des coûts de production et de certains indicateurs de qualité (ponctualité, fiabilisation du temps de parcours, confort des usagers,) ont contribué à accroître la performance du réseau bisontin.

Cependant, la collectivité reste confrontée à l'enjeu de la diminution de la part de la voiture individuelle au profit d'autres modes de transport. Cette question se pose avec d'autant plus d'acuité que le périmètre des transports s'est trouvé élargi, avec l'intégration de communes périphériques plus éloignées de la ville centre où la faible densité ne permet pas toujours d'assurer une desserte par les transports collectifs mais nécessite de combiner plusieurs modes de transport et donc de proposer aux usagers une offre diversifiée. Cette problématique, aux enjeux également environnementaux doit inciter la collectivité à placer la question des transports au cœur de sa stratégie d'aménagement urbain.

5 LA POLITIQUE DE GESTION ET DE PREVENTION DES DECHETS

Les développements de ce chapitre du rapport s'inscrivent dans le cadre de l'enquête nationale sur la prévention et la gestion des déchets lancée par la Cour des comptes en lien avec les chambres régionales et territoriales des comptes. La période visée par l'enquête est celle des exercices 2015 jusqu'à la période la plus récente. La plupart des données caractéristiques de la gestion du Grand Besançon traitées dans le présent rapport sont donc calées sur cette période. La chambre, s'est cependant intéressée à des orientations et actes de gestion de la collectivité arrêtés antérieurement à cette période, chaque fois que cela lui est apparu nécessaire pour la compréhension du sujet.

La communauté d'agglomération du Grand Besançon exerce la compétence « collecte des déchets ménagers et assimilés » depuis le 1er janvier 2006. Jusqu'en 2005, des communes exerçaient la compétence « collecte », soit en régie, soit en groupement de commandes ou en la confiant à un EPCI et transféraient la compétence « traitement » à la communauté d'agglomération qui la transférait à son tour au syndicat mixte de Besançon et sa région pour le traitement des déchets (SYBERT). Cette organisation débouchait sur des situations de transfert dit « en étoile », quarante-quatre de ces communes transférant à deux EPCI différents leurs compétences « collecte » et « traitement », interdites par la loi du 12 juillet 1999 qui a mis fin à la possibilité pour les communes de transférer la collecte et le traitement à deux groupements différents.

La collectivité a hérité alors d'une situation complexe en raison de la disparité des modalités d'application de la compétence mises en œuvre auparavant par les municipalités : certaines travaillant en régie quand d'autres étaient en délégation de service, les modalités de collecte divergeant également, tant en matière de conteneurisation (sacs, parc de bacs diversifiés…), de règles de tri ou de fréquence de ramassage. Les modalités de financement du service étaient également différentes : redevance au volume à Besançon, *per capita* dans d'autres communes, certaines communes étant encore à la taxe. La multiplicité des modes de financement avait même conduit la collectivité à instaurer dans un premier temps une tarification communautaire différenciée.

L'hétérogénéité des situations issues de ce transfert a amené la collectivité à œuvrer afin d'harmoniser rapidement les différents dispositifs et de définir une politique communautaire de prévention, de collecte et de traitement tendue vers un objectif de forte réduction des ordures ménagères résiduelles, s'appuyant sur la mise en place d'une redevance incitative.

5.1 Les orientations de la politique de gestion des déchets.

Le Grand Besançon a choisi de conserver la responsabilité de la collecte des déchets ménagers et assimilés, la partie résiduelle comme celle recyclable, celle du verre et des textiles. Il a transféré des compétences élargies au SYBERT qui se voit confier le traitement des déchets ménagers et assimilés (incinération et mise en décharge des déchets ultimes, tri et recyclage), la gestion des déchèteries (haut et bas de quai), la prévention, la gestion des bio-déchets et le transfert des déchets.

Le SYBERT est un syndicat mixte fermé qui compte trois adhérents comprenant 167 communes et 238 717 habitants répartis comme suit[39] :

- Communauté urbaine Grand Besançon Métropole : 68 communes pour 198 250 habitants ;
- Communauté de communes Loue Lison : 74 communes pour 25 950 habitants ;
- Une partie des membres de la communauté de communes du Val Marnaysien : 25 communes pour 14 517 habitants.

Le caractère indissociable des différents aspects relatif à la politique de gestion et de prévention des déchets impose une stratégie et une gestion concertées entre l'ensemble des acteurs. Dès sa prise de compétence, le Grand Besançon a joué un rôle moteur afin qu'émerge une politique concertée sur l'ensemble du territoire d'intervention du syndicat en charge du traitement des déchets, le SYBERT. Ainsi la ville de Besançon, le SYBERT et la communauté d'agglomération ont individuellement pris, en 2007, une délibération ayant pour but d'affirmer leur volonté commune de tout faire afin de limiter au maximum le recours à l'incinération et pour y parvenir, de réduire la quantité de déchets résiduels produite.

La collectivité a apporté un soutien important au syndicat pour lui permettre de porter cette politique ambitieuse en lui mettant à disposition les moyens opérationnels nécessaires à son fonctionnement courant et en lui faisant bénéficier de son expertise dans certains domaines. Ainsi, la convention signée avec le SYBERT pour la période 2017-2021 prévoit, d'une part, la mise à disposition de l'intégralité du personnel intervenant pour le compte du syndicat et les locaux, et d'autre part, l'accès aux services communs (pôle RH, TIC, PAL…) et à des ressources « d'expertise ».

Les orientations de la politique de gestion des déchets du Grand Besançon sont donc étroitement articulées avec celles du SYBERT qui fixe notamment le cadre en matière de prévention pour l'ensemble de ses membres. Les spécificités de l'urbain denses imposent cependant une adaptation des objectifs et de la gestion aux enjeux propres à la ville de Besançon.

5.1.1 Une politique axée sur la prévention, menée à l'échelle du SYBERT

Le choix déterminant du SYBERT a été de limiter le recours à l'incinération et, dans le même temps, de traiter de manière spécifique les déchets fermentescibles. La décision de fermer l'un des fours de l'usine de valorisation énergétique combinée à l'abandon de l'idée d'une collecte sélective des bio-déchets, un des principaux gisements, ont conduit le syndicat a développé une stratégie centrée sur la réduction de la production des déchets à traiter et, d'autre part, sur le développement de la valorisation.

La baisse des déchets produits a reposé sur une politique de prévention déclinée dans un plan local de prévention (PLP) des déchets que le SYBERT a mis en place avant même que son adoption ne soit rendue obligatoire[40]. Ce 1er plan couvrant la période 2010-2015 a bénéficié d'un soutien financier important de l'ADEME. Son objectif était d'agir sur la réduction et la toxicité des déchets pour accompagner la mise en œuvre de la redevance incitative.

---

[39] Données BANATIC mises à jour le 01/04/2020.
[40] Décret 8 juin 2015.

Ce plan comprenait d'abord un axe de travail relatif à la promotion et l'accompagnement des différents modes de compostage (collectif en pieds d'immeuble, chalet de compostage, composteur électromécanique en collectif dense, lombricompostage, vente de composteurs individuels). Il prévoyait également des actions de sensibilisation telles que le prêt de vaisselle réutilisable, la promotion d'un « Gourmet Bag » auprès des restaurateurs pour prévenir le gaspillage alimentaire, la mise en place d'une stratégie de communication. En outre, des dispositifs d'évitement des déchets étaient développés comme le prêt d'un kit de couches lavables et l'accompagnement des structures volontaires, la promotion du réemploi et de la réparation à travers l'installation de locaux dédiés aux ressourceries dans chacune des déchèteries du territoire.

Le plan, bien construit, quantifiait notamment la baisse de production des ordures ménagères résiduelles (15 %), celle des ordures ménagères assimilées (4 à 7 % annuelle), la quantité des déchets dangereux déposés en déchèteries (500 tonnes) et celle détournée de l'élimination vers le réemploi via les ressourceries (500 tonnes). Le plan prévoyait également un niveau de financement provenant de l'ADEME et l'obligation d'adopter la matrice des coûts SINOE. Enfin un volume d'actions de sensibilisation étaient attendues ainsi que la mobilisation d'un certain nombre de relais.

À partir du bilan de la mise en œuvre du 1er PLP et des résultats de l'étude de caractérisation des déchets réalisée en 2015 par un prestataire, permettant d'identifier les gisements de déchets pour lesquels des actions étaient envisageables, le SYBERT a procédé à l'élaboration du 2nd plan local de prévention des déchets. Après une phase préparatoire conduite par une commission consultative associant les membres du SYBERT, les partenaires et les associations, celui-ci a été adopté lors du comité syndical du 13 décembre 2016.

L'objectif directeur du 2nd plan local de prévention des déchets, conforme à celui du projet de mandat 2014-2020 de la CUGBM, est d'atteindre une moyenne de 100 kg d'ordures ménagères résiduelles par an et par habitant en 2022, de façon à pouvoir faire face à la fermeture de la plus ancienne des deux lignes d'incinération de l'usine de valorisation énergétique.

Ce nouveau plan est défini en référence aux piliers de l'économie circulaire parmi lesquels s'inscrivent les actions développées par le SYBERT : le recyclage, l'allongement de la durée d'usage, la consommation responsable et l'économie de fonctionnalité :

Tableau n° 27 : Le plan local de prévention des déchets 2016-2020

Axes	Actions	Indicateurs
Valorisation organique	Poursuivre le tri et la valorisation des bio-déchets des ménages : étudier un dispositif de pré-collecte en habitat ultra-dense, améliorer le fonctionnement des chalets… Accompagner le tri à la source et la valorisation des bio-déchets des non-ménages : élaborer pour les professionnels une offre d'accompagnement et la faire connaître. Développer les projets de poulailler collectif. Développer la filière de co-compostage des déchets verts : poursuivre l'aménagement des plateformes de déchets verts dans les déchèteries. Broyage des végétaux	Nombre de réunions, 10 sites améliorés par an et 30 nouveau équipements Accompagner un gros producteur par an 1 projet de poulailler collectif soutenu par an 7 sites de broyage des végétaux en 2019
Approvisionnement durable	Contribuer à développer l'éco exemplarité sur le territoire en informant les collectivités et les administrations sur les pratiques éco-exemplaires en matière de déchets	
Economie de fonctionnalité	Développer et promouvoir le service de prêt des gobelets réutilisables.	
Consommation responsable	Développer l'utilisation des couches lavables : poursuivre le prêt d'un kit d'essai, la sensibilisation des professionnels et l'accompagnement des structures d'accueil Développer un service de location-lavage de couches Contribuer à la lutte contre le gaspillage alimentaire : poursuivre la promotion du gourmet bag, identifier les actions de lutte contre le gaspillage pour les familles en précarité et création d'une conserverie	60 prêts de de kits/an,4 sessions de sensibilisation des professionnels/an,2 structures d'accueil de la petite enfance accompagnées/an 20 familles engagées dans l'expérimentation du service de locatio et 50 adhérents au service 15 restaurateurs supplémentaires utilisant le gourmet bag, 2 ou 3 actions de sensibilisation des familles…
Allongement de la durée d'usage	Favoriser le recours à la réparation d'objets : organiser un événementiel sur les activités réemploi/réparation pour le grand public et participer à l'action de la Chambre des Métiers sur les "artisans répar'acteurs" Contribuer à l'utilisation des « déchets comme ressources » : ouverture d'une boutique "bricotrie" avec collecte de "matériaux déchets" issus d'activités professionnelles et vente comme ressources pour des créations	30 répar'acteurs sur le territoire du SYBERT Un événementiel sur les activités de réemploi organisé sur chaqu territoire
Déchets dangereux	Poursuivre le concours de collecte des piles dans les écoles	Tonnage de piles collectées
Développer la sensibilisation du public via les équipements du SYBERT	Augmenter la visibilité des actions du SYBERT (projet Cartes Vertes…) Poursuivre les animations scolaires, les manifestions et les visites des équipements Création d'un espace pédagogique consacré à la prévention et la gestion des déchets	120 animations scolaires/an, 80 manifestations 50 visites des équipements du SYBERT organisées/an Mise en service de l'espace pédagogique en 2019

Source : délibération du comité syndical du 13 décembre 2016.

Limitée initialement à 1,25 ETP, l'équipe en charge de la politique de prévention, se compose actuellement de quatre personnes, un responsable et trois animatrices. Le service dédié à la valorisation organique, composé d'un responsable et de trois agents techniques, contribue également à la mise en œuvre de cette politique. Toutes les interventions et animations sont réalisées en régie, exceptées certaines actions en faveur du compostage, portées par une association. Une autre association intervient dans le cadre de l'opération relative à la promotion des couches lavables.

La politique de prévention est financée par une contribution forfaitaire des adhérents appelée à l'habitant. Ce forfait est passé de 0,73 € en 2015 à 1,12 € en 2019. Si cette évolution a impliqué une hausse de 67 % des dépenses de prévention pour la communauté urbaine entre 2015 et 2019, leur part dans le total de ses charges de fonctionnement reste limitée à 1 %[41]. Elle bénéficie également de financements extérieurs très significatifs. Ainsi, une partie de la subvention européenne reçue dans le cadre du projet Life « Waste on a diet », couvrant la période 2012-2016, a financé des actions de prévention : ce projet prévoyait, à côté de la mise en place des badges d'accès aux déchèteries et de l'installation de l'équipement de tri massification, des actions de développement du compostage collectif et un dispositif spécifique de prévention pour l'habitat social collectif. D'un montant total de 7 M€, il a bénéficié d'un financement européen à hauteur de 1,7 M€. Le SYBERT a par ailleurs signé avec l'ADEME un contrat de financement de 450 K€ pour la période 2017-2019, dans le cadre du projet « Territoire zéro déchet, zéro gaspillage » dont l'objet est l'accompagnement des collectivités dans une dynamique d'économie circulaire. Le syndicat s'est fixé des objectifs s'inscrivant dans cette démarche (ne pas gaspiller, limiter la production de déchets, réemployer localement et recycler tout ce qui peut l'être) et a déterminé des indicateurs cibles : 15 % de réduction des DMA, 95 % de taux de valorisation et 55 % de réduction des tonnages de déchets enfouis, par rapport aux résultats de l'année 2010 (voir infra le bilan de ces actions au § 5.3.1).

Tout en s'inscrivant dans les orientations dégagées à l'échelle du SYBERT, la communauté urbaine a dû les compléter pour répondre aux contraintes propres de son territoire.

5.1.2 Les orientations spécifiques aux enjeux du Grand Besançon

L'intercommunalité a arrêté sa stratégie à la fin des années 2000. Si elle a actualisé régulièrement ses orientations, notamment au gré des évolutions réglementaires et des résultats atteints, elle n'a pas adopté depuis d'autre document directeur.

Elle a été influencée par plusieurs déterminants locaux. Ainsi, la fin de vie programmée du four le plus ancien de l'usine d'incinération a été un facteur favorable à la mise en place d'une politique de gestion des déchets s'inscrivant dans une démarche de développement durable. Par ailleurs, la non-conformité de la pratique d'une tarification différenciée entre la ville de Besançon et les communes périphériques a obligé la collectivité à revoir le mode de financement de son service public d'élimination des déchets. En outre, la collectivité a dû tenir compte de la répartition de sa population entre le secteur urbain où l'habitat collectif prédomine (la ville de Besançon, soit 116 676 habitants) et les secteurs péri-urbain et rural habitat individuel où l'habitat individuel est très majoritaire (le reste du territoire, soit 76 721 habitants)

[41] Tableau n°13 de l'annexe 17.

(voir typologie dressée dans le document de travail du comité de pilotage sur la redevance incitative) :

Tableau n° 28 : Répartition de la population du Grand Besançon selon la typologie de l'habitat

Typologie d'habitat	Hypothèses	Habitants	Part de la population
Rural	Ensemble des communes collectées en C0,5 en 2019	32 594	17%
Péri-urbain	Reste des communes	43 546	23%
Urbain	Besançon	116 676	61%

Source : étude sur les bio-déchets, tableau n°5 de la phase 1 de l'étude sur les bio-déchets commandée en 2018 par le SYBERT.

La politique de gestion des déchets du Grand Besançon, qui s'inscrit dans les priorités européennes de l'époque[42], trouve son fondement dans une délibération du 26 mars 2007. Les objectifs fixés consistaient en la baisse de la production des déchets et l'amélioration du traitement afin de parvenir le plus rapidement possible à une quantité minimale de déchets résiduels. Elle se déclinait en quatre axes : améliorer les dispositifs de valorisation, diminuer la production des déchets, mettre en œuvre des dispositifs incitatifs pour encourager les bonnes pratiques individuelles et traiter spécifiquement la fraction fermentescible. Pour se faire, elle prévoyait la mise en œuvre de moyens tels que l'optimisation des collectes sélectives des déchets recyclables « propres et secs », le développement des dispositifs de prévention et d'éducation incarnés notamment par une présence forte sur le terrain de conseillers du tri, la promotion du compostage individuel et la mise en œuvre de la Redevance Incitative pour l'Enlèvement des Ordures Ménagères (REOM).

La délibération fixait également les grands principes de la redevance : une structure composée d'une part fixe correspondant aux coûts de structure, une part variable correspondant aux coûts de collecte (indexée et déterminée au regard du niveau de service réalisé) et une autre partie variable liée aux coûts de traitement (le prix payé devra varier dans le même sens que la quantité globale de déchets produite et être plus attractif pour les déchets valorisables triés que celui des déchets résiduels). La répartition relative de la partie fixe et des deux parties variables devait garantir l'équilibre du budget. Elle listait également les prérequis nécessaires à sa mise en œuvre : homogénéisation du geste de tri et des modalités de pré collecte, mise en place d'un système d'identification des bacs contractualisés et adaptation des niveaux de service en fonction des caractéristiques du territoire.

[42] Réduction de la quantité de déchets produite, une vision du déchet comme une ressource à partir de laquelle une valeur peut être extraite, la priorité donnée à la prévention, la réutilisation et le recyclage préférés à la valorisation énergétique, l'application du principe pollueur-payeur et la responsabilité des producteurs.

Une délibération du 25 mars 2010 est venue préciser le cadre d'élaboration de la REOM qui repose sur trois leviers d'incitation : le volume du bac, part fixe correspondant à l'abonnement au service public d'élimination des déchets ; la levée du bac, part variable dominante relative aux coûts de collecte et le nombre de levées, par variable correspondant aux coûts de traitement. Elle fixait par ailleurs sa date d'entrée en vigueur à 2012 et déterminait des objectifs de réduction des déchets résiduels, en fonction du type d'habitat :

Tableau n° 29 : Objectifs de réduction des déchets

Déchets résiduels en kg/hab/an	Production 2008	Objectif 2014
Habitat pavillonnaire	171	111
Habitat collectif	267	235

Source : délibération du 25/03/2010.

En plus d'un objectif différencié, la spécificité de l'habitat collectif, gisement majoritaire de déchets produits sur le périmètre du Grand Besançon, avait été reconnue à travers l'adoption d'un plan d'accompagnement spécifique, par délibération du 30 juin 2011, et identifiée comme une condition de réussite de la mise en œuvre de la stratégie arrêtée. Le point fort de ce plan, évalué à 500 K€ dont 100 K€ à la charge de la CAGB, était une démarche de proximité mise en œuvre grâce à la création d'ambassadeurs dont le rôle était de mettre en place un accompagnement personnalisé visant la limitation des charges locatives. Les moindres performances de l'habitat collectif et plus particulièrement l'habitat social ont amené la collectivité à renouveler son approche en s'appuyant notamment sur les bailleurs sociaux dans le cadre de la signature d'un protocole d'accord.

Malgré l'atteinte rapide des objectifs initialement fixés (cf. partie 5.3), la collectivité n'a pas adopté de nouveaux documents stratégiques et ne s'est pas fixée de nouvelles orientations ni de nouveaux objectifs. Ainsi l'intégration des nouvelles communes au 1er janvier 2017 n'a remis en cause ni les principes de la politique du Grand Besançon, ni ses modalités de gestion. Elle a cependant été l'occasion d'adapter le schéma de collecte grâce notamment à une récente évolution législative.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La gestion des déchets du territoire du Grand Besançon est confiée à deux principaux acteurs, la communauté urbaine et le SYBERT, qui ont chacun fixé des orientations s'inscrivant dans un objectif directeur commun : la réduction de la production des déchets. Dans le cadre de ses missions, le syndicat a développé une politique de prévention axée principalement sur des actions de sensibilisation et sur la valorisation de la part organique des déchets ménagers. La collectivité a, de son côté, mis en place une stratégie reposant sur l'instauration de la redevance incitative et la mise en œuvre d'une démarche spécifique pour les zones d'habitat collectif.

5.2 L'organisation et le financement du service

Alors que la communauté urbaine a confié la collecte des encombrants, des déchets verts et le compostage des bio-déchets au SYBERT par le biais du transfert de la mission de prévention et de la gestion des déchèteries, elle assume la responsabilité de la collecte des déchets résiduels, des recyclables secs, du verre et des textiles[43].

5.2.1 Une mission collecte partagée entre la CUGBM et le SYBERT

5.2.1.1 Les collectes sous la responsabilité de la communauté urbaine

Le schéma de collecte transitoire[44], mis en œuvre au 1er juillet 2010 lors du lancement de la phase de test de la redevance incitative a organisé de la manière suivante la collecte des déchets résiduels et recyclables :

- Le centre-ville de Besançon : collecte des recyclables en apport volontaire et celle des résiduels en porte à porte deux fois par semaine ;
- Le reste de la ville : collecte des résiduels et des recyclables en porte à porte une fois par semaine ;
- Les communes hors Besançon : collecte en porte à porte des résiduels une fois par semaine et même type de collecte pour les recyclables mais en quinzaine.

La fréquence de collecte plus importante en centre-ville se justifiait par une contrainte spatiale ne permettant pas de mettre des bacs résiduels de taille plus importante.

Le territoire a été organisé en cinq secteurs géographiques avec un jour de la semaine affecté à la collecte d'un secteur, autorisant ainsi l'attribution de l'ensemble du marché à un seul prestataire dans un souci de rentabilité des moyens humains et matériels engagés. Le périmètre de la régie était optimisé en définissant des secteurs sans discontinuité géographique pour permettre de limiter les hauts-de-pied[45] et les temps de parcours.

L'instauration de la tarification incitative a rendu nécessaire l'adoption de nouvelles modalités d'organisation de la collecte[46] nécessitant de nombreuses adaptations pour un coût, hors charges de personnel, de 3,9 M€ dont 3,5 M€ en investissement. Les principaux postes de dépenses réalisées dans ce but ont été : l'adaptation des matériels roulants (1,8 M€), l'acquisition puis l'équipement en puce des bacs (1,3 M€) puis la dotation de logiciels (0,5 M€). Le coût associé à l'implication des services mobilisés sur le projet a été estimé à 1,1 M€ et concerné pour l'essentiel la valorisation du temps de travail des personnels de la direction des déchets ayant participé à la mise en place de la RI et, de manière marginale, quelques renforts nécessaires à la conduite du projet.

---

[43] Voir l'annexe n° 19 relative à la reconstitution du gisement des déchets sur le territoire du Grand Besançon.

[44] Voir annexe n° 18 sur la préparation du nouveau schéma de collecte.

[45] Le haut le pied est la distance entre deux points de collecte ainsi les temps de haut le pied correspondent aux périodes pendant lesquelles les équipes ne collectent pas.

[46] Voir l'annexe n° 20 traitant des modalités techniques de la collecte en RI.

Cette organisation de la collecte, devenue pérenne, n'a pas connu de changement significatif jusqu'à l'évolution du périmètre géographique de la collectivité. Comme lors de la prise de compétence, l'intégration des quinze nouvelles communes dans le schéma de collecte s'est faite progressivement : le Grand Besançon a d'abord repris l'existant dont les contrats avec des prestataires de collecte puis, à l'échéance de ces contrats, un nouveau schéma a été mis en application conformément aux objectifs et principes arrêtés par la délibération du 16 novembre 2017 :

- Harmoniser les modalités de collecte et les pratiques tarifaires sur l'ensemble du grand Besançon ;
- Mettre en adéquation le dispositif de collecte avec l'évolution de comportement des usagers grâce à une évolution réglementaire[47] ;
- Diminuer le temps de stationnement des bacs sur l'espace public du quartier de Planoise pour des motifs d'amélioration du cadre de vie, de sécurité et éviter les apports extérieurs ;
- Permettre l'évolutivité de la collecte en ayant recours à un marché de collecte de courte durée avec mise à disposition de bennes, pour conserver de la souplesse quant aux évolutions à venir.

Le nouveau schéma de collecte, entré en vigueur le 1er janvier 2019, découpe le territoire du Grand Besançon en quatre catégories de fréquence de collecte avec comme changement principal la création d'une quatrième catégorie composée de quarante-huit communes pour lesquelles la fréquence de collecte est identique pour l'ensemble des déchets (bacs gris et jaunes), à savoir une fois toutes les deux semaines. Trente-neuf communes adoptent ce nouveau rythme alors que neuf le suivaient déjà. Afin d'optimiser les tournées et de maîtriser les coûts, les deux collectes alternent une semaine sur deux en conservant le même jour de collecte. Pour ces communes, la part abonnement de la facture est réduite. S'agissant de l'habitat collectif et des gros producteurs sur ce territoire, le choix leur est laissé sur la fréquence de la collecte pour des raisons de salubrité et de stockage.

Le changement de fréquence de collecte a été l'occasion de redéfinir les circuits de collecte, en modifiant la répartition entre la régie et le prestataire, dans une recherche d'optimisation. La couverture du service de collecte par la régie est passée de 74 à 82 % notamment grâce aux gains réalisés par le changement de fréquence. Le découpage en cinq secteurs géographiques a été conservé mais une modification du jour de collecte a été opérée pour l'ensemble du territoire. Enfin une nouvelle organisation a été décidée pour le quartier de Planoise, le plus important en densité et nombre d'habitants, où la collecte se fait désormais deux fois par semaine et un autre jour que le vendredi afin de limiter le temps de stationnement des bacs sur l'espace public la nuit, d'optimiser l'organisation pour les bailleurs grâce à une limitation de la charge de travail sur un temps restreint et de ne plus reporter la collecte sur le week-end en cas de jour férié le vendredi.

---

[47] Le décret n°2016-288 du 10/03/2016 autorise de collecter les ordures ménagères résiduelles toutes les deux semaines dans les zones agglomérées de moins de 2 000 habitants.

Le nouveau schéma a également été l'occasion de moderniser le dispositif des points d'apport volontaire des déchets recyclables, installés au début des années 2000 dans le centre-ville de Besançon, dont l'inadaptabilité avait été mis en lumière lors de l'extension de la consigne de tri du plastique.

En effet, différents constats allant dans le sens d'une mauvaise intégration et d'un manque de fonctionnalité ont été dressés : parc vieillissant difficile d'entretien, maillage dans certains secteurs insuffisants, des capacités insuffisantes suite à l'extension des consignes de tri entrainant une collecte sous forte tension, des dépôts sauvages importants au pied des points d'apport. Le projet, adopté le 15 février 2018, a prévu l'augmentation des capacités offertes tout en maintenant le nombre de sites (45), un développement des stations enterrées et la modernisation des points d'apport volontaire aériens restants. Cette modernisation est passée par un traitement artistique des faces des conteneurs afin de faciliter leur appropriation, équipement d'un nouvel avaloir pour faciliter le dépôt des cartons et l'aménagement de plateformes pour des stations aériennes de tri évolutives. Le budget prévisionnel de ces actions était de 1 180 K€ hors taxe réparti sur quatre ans avec une subvention d'un éco-organisme à hauteur de 200 K€ et une participation de l'État de 145 K€ au titre du fonds national d'aménagement et de développement du territoire. Après une 1ère phase de test d'un peu plus d'un an sur huit sites, le bilan dressé par la collectivité est globalement positif : amélioration de l'acceptabilité, moins de refus de tri, proportion plus importante de cartons et baisse en volume des dépôts sauvages.

La collectivité a par ailleurs la responsabilité de la collecte du verre réalisée en régie depuis le 1er janvier 2014. Elle était auparavant confiée à un prestataire dans le cadre d'un lot spécifique du marché de collecte ayant démarré le 1er juillet 2010 et a à nouveau fait l'objet de prestations provisoirement lors de l'intégration des quinze nouvelles communes dont les contrats préexistants avaient été conservés jusqu'à leur extinction. Cette collecte se fait exclusivement par l'intermédiaire de points d'apport volontaire. La fourniture de ces points, auparavant financés conjointement par les communes et le Grand Besançon, est intégralement à la charge de l'intercommunalité depuis une délibération du 15 février 2018, les dépenses de génie civil restant à la charge des communes.

La collecte des textiles, linges de maison et chaussures (TLC) relève également de la compétence du Grand Besançon. Celle-ci fait l'objet de deux conventions de partenariat avec, d'une part, la régie des quartiers de Besançon et, d'autre part, le groupement le relais est, TRI Quingey et EMMAÜS Besançon. Ces associations posent les conteneurs, en assurent l'entretien, récupèrent les dépôts, les trient et se chargent de leur vente ou valorisation. La collectivité se charge des campagnes de communication. Cent quarante-sept points d'apport volontaire sont implantés sur l'ensemble du territoire du Grand Besançon. La hausse de la collecte des textiles, qui est passée de 1 021 tonnes en 2018 contre 600 tonnes en 2015, est attribuée à l'amélioration du maillage et aux campagnes de communication.

Enfin la collectivité organise une collecte de carton réservée aux commerçants et artisans du centre-ville de Besançon qui est réalisée par un prestataire. Cette collecte s'effectue en porte à porte et en points de regroupement. Dans le cadre de la réflexion sur les points d'apport volontaire dans le centre-ville de Besançon, un nouveau dispositif de collecte des

cartons a été testé sur la base du volontariat, le système roll[48]. Ce dispositif devrait être généralisé lors du renouvellement du contrat de prestation à la condition que les difficultés rencontrées (conteneurisation, identification, taille des chariots non adaptés aux locaux exigus) aient été résolues.

5.2.1.2 Les collectes transférées au SYBERT

Le Grand Besançon a transféré au syndicat la gestion du compostage des bio-déchets, des déchets verts, dangereux et encombrants à travers la compétence déchèteries, pour lesquels il a mis en place une collecte en points d'apport volontaire.

En matière de bio-déchets, les différents acteurs souhaitaient initialement écarter de l'incinération les déchets fermentescibles vers une filière de compostage et une valorisation par méthanisation puis compostage industriel[49]. La solution du tri mécano-biologique a été écartée en raison de contraintes urbanistiques rendant impossible la collecte des bio-déchets en porte à porte, le souci de rentabilité et de taille critique des gros équipements industriels de traitement des bio-déchets, et la volonté politique de ne pas s'engager dans un projet nécessitant la participation des usagers sans s'assurer d'une certaine pérennité du dispositif et de sérieux résultats.

La solution retenue pour écarter les bio-déchets des ordures ménagères résiduelles a donc été celle du compostage, favorisé par la mise en place de la redevance incitative. Le SYBERT en a développé plusieurs modalités à partir du début des année 2000 :

- Compostage domestique : vente à prix réduit de composteurs individuels et de lombricomposteurs accompagnés de sessions de formation. Le SYBERT déclare en avoir mis à disposition un peu moins de 22 000 en cumulé au 31 décembre 2019.
- Accompagnement des habitants au compostage collectif en pied d'immeuble. Ce dispositif repose sur une implication forte des habitants et nécessite la désignation de référents. Le SYBERT fournit le point de compostage et prend en charge financièrement l'accompagnement confié à l'association st. Fin 2019, environ 325 sites étaient en fonctionnement.
- Installation et gestion de chalets de compostage. Ces équipements sont privilégiés dans les secteurs urbains où l'espace nécessaire à l'installation d'un site de compostage en pieds d'immeuble est insuffisant. Le SYBERT se charge de la fourniture des chalets et de leur gestion. Douze sites sont en fonctionnement fin 2019. Le compost produit ne peut être distribué car il ne répond pas aux exigences réglementaires, il est donc distribué aux habitants et aux services du SYBERT.
- Composteur accéléré : une plate-forme de compostage électromécanique a été installée et est gérée par le « Foyer habitat Jeunes Les oiseaux ».

Le syndicat a en parallèle développé des outils de prévention résidant principalement dans des actions de lutte contre le gaspillage alimentaire (ateliers anti-gaspi, disco'soupe, gourmet bag…), et des actions d'information et de sensibilisation en faveur du compostage.

---

[48] Système de panier métallique sur roulettes qui évite la présence au sol des cartons des commerçants les jours de collecte car celle-ci présente un risque d'incendie et appelle d'autres déchets favorisant ainsi les dépôts sauvages.

[49] Délibération du 26/03/2007.

L'équipe en charge de l'ensemble des actions de prévention, promotion et gestion des différentes actions de compostage, est composé de quatre agents.

À côté de la gestion du compostage des bio-déchets, le SYBERT assume également l'administration d'un réseau de seize déchetteries accessibles à l'ensemble des habitants dont neuf situées sur le territoire du Grand Besançon[50].

Carte n° 1 : Maillage des déchèteries sur le territoire du SYBERT

Source : rapport d'activité du SYBERT.

L'accès se fait par badge. Il est ouvert à l'ensemble des usagers : particuliers, professionnels, collectivités, associations, administrations… mais les déchèteries sont exclusivement fréquentées par les particuliers qui représentent 98,1 % de la fréquentation en 2019, les professionnels en représentent seulement 1,1 %.

[50] La gestion des déchèteries peut relever de la compétence traitement, au sens de l'article L. 2224-13 du CGCT dès lors qu'elles ne constituent pas seulement un point d'apport volontaire mais comporte des opérations de tri ; CE 12/05/2003 « Association Dedicass ».

La facturation de ces équipements aux usagers se fait, pour les ménages, par l'intermédiaire des contributions versées par les intercommunalités membres du SYBERT. Le montant de cette contribution, appelée à l'habitant, est resté stable entre 2014 et 2019 à hauteur de 22,51 €. Ce tarif intègre également la couverture des coûts de fonctionnement de l'installation de tri-massification (ITM). Au niveau de la CUGBM, le coût des déchèteries et de l'ITM est répercuté sur les habitants par l'intermédiaire de l'abonnement au service d'élimination des déchets. La facturation des visiteurs professionnels se fait selon une tarification à la tonne qui varie en fonction des matériaux déposés.

La direction du service déchèterie, la gestion des flux de matière, la maintenance des équipements, le contrôle des accès, la vidéo-protection et l'accueil du public des neuf plus gros sites sont assurés en régie, par une équipe de vingt-trois agents. Des prestations de service, réalisées par le groupement d'entreprises d'insertion « TRI » et « INTERMED », assurent la gestion des sept plus petits sites, ainsi que les renforts d'équipe sur les neuf plus gros sites et les remplacements pour absences diverses des agents en régie. La location de bennes et le transport des déchets sont réalisés principalement, en prestation de services, par des entreprises privées, exceptés pour le plâtre et les incinérables dont le transport est désormais réalisé par le pôle de valorisation des déchets du SYBERT.

Les déchèteries qui enregistrent sur la période une hausse des déchets collectés (voir infra le § 5.3.1.2) illustrent les enjeux d'amélioration de la valorisation, du recyclage et du réemploi des déchets auxquels se trouvent confrontés les collectivités.

Au total, s'agissant de la gestion de la collecte des déchets, la chambre relève que l'approche volontariste du Grand Besançon (adaptation de la fréquence et des moyens de la collecte aux besoins des usagers, extension des consignes de tri à l'ensemble des déchets plastiques dès 2016), associée aux actions de prévention, d'incitation à la réduction des déchets et de valorisation des bio-déchets par voie de compostages initiées par le SYBERT lui a permis d'atteindre des bons résultats en terme de réduction des OMR et de coûts de collecte facturés aux usagers (cf. 5.3).

5.2.2 Une mission traitement en constante évolution

Le traitement de l'ensemble des déchets produits sur le territoire du Grand Besançon est de la compétence exclusive du SYBERT. Cet organisme ne fait pas l'objet du présent contrôle. Pourtant, l'évocation de cette phase de la gestion des déchets étant indispensable pour répondre à l'enquête nationale, les développements qui suivent ont été rédigés à partir des rapports d'activité du syndicat.

Le syndicat dispose de plusieurs équipements de traitement qui sont tous situés sur le territoire du Grand Besançon.

Le plus ancien de ces équipements est l'Usine d'incinération à Valorisation Energétique pour les déchets ménagers et assimilés (UVE), qui date de 1970 et a été transférée au SYBERT en 2002. Elle comprend quatre lignes d'incinération dont deux sont encore en fonctionnement lui permettant d'offrir une capacité de 59 600 tonnes par an d'OMR et 3 000 tonnes de boues de station d'épuration. La ligne la plus ancienne, datant de 1976, doit être démantelée d'ici 2024 ramenant ainsi la capacité de l'usine à 30 000 tonnes.

Le syndicat, supportant en régie la responsabilité du site, a confié à un prestataire l'exploitation de l'UVE dans le cadre d'un marché global de performance, d'une durée de six ans à compter de décembre 2018, intégrant la modernisation d'un des deux fours de l'usine et le démantèlement du second datant des années 70. En 2019, l'unité a accueilli 41 434 T de déchets dont 27 578 T traitées. Les quantités traitées varient de manière importante en raison des pannes récurrentes et des difficultés techniques de fonctionnement du four le plus récent. Celui-ci a ainsi été arrêté pendant cinq mois en 2019 dans le cadre de la mise en œuvre d'importants travaux de rénovation et de fiabilisation. L'énergie dégagée lors de la combustion des déchets est valorisée sur le réseau de chauffage urbain de Besançon et une autre partie est convertie en électricité.

Le syndicat gère également un centre de tri des déchets ménagers recyclables, mis en service en mars 2012 et disposant d'une capacité de 20 000 tonnes. Il trie l'ensemble des emballages et papiers depuis la mise en œuvre de l'extension des consignes de tri mi-2016 qui avait nécessité d'importants travaux, installation de nouveaux équipements pour la captation et le conditionnement des films plastiques, pour un montant d'environ 1 million d'euros. L'exploitation du site se fait en régie et est réalisée par le service de maintenance mutualisé et le service tri logistique ; quatorze ETP sont dédiés à cette mission. Seul le tri manuel sur la chaine fait l'objet d'une prestation confiée à une association d'insertion.

En 2019, le centre a traité 24 702 tonnes de déchets (soit 109,6 kg/hab) dont 16 030 T provenant des collectes sélectives de ses adhérents (soit 71,18 kg/hab), 18 T provenant d'un autre syndicat, et 8 654 T de verre. Sur les 16 030 T de déchets traités, 12 221 tonnes (papiers, cartons, emballages plastiques, métaux verre et refus) ont été redirigées vers les filières de recyclage. Le taux de refus de tri est de 21 % et a significativement augmenté ces dernières années notamment en raison de l'extension de la consigne de tri du plastique. Une partie des refus concerne des emballages ne pouvant être dirigés vers des filières de recyclage faute d'installation permettant de les recycler aujourd'hui (composites notamment). Depuis 2016, le syndicat est le seul à porter le contrat avec l'éco-organisme CITEO, ce qui a permis la perception d'une plus-value d'environ 100 K€ ; l'intégralité de ce soutien financier est reversée aux adhérents.

Enfin une installation de tri-massification (ITM) a été progressivement mise en service à partir de juillet 2015 dans le cadre du projet « Waste on a diet ». La gestion de l'installation de tri des encombrants et de massification des déchets issus des déchèteries est assurée par une équipe de huit agents. Cette activité est financée par une part de la contribution appelée par le syndicat au titre de la compétence « déchèterie » en contrepartie des dépenses de transport et de stockage des encombrants acquittées avant la création de l'ITM. En 2019, le site a accueilli 11 486 tonnes de déchets issues exclusivement des dépôts en déchèteries (39 % des flux entrants) et de la collecte sélective du verre (61 % restant), qui ont été dirigés principalement vers des filières de recyclage, soit 88,5 % de valorisation matière ou ont fait l'objet d'une valorisation énergétique. Cette dernière concerne 30 % des flux en provenance des déchèteries, principalement des encombrants.

Dans l'exercice de sa mission « traitement », le SYBERT a adapté ses équipements aux évolutions concernant tant les volumes que les types de flux à traiter, ce qui lui permet de ne quasiment plus recourir au stockage et à l'enfouissement aujourd'hui[51].

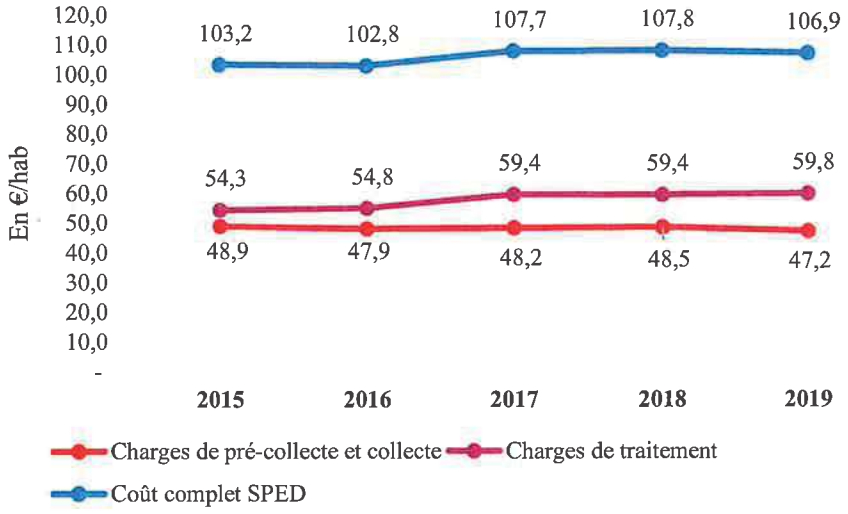
5.2.3 Le financement du service

5.2.3.1 Le coût de la gestion des déchets

La connaissance des coûts du service est un préalable nécessaire à une définition rigoureuse de la politique tarifaire et à une gestion soucieuse de maîtriser les coûts. Elle est aussi indispensable à la diffusion d'une information complète et transparente à l'adresse des décideurs et des citoyens.

La communauté urbaine dispose d'une comptabilité analytique dans l'ensemble bien structurée, basée sur la méthode standard de l'Ademe, dite ComptaCoûts®[52]. La chambre note néanmoins que certains centres de coûts ne sont pas suivis (charges de transit) ou certaines missions ou ne font pas l'objet d'un même niveau de détail (déchèteries). Elle invite la collectivité, en lien avec son syndicat de traitement, à combler ces données manquantes et à renseigner de manière exhaustive la matrice ComptaCoûts.

Graphique n° 11 : Évolution des coûts complets entre 2015 et 2019



Source : données de la comptabilité analytique transmises par la collectivité.

[51] Voir le rapport annuel sur la qualité et le prix du SPED 2019 et plus spécifiquement le paragraphe relatif à l'installation de tri massification et le bilan annuel.

[52] ComptaCoût® : méthode développée par l'ADEME basée sur les principes de la comptabilité analytique pour extraire plus facilement de la comptabilité publique les charges et produits relatifs aux déchets.

Le coût complet[53] du service public de prévention et de gestion des déchets (SPED) augmente de 4 % entre 2015 et 2019, où il s'établit à 106,9 € par habitant. Cette hausse est principalement due aux charges de traitement qui ont connu une augmentation de 10 % contre une baisse de 3 % pour les coûts de collecte. Les charges sont donc globalement maîtrisées et en deçà du coût complet national qui s'élevait à 117 € HT[54] en 2016.

Les OMR constituent le type de déchets dont le coût complet est le plus élevé. Les recyclables secs, hors gestion du verre, sont le second poste mais ils se positionnent après les déchèteries en termes de coût aidé[55] en raison notamment des recettes issues de la vente de matières et des importants soutiens versés par les éco-organismes.

Tableau n° 30 : Coût global de gestion des différents types de déchet en 2019

en €/hab	Ordures ménagères résiduelles	Recyclables secs des OM	verre	Déchets des déchèteries	Total
Coût complet	50,7	29,2	3,1	23,9	106,9
Coût aidé HT	48,5	11,3	1,9	23,9	85,6

Source : données de la comptabilité analytique transmises par la collectivité.

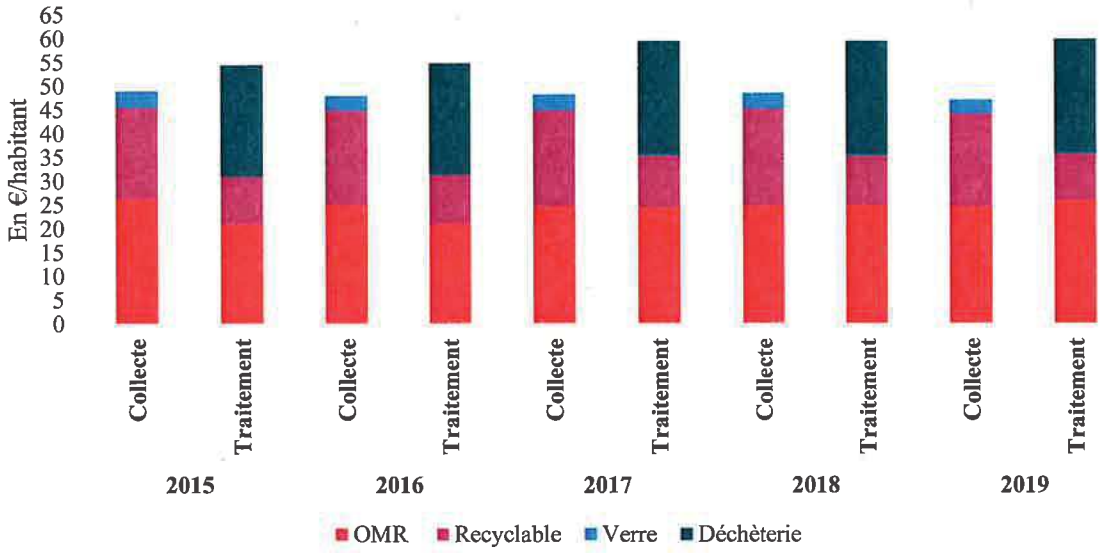
Les coûts de gestion de ce service comprennent les dépenses de collecte et les charges de traitement : sur la période 2015-2019, ces deux postes évoluent en sens inverse.

[53] Coût complet : ensemble des charges (structure, collecte, transport…) hors TVA.

[54] Référentiel national des coûts du service public de prévention et de gestion des déchets de l'ADEME.

[55] Coût aidé : ensemble des charges (structure, collecte, transport, etc.) moins les produits industriels (ventes de matériaux et d'énergie, prestations à des tiers), les soutiens des éco-organismes (filières à responsabilité élargie du producteur/REP) et les aides publiques. Ce coût reflète la charge restant à financer par la collectivité.

Graphique n° 12 : Évolution des coûts de collecte et traitement des différentes catégories de déchets



Source : données de la comptabilité analytique transmises par la collectivité.

La légère baisse des coûts de collecte résulte de l'évolution des dépenses de prise en charge du verre, le coût à l'habitant passe de 3,4 € en 2015 à 2,9 € en 2019, et des OMR, 26,4 €/hab en 2015 à 24,7 €/hab en 2019. La hausse des coûts de traitement, qui représente 56 % des charges du service public de prévention et de gestion des déchets, réside principalement dans l'augmentation, à partir de 2017, des charges de traitement des OMR en lien avec les travaux de l'usine de valorisation énergétique, 21,2 €/hab en 2015 à 26 €/hab en 2019.

Le coût complet du traitement recouvre les charges des déchèteries, du compostage, du tri et de l'incinération. *A contrario* des autres missions du SYBERT, le traitement fait principalement l'objet d'une contribution appelée à la tonne en fonction des volumes de déchets déposé au centre de tri ou à l'usine d'incinération. Ramené au coût à l'habitant, l'incinération constitue le mode de traitement le plus coûteux suivie de très peu par les déchèteries et l'ITM. Il est également celui dont les coûts augmentent fortement sur la période pour les raisons développées dans les paragraphes précédents.

Tableau n° 31 : Coûts des différentes missions de la compétence traitement

En €/hab	2015	2016	2017	2018	2019
Déchèteries et ITM	23,36	22,23	22,51	22,45	22,51
Incinération	19,7	19,69	23,08	23,43	24,46
Tri	9,77	10,33	10,97	10,56	9,85
Compostage	1,55	1,55	1,55	1,55	1,55

Sources : comptabilité analytique de la CUGBM.

5.2.3.2 Le financement du service par la redevance

Les conditions préalables à l'instauration d'une redevance incitative

La tarification incitative (par une redevance ou une taxe) est un outil efficace permettant de responsabiliser les producteurs des DMA par l'application du principe pollueur-payeur aux usagers du service. Elle intègre le niveau de production de déchets pour facturer à l'usager, alors incité financièrement à modifier son comportement : une diminution des quantités de déchets produits, une augmentation du tri, une consommation plus responsable.

Elle n'est cependant qu'un mode de facturation du service public de gestion des déchets et n'entraine pas en soi une réduction des déchets. Sans mesure d'accompagnement, elle se traduit au mieux par un transfert entre gisements (les quantités de déchets résiduels diminuent, celles des déchets recyclables, des résiduels déposés en déchetteries, voire des dépôts sauvages augmentent).

Il est donc primordial de poser clairement les objectifs poursuivis avant de se lancer dans l'instauration d'une tarification incitative, notamment s'agissant des moyens mis en œuvre, des niveaux de service proposés, du degré de mutualisation des dépenses. Ces choix dépendent de plusieurs facteurs : en particulier de la typologie d'habitat et des filières de traitement. La définition de mesures d'accompagnement adaptées au différents types d'habitat est essentielle dans la mesure où tous les usagers ne bénéficient pas nécessairement de mêmes moyens de limiter leur production de déchets ménagers résiduelles. Ces différences vont dans le sens de l'harmonisation ou de l'égalité de l'usager face au service public. Pour autant, ces différences sont acceptables si les conditions pour bénéficier de tel ou tel niveau de service sont claires et si les modalités de recouvrement des coûts de chaque niveau de service semblent justes.

L'instauration de la redevance incitative par le Grand Besançon

Comme évoqué supra, GBM a annoncé en mars 2007 sa volonté de mettre en œuvre une politique volontariste de réduction des déchets à la source en instaurant des dispositifs incitatifs pour encourager les bonnes pratiques en matière de réduction, prévention, et valorisation des déchets. Le choix a été fait de redevance incitative pour l'enlèvement des ordures ménagères (RI), présentée comme une composante forte de ce dispositif.

Ce choix du Grand Besançon a été facilité par la présence de la redevance d'enlèvement d'ordures ménagères (REOM) dans l'ensemble des communes de l'agglomération dès 2006 et préparé par l'engagement de la collectivité dans une batterie d'actions destinées à accompagner les usagers dans la mise en œuvre de ce nouveau dispositif : action de prévention, amélioration du geste de tri, déploiement du compostage et valorisation organique en lien avec le SYBERT (composteurs individuels et collectifs en pied d'immeuble) notamment.

La fonction première de la redevance est d'équilibrer par ses recettes le budget annexe de gestion des déchets. Cet équilibre suppose, lors des prévisions budgétaires, sur la capacité à anticiper au mieux le comportement des usagers. Pour limiter le risque de déstabilisation budgétaire introduit par le passage à la RI, le Grand Besançon a choisi de conserver une part fixe importante de 50 % dans le calcul de la redevance, part correspondant à l'abonnement. Pour rendre cependant l'incitation financière de la RI efficace et assurer une corrélation simple et lisible entre réduction de déchets et réduction de la facture, le choix a été fait d'une part variable liée à la pesée des déchets importante, soit 40 % de la redevance, le paramètre de la levée du bac, levier secondaire, étant limité à 10 % de la RI.

La chambre relève que la collectivité s'est bien préparée à l'entrée en vigueur de la RI en se faisant accompagner par un AMO pour réfléchir à un schéma de collecte et à la structuration de la redevance. Le lancement de la tarification incitative en 2012 a été précédé par une phase de test permettant aux usagers de s'approprier le nouveau dispositif et de nombreuses actions de communication et de sensibilisation des usagers (les préalables techniques déployés et termes d'adaptation du parc de conteneurs, des matériels de collecte, de formation des agents ont été détaillés supra en § 5.2.1).

Malgré les résultats positifs obtenus (voir infra le § 5.3 sur les performances du service), des difficultés d'équilibre de financement du service et d'équité de la politique tarifaire sont apparues, qui ont amené la collectivité à ajuster régulièrement ses choix tarifaires au cours de la période.

Les difficultés rencontrées dans le financement du service

À partir de l'instauration de la RI en 2012, la collectivité a été confrontée à une déconnection progressive entre le montant de la redevance acquittée et le coût du service.

D'un côté, la baisse du poids des OMR collectés l'a obligé régulièrement à augmenter sa grille tarifaire pour équilibrer le budget déchets. D'autre part, la déconnection entre la redevance moyenne acquittée en habitat individuel (où les usagers se sont très bien approprié l'ensemble des moyens à leur disposition pour permettant de limiter les masses d'OMR- tri, fréquentation des déchèteries, compostage des biodéchets, etc.) et son niveau moyen facturé aux usagers en habitat collectif (où la production de déchets résiduels est restée nettement plus élevée et la captation de la matière recyclable plus problématique) a poussé GBM à réagir. À partir de 2015, la collectivité s'est efforcée de rééquilibrer le niveau de la redevance entre l'habitat collectif et l'habitat pavillonnaire, via une augmentation progressive du différentiel de tarif entre les bacs de 60 litres (utilisés dans l'habitat pavillonnaire) et celui des bacs de 750 litres (utilisés dans l'habitat collectif) qu'il s'agisse de la part fixe (abondement) ou de la part variable liée à la levée.

Ces mesures ont permis de réduire les écarts mais ceux-ci reste significatifs (voir annexe n° 22). Face à la persistance de ces constats 8 ans après la mise en place de la redevance, la collectivité a estimé qu'elle devait agir plus vigoureusement dans deux directions : en accompagnant mieux encore les usagers de l'habitat collectif social et en renforçant l'information des usagers sur les coûts des déchèteries, pour les responsabiliser, voire en envisageant une meilleure prise en compte du coût de ces dernières dans les tarifs de la redevance (voir infra, § sur les résultats et les perspectives).

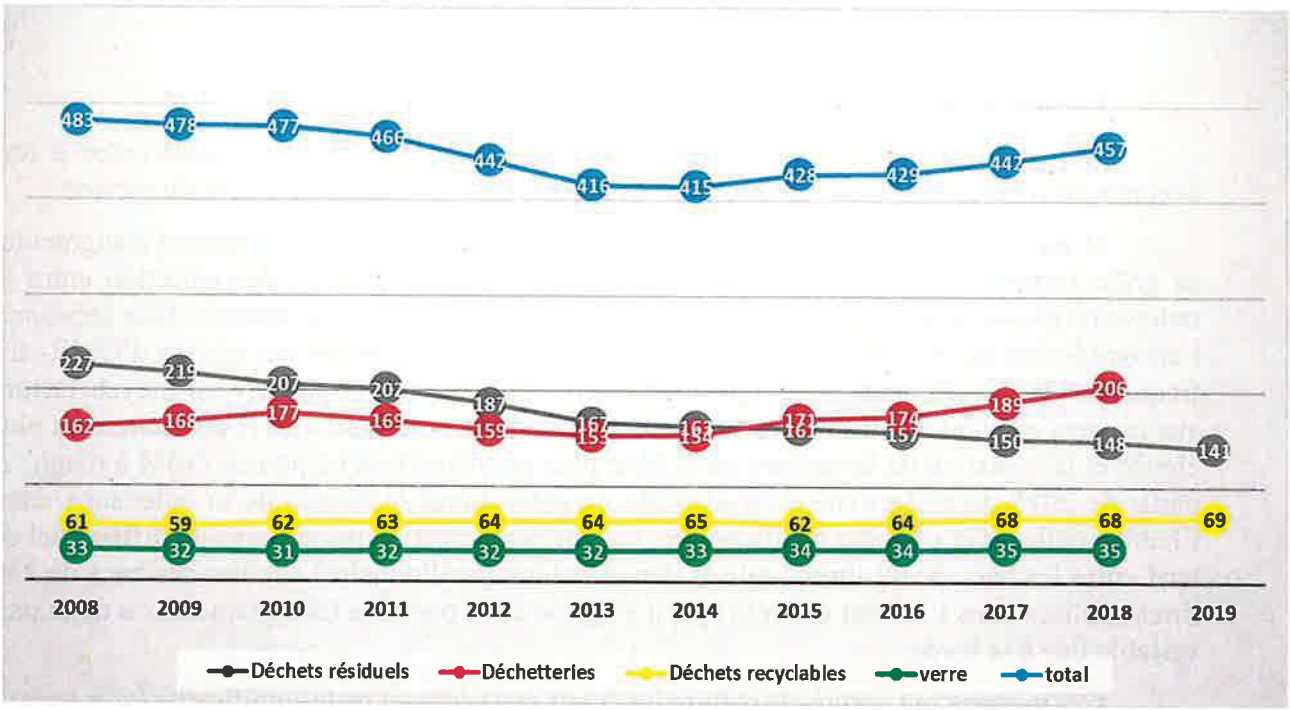
5.3 Une politique performante qui doit faire face à de nouveaux enjeux

5.3.1 Les performances

5.3.1.1 La diminution des quantités d'OMR

Les choix arrêtés par la collectivité lui ont permis de rapidement atteindre les objectifs qu'elle s'était fixée en terme de réduction des ordures ménagère résiduelles collectées.

Graphique n° 13 : Évolution des flux de production de déchets (en kg/hab)



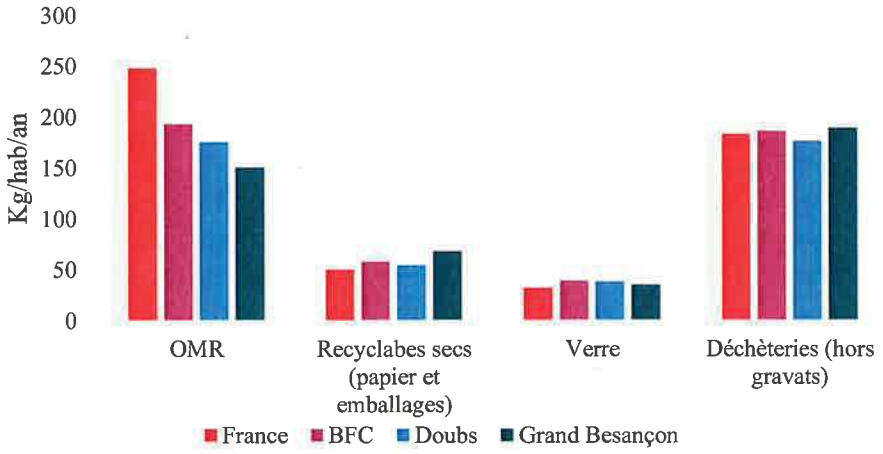
Sources : données transmises par la collectivité.

Ainsi, alors que la collectivité s'était fixée un objectif de 171 kg d'OMR produits en habitat pavillonnaire et 267 kg en habitat collectif dans les deux années suivant l'entrée en vigueur de la redevance incitative, la production atteignait respectivement 111 kg et 235 kg en 2014, 76 kg et 156 kg en 2016[56]puis 68,5 kg et 139 kg en 2019[57]. Les objectifs de réduction ont même été atteints dès la fin de l'année 2013 avec une diminution des OMR de 37 % en périphérie et 22,5 % en secteur urbain. La baisse de la production des OMR s'est depuis lors poursuivie à un rythme moyen annuel de 1 à 2 % sauf en 2020 où la diminution est évaluée à 6,2 % suite au passage à la redevance incitative basée sur la levée et la pesée pour les quinze nouvelles communes et à la mise en œuvre du nouveau schéma de collecte.

[56] Délibération du 16/11/2017.
[57] Voir l'annexe n° 21 relatif aux volumes collectés en 2019 par type d'habitat.

Les performances de collecte sur le territoire du Grand Besançon sont significatives en la matière puisque son ratio d'OMR collecté est de 40 % inférieur à celui de l'ensemble de la France et de 22 % inférieur à celui de la région Bourgogne-Franche-Comté. Il en est de même au niveau de la collecte des recyclables secs et du verre où les ratios de captation sont supérieurs à 36 % du niveau national et 26 % de celui du département du Doubs. Par contre, au niveau du verre, les performances de la collectivité sont 8 à 10 % en deçà de celles de la région et du département. L'étude de caractérisation des déchets réalisée en 2015 avait permis d'identifier une marge de progrès dans la collecte des métaux et flaconnages plastiques dont les taux de captage étaient inférieurs à ceux du papier, verre et carton.

Graphique n° 14 : Performances de collecte 2017



Source : données ADEME et données transmises par la collectivité.

Le ratio moyen de déchets ménagers résiduels, qui est de 142 kg/hab en 2019 (contre 248 kg/an/hab en France en 2017), cache néanmoins des réalités disparates. En effet sur le territoire, ce ratio oscille entre 73 et 100 kg/hab dans les secteurs à dominante pavillonnaire contre 170 à 190 kg dans ceux où l'habitat collectif prédomine[58]. La collectivité, pleinement conscience des contraintes et leviers d'actions différents entre ces deux types d'habitat, avait fait le choix, dès l'instauration de la redevance incitative, d'un objectif différencié entre l'habitat pavillonnaire, - 35 %, et l'habitat collectif, - 12 %. Avec ces niveaux encore élevés de production de déchets ménagers, tant résiduels que recyclables, l'habitat collectif est le secteur où les marges de manœuvre sont les plus significatives pour poursuivre le mouvement de baisse de production des OMR.

Ce niveau encore important de production des déchets est à mettre en regard avec les difficultés rencontrées en terme de tarification. Non seulement, le pouvoir incitatif et responsabilisant de la redevance n'a pas la même portée en habitat collectif où les changements de comportement ne se traduisent pas directement en terme de coûts et sont interdépendants avec ceux de ses voisins. De plus, ces modalités de financement ont généré des distorsions tarifaires entre l'habitat pavillonnaire et collectif au détriment de ce dernier. Si la redevance

[58] Données de l'étude sur les bio-déchets.

incitative est, en moyenne, restée stable sur la période, l'écart de tarification entre les secteurs périphériques, à dominante pavillonnaires, et la ville de Besançon, où l'habitat collectif prévaut, s'est accru depuis l'instauration de la RI : il était de 5,5 € en 2012, il est monté à 14,5 € en 2017 puis a diminué pour revenir en 2020 au niveau de 2012, sous l'effet des mesures d'ajustements tarifaires en faveur de l'habitat collectif prises par la collectivité (voir ci-dessus).

Le faible niveau de production des déchets permet à la collectivité d'afficher des coûts de gestion ramenés à l'habitant plus performants que ceux de la moyenne nationale, malgré des niveaux de coûts de gestion (collecte et traitement) supérieurs aux coûts moyens nationaux pour tous les types de déchets exceptés le verre. Ainsi, en 2016[59], les coûts globaux de gestion des déchets par habitant sont moindres qu'au niveau national avec cependant un coût aidé, soit la part des coûts de gestion financée par les usagers, plus élevé que la moyenne nationale pour la gestion des recyclables secs des ordures ménagères et des déchets issus des déchèteries.

La baisse de production des OMR est tempérée par la forte augmentation des volumes de déchets déposés en déchèteries : cette dernière pose la question des débouchés offerts à ces déchets et celle de la nature de leur valorisation.

5.3.1.2 L'augmentation des dépôts en déchèteries

La courbe des dépôts en déchèteries suit une évolution inverse à celle de la production des OMR : à partir de 2015 les quantités déposées en déchèteries deviennent supérieures à celles des OMR, entrainant une reprise à la hausse du flux global de production de déchets.

Tableau n° 32 : Fréquentation des déchèteries et quantités de déchets collectés

En tonnes	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Nombre de visiteurs SYBERT	627 000	647 600	660 321	608 592	623 938	635 773
Nombre de visiteurs CUGBM	NC	420 241	413 033	470 918	493 849	516 078
Quantité déchets collectés SYBERT	48 900	49 100	51 912	47 709	49 750	52 028
Quantité déchets collectés CUGBM	NC	30 296	NC	36 282	38 917	41 308

Sources : données issues des rapports annuels sur la qualité et le prix du SPED élaborés par le SYBERT.

Ainsi, la fréquentation et les quantités de déchets collectés augmentent sur l'ensemble de la période contrôlée, respectivement 4 et 9 % entre 2017 et 2019 (la baisse constatée en 2017 résultant de la perte de deux déchèteries suite aux modifications de la carte intercommunale induite par la loi NOTRé).

[59] Année la plus récente pour laquelle l'ADEME a communiqué des données (Référentiel national des coûts du service public de prévention et de gestion des déchets - Edition 2019).

L'augmentation des flux pose d'abord la question des débouchés et de la qualité de la valorisation de ces déchets. Dans l'ensemble, les déchets collectés trouvent des débouchés et la proportion du recyclage augmente sur la période grâce au développement des filières REP et à des partenariats noués (notamment avec le monde agricole pour le traitement des déchets verts). Mais la part dans ces débouchés dans la valorisation énergétique reste significative (supérieure à 15 %), la part réemploi faible (inférieur à 2 %) malgré la démarche volontariste de la collectivité pour développer des ressourceries sur le site de chaque déchèterie.

Ces évolutions posent également la question de la refacturation de ces équipements, actuellement identique pour l'ensemble des usagers du service public d'élimination des déchets quelle que soit leur fréquentation réelle des déchèteries : les usagers réguliers des déchèteries ne s'acquittent pas d'une contribution à hauteur de leur fréquentation, au détriment de ceux qui paient pour un service qu'ils utilisent occasionnellement voire pas du tout (voir § sur les difficultés de la redevance ci-dessus). Cette question est d'autant plus prégnante avec la hausse des coûts de fonctionnement de ces équipements entraînant une augmentation, 4,4% en 2020 par rapport à 2019, de la contribution versée au SYBERT.

5.3.1.3 La hausse des dépôts sauvages

Le passage à une tarification comprenant un volet incitatif s'accompagne souvent d'une augmentation des dépôts sauvages du fait de la mise en place par certains usagers d'une stratégie d'éviction. Le Grand Besançon n'échappe pas à cette règle avec une multiplication par environ 6,5 de ces dépôts dont le nombre est passé de 1 344 en 2012 à 8 666 en 2019 sur le seul territoire de la commune de Besançon. L'enlèvement des dépôts de déchets sauvages ne dépend pas de la collecte mais de la propreté urbaine, laquelle relève de la compétence des communes. Aussi GBM ne dispose-t-il pas de données pour le reste de son territoire et n'a pas de vision globale de la quantité de dépôts sauvages traités sur l'ensemble du territoire par les communes.

La collectivité estime que cette évolution n'incombe pas à la redevance incitative dans la mesure où de nombreuses communes françaises connaissent le même phénomène alors même qu'elles n'ont pas instauré une tarification incitative. Par ailleurs, elle pointe le fait que ces dépôts ne concernent que rarement des ordures ménagères.

Au regard de cette évolution et des quantités concernées, la question du traitement des dépôts sauvages (prévention et sanction) constitue un enjeu pour la nouvelle mandature au même titre que les bio-déchets et les dépôts en déchèterie.

5.3.1.4 Les résultats de la politique de prévention

La politique de prévention du SYBERT présente également un bilan globalement positif. La mise en œuvre précoce d'un plan local de prévention axé fortement sur la réduction à la source de la production des déchets, principalement mis en œuvre par l'intermédiaire d'actions de sensibilisation et la mobilisation de relais, a été un élément essentiel des performances obtenues par la collectivité.

Le second plan local de prévention n'arrivera à échéance que fin 2020, date à laquelle un bilan sera formalisé. Les rapports relatifs au service public d'élimination des déchets permettent néanmoins d'en appréhender les principaux résultats. Par rapport au plan initial, ce document n'évoque pas d'objectif global en termes de réduction, de valorisation ou de stockage des déchets en adéquation avec ceux définis au niveau national notamment car nombre d'entre eux étaient déjà atteints par le syndicat. Les indicateurs ou cibles à atteindre sont donc plus modestes car fixés à l'échelle de chaque action envisagée par le plan.

Les actions, engagées à partir du 1er plan, visant à inciter les changements de comportement des habitants ont permis d'accompagner la mise en place de la redevance incitative et ont ainsi contribué à la baisse de production des ordures ménagères résiduelles et des ordures ménagères et assimilées[60].

Cependant, dès le bilan du 1er PLP, le syndicat nuançait la baisse de production des OMR par la moindre baisse des ordures ménagères assimilées et identifiait des progrès à réaliser en matière de tri des déchets et de collecte sélective notamment en habitat collectif. Ce constat est renforcé par le niveau et la hausse du taux de refus de tri qui est passé de 15 % en 2015 à 21 % en 2019. Par ailleurs, la chambre regrette que le Grand Besançon ne dispose pas de données sur les refus de collecte des bacs de déchets des recyclables secs. Malgré la mise en œuvre d'une méthode différenciée de sensibilisation, suite au constat de l'inadaptabilité des outils traditionnels comme la communication écrite, le niveau de production de déchets en habitat collectif reste élevé. Le bilan du programme ZDGD aboutit au même constat d'une baisse moindre des DMA qui enregistrent une baisse de 10,75 % en volume entre 2010 et 2019 ne permettant pas au SYBERT d'atteindre l'objectif de 15 % de réduction qu'il s'était fixé. Cette difficulté à faire baisser le volume global des déchets ménagers et assimilés doit être tempérée par l'évolution croissante de leur taux de valorisation, 96,7 % en 2019 contre 81 % en 2010 avec par ailleurs un recul de la valorisation énergétique au profit de la valorisation organique.

La gestion des bio-déchets centrée sur la valorisation par l'intermédiaire du développement du compostage a porté ses fruits avec un nombre d'équipements en place passant de 18 289 en 2014 à 22 274 en 2019, soit une hausse de 21,8 % débouchant sur une augmentation de près de 80 % des bio-déchets estimés détournés[61]. Néanmoins les dispositifs mis en œuvre en habitat collectif dense se sont avérés avoir une portée limitée. Le syndicat évalue ainsi qu'en 2019 seulement 13,6 % des usagers vivant en habitat collectif utilise une des solutions de valorisation organique permettant de détourner environ 585 T de bio-déchets, contre 5 700 T collectées par l'intermédiaire des composteurs individuels. Cette évaluation est renforcée par les constats de l'étude de caractérisation des déchets réalisée en 2018 qui pointent notamment un volume de déchets putrescibles plus élevé en zone urbaine, 53,7 kg/hab./an contre 20,9 kg/hab./an en zone rurale.

---

[60] OMA : ordures ménagères résiduelles et ordures issues de la collecte sélective.

[61] Les estimations sont réalisées en croisant un ratio de nombre de kilogrammes de bio-déchets écartés grâce au compostage en fonction des types d'habitat et le nombre d'habitants utilisant un système de compostage.

En matière de textiles sanitaires, le constat est celui d'une baisse importante des volumes par habitant encore présents dans les OMR. Alors que l'étude de caractérisation de 2015 évaluait les textiles sanitaires présents dans les OMR à 28 kg/an/hab., ce ratio est passé en 2018 à 10,3 kg/an/hab. Les actions de sensibilisation et de promotion des couches lavables - en 2019, 78 familles ont bénéficié des kits d'essai, 21 ont utilisé le service de location depuis sa mise en place en 2018 et sept crèches ont fait l'objet d'un accompagnement depuis 2010 - ont accompagnés les changements de mentalité et ont ainsi permis cette évolution. Au regard de l'importance de ce gisement, 7,06 % des OMR en 2018 soit le second, et du caractère non recyclable de ces déchets, ces actions doivent être poursuivies et s'inscrire dans la durée.

La mise en place d'une ressourcerie dans chaque déchèterie a permis le détournement d'un volume croissant de déchets de l'élimination vers le réemploi. L'objectif de 500 tonnes fixé lors du 1er PLP a été largement atteint et le volume de déchets détournés étaient de 983 tonnes en 2019. Le second plan s'est attaché à favoriser le recours à la réparation d'objets.

La mise en œuvre du programme ZDZG a été l'occasion pour le syndicat d'investir le champ des acteurs économiques et d'accompagner dix structures professionnelles en 2019 dans la gestion de ses déchets. Ce secteur présente une certaine complexité liée à la diversité des profils rendant difficile la définition d'actions homogènes permettant de toucher largement ces acteurs. Le rôle du SYBERT, dans la mise en œuvre de ces actions de prévention, consiste en un rôle d'impulsion et d'animation de réseau, en s'appuyant sur des relais à défaut de disposer des moyens notamment humains pour accompagner individuellement chaque structure. Pour ce secteur, le bilan du programme pointe le handicap que constitue le manque de données en matière de déchets des activités économiques, les freins rencontrés pour mobiliser des relais institutionnels (chambres consulaires, fédérations de professionnels…) et les difficultés à faire adhérer les acteurs économiques à des démarches de prévention promues dans le cadre de ce projet. Le SYBERT concède également dans ce bilan que les collectivités locales ne disposent pas de levier direct pour promouvoir les actions relevant de l'économie circulaire telles que l'écoconception, l'économie de la fonctionnalité, l'écologie industrielle et territoriale, et que leur légitimité à intervenir dans ce domaine est faible.

Certaines actions menées par le Grand Besançon et son syndicat, passant par le financement d'équipements (unité de tri massification, composteurs individuels ou collectifs) ont donné des résultats immédiatement perceptibles sur la quantité et la valorisation des déchets résiduels produits. La plupart de actions inscrites dans les différents plans, cependant, ont reposé en grande partie sur des actions d'information et de sensibilisation des usagers, dont les effets quantitatifs sont difficilement mesurables et qui ont concerné un public souvent restreint (à l'image des actions portant sur la prévention des déchets textile sanitaire). De plus, le succès de ces actions, facteur déterminant de l'efficacité de la politique de prévention actuelle repose en grande partie sur les compétences et la disponibilité des personnels du SYBERT qui ont pu faire défaut à certains moments. Pourtant, leur poursuite et leur inscription dans la durée apparaît indispensable pour accompagner l'évolution des usages dans un contexte réglementaire et d'organisation du service public en sans cesse changement.

5.3.2 Les perspectives

La campagne de caractérisation réalisée en 2018 dans le cadre de l'étude sur les bio-déchets a permis d'identifier les types de déchet encore présents dans les OMR qui constituent ainsi des leviers pour poursuivre la baisse de production des déchets des ménages. Le gisement le plus significatif est celui des déchets putrescibles dont la part dans les OMR a stagné depuis 2015 à un volume d'environ 40 Kg/hab./an soit 27,43 % des OMR en 2018.

Le premier enjeu auquel la politique de gestion des déchets du Grand Besançon doit faire face résulte de l'obligation posée par la loi du 17 août 2015 de transition énergétique pour la croissance verte (LTCEV) qui prévoit « le développement du tri à la source des déchets organiques, jusqu'à sa généralisation pour tous les producteurs de déchets avant 2025, pour que chaque citoyen ait à sa disposition une solution lui permettant de ne pas jeter ses bio-déchets dans les ordures ménagères résiduelles ». La loi anti-gaspillage pour une économie circulaire du 10 février 2020 a avancé cette obligation au 31 décembre 2023.

Dans cette perspective, une étude a été commandée par le SYBERT, compétent en matière de bio-déchets, afin d'établir un diagnostic des solutions déjà déployées et en proposer des nouvelles pour atteindre l'objectif de généralisation du tri à la source de ces déchets. Si le constat d'une diminution forte de la part compostable dans le bac d'ordures ménagères des secteurs ruraux et périurbains est dressé, l'étude relève également une faible couverture et utilisation du service en habitat collectif. Ainsi, en habitat pavillonnaire, la couverture est de 100 % avec un taux de participation de 69 %, contre, en habitat collectif, seulement 1/3 des habitants ayant accès au compostage et 36 % d'entre eux utilisant ce service. Par ailleurs, l'étude sur les bio-déchets a noté une dégradation des pratiques vertueuses de prévention et gestion de proximité des bio-déchets alimentaires. Le compostage de proximité n'est donc qu'une réponse partielle à l'obligation réglementaire.

L'étude propose trois scénarios :

Tableau n° 33 : Scénarios pour le tri à la source des bio-déchets.

	Modalités	Coûts en €/hab	Bio-déchets détournés en Kg/hab/an	Evaluation /100 (combine coûts, quantités détournées, contraintes sanitaires et techniques, acceptabilité sociale et volets environnementaux)
Scénario 1	Collecte en porte à porte exclusivement sauf pour les zones d'habitat pavillonnaire où du compostage serait maintenu	22,74	12,87	71,2
Scénario 2	Solution qui mixte collecte en points d'apport volontaire et compostage (domestique et pieds d'immeuble)	12,64	9,84	86,7
Scénario 3	Repose exclusivement sur le compostage (chalets, pieds d'immeuble et domestique)	15,42	8,72	73,8

Source : étude sur les bio-déchets

Forts du succès du plan de modernisation des points d'apports volontaires des déchets recyclables du centre-ville de Besançon, les élus du SYBERT s'orientent vers le scénario 2. Si cette orientation est retenue par le nouvel exécutif, il conviendra de réaliser des études approfondies sur les conditions de mise en œuvre opérationnelles de cette collecte (adéquation des moyens aux gisements), éventuellement des expérimentations pour confirmer les gisements captables et l'appropriation des usagers, le mode de financement et l'impact sur la redevance incitative. Pour aller jusqu'au bout de la démarche, la question centrale du traitement des bio-déchets collectés, méthanisation ou plateforme de compostage, devra impérativement être tranchée. Le syndicat souhaite d'abord attendre le retour des expérimentations en matière de collecte, qui permettront entre autres d'affiner les données en termes de gisements et taux de captation, avant d'arrêter la ou les solutions de traitement de ces déchets.

La communauté urbaine doit également poursuivre son travail pour améliorer la gestion des déchets de l'habitat social collectif pour lequel le niveau de production d'OMR, malgré la baisse significative depuis l'instauration de la RI, reste élevé ; les performances de la collecte sélective sont moindres et l'écart de redevance acquittée est important par rapport à l'habitat pavillonnaire. Dans ce sens, elle a signé un protocole d'accord début 2019 avec les bailleurs sociaux, la ville, le SYBERT et l'USH visant l'amélioration de la gestion des déchets en habitat social collectif. Les objectifs affichés sont la baisse de production des déchets résiduels permettant ainsi une meilleure maîtrise du montant de la redevance acquittée et l'amélioration du cadre de vie. Ce protocole doit se traduire par la signature de conventions pluriannuelles d'actions engageant financièrement l'intercommunalité dans des travaux d'amélioration ou de création des locaux à déchets. En contrepartie les bailleurs promettent de ne pas laisser les bacs stationner sur la voie publique en dehors des jours de collecte, de veiller à la rotation quotidienne des bacs, à l'entretien des locaux. Les deux acteurs ont également mis en place un dialogue régulier permettant la mise à jour des informations relative à la vacance des logements et au nombre d'habitants par foyer. Le Grand Besançon envisage enfin de tester des nouveaux modes de collecte afin d'augmenter la captation de la matière recyclable tels que le développement de stations de points d'apport volontaire identiques à celles du centre-ville.

Par ailleurs, face aux enjeux de hausse des dépôts en déchèteries et des coûts de traitement des déchets, la communauté urbaine admet la nécessité de sensibiliser les usagers aux flux globaux des déchets produits et à l'ensemble des coûts afférents. Elle devra réfléchir à la manière d'établir un lien entre la redevance payée par les usagers et les coûts globaux de gestion des déchets. Ce lien passera peut-être par un changement des modalités de tarification des déchèteries, l'intercommunalité ayant notamment envisagé qu'une partie de la contribution appelée par le SYBERT soit variable et assise sur la fréquentation réelle. De son côté, le SYBERT a lancé en 2020 des réflexions sur la réorganisation complète de cette compétence à partir d'une étude, réalisée par un prestataire, sur le maillage du réseau des déchèteries. Il vise une maîtrise des charges de fonctionnement grâce, d'une part, à des actions de prévention ayant notamment pour objectif la réduction des apports de déchets verts (formations sur les techniques de gestion des déchets verts *in situ*, développement de solutions de broyage et le développement de la filière agricole de valorisation des déchets verts par co-compostage) et, d'autre part, une réorganisation des services s'orientant vers un travail sur les horaires d'ouverture des déchèteries (voir sur prise de rendez-vous comme cela a été expérimenté pendant la crise sanitaire), le développement de nouvelles filières de recyclage et du réemploi.

Parallèlement à ces enjeux, le Grand Besançon souhaite poursuivre l'optimisation du schéma de collecte en étendant le périmètre de la fréquence de collecte tous les quinze jours des résiduels. Alliée à la souplesse résultant du recours à un marché de collecte de courte durée, cette extension devrait permettre d'opérer un rééquilibrage entre le prestataire et la régie en faveur de cette dernière, dans le souci constant de maîtrise des coûts et de la redevance incitative acquittée par les usagers.

Enfin, la communauté urbaine devra s'interroger sur la stratégie à adopter et au niveau d'intervention le plus pertinent pour infléchir la courbe des dépôts sauvages. Les actions en la matière gagneraient peut-être en efficacité en étant définies sur l'ensemble du territoire de la communauté urbaine voir gérées directement par elle. La chambre invite donc la collectivité à améliorer son suivi des dépôts sauvages afin notamment d'appréhender cette réalité au-delà du seul territoire de Besançon et à développer ses actions de sensibilisation et de lutte contre ce phénomène.

Pour relever ces nombreux défis, le Grand Besançon ne pourra pas faire l'économie de l'adoption d'un document stratégique fixant les lignes directrices, le cadre et l'évaluation des actions envisagées. Le nouveau plan local de prévention, en cours d'élaboration[62] et qui doit être arrêté pour la période 2021 à 2024 est évidemment le cadre à privilégier pour la définition de ces orientions stratégiques.

La chambre recommande à la collectivité de privilégier autant que possible la définition d'orientations et d'objectifs communs avec les deux autres EPCI membres du SYBERT, en continuant à travailler en étroite concertation avec le syndicat.

La communauté urbaine a indiqué qu'un document stratégique d'orientation intégrant les grands enjeux à venir, dont celui de la gestion des bio-déchets, serait prochainement adopté, parallèlement au plan local de prévention élaboré par le SYBERT pour la période 2021-2024.

Recommandation n° 6 : Formaliser et arrêter une stratégie de gestion et de prévention des déchets en veillant à l'articuler étroitement avec le plan local de prévention des déchets porté par le syndicat de traitement des déchets (SYBERT).

[62] Le SYBERT a dégagé des axes de travail pour le prochain plan local de prévention qui s'inscrivent dans les récents objectifs réglementaires et ceux du plan régional de prévention et de gestion des déchets tels que la gestion des bio-déchets à la source, l'intégration des nouvelles filières à responsabilité élargie des producteurs, la lutte contre le gaspillage alimentaire.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La politique de gestion des déchets mise en œuvre sur le territoire du Grand Besançon, incarnée par les stratégies complémentaires d'instauration d'une tarification incitative et d'actions ambitieuses en matière de prévention et de valorisation, est une réussite au regard des objectifs fixés de réduction de la production des déchets résiduels et de maîtrise des coûts. Elle doit faire face, dans les années à venir, à trois chantiers majeurs : la poursuite d'un plan d'actions adapté à l'habitat collectif, la gestion (tri à la source et traitement) des bio-déchets et la réorganisation tant du fonctionnement que des modalités de financement des déchèteries, où sont désormais collectées des quantités de déchets supérieures à celles des ordures ménagères résiduelles qui entraîne une reprise à la hausse du flux total de production de déchets. La collectivité doit s'efforcer, dans le cadre du futur plan local de prévention pour la période 2021-2024, de définir une stratégie et des objectifs concertés et partagés à l'échelle du territoire du SYBERT.

---

6 LE SUIVI DES RECOMMANDATIONS DE LA CHAMBRE

Le précédent rapport d'observations de la chambre (ROD 2012) avait formulé plusieurs recommandations relatives à la politique immobilière, au pilotage et au suivi des zones d'activité économique.

En matière de politique immobilière, la chambre avait recommandé à la CAGB de définir une stratégie et d'étudier l'opportunité de se porter acquéreuse des locaux dont elle était locataire, en particulier s'agissant des locaux du bâtiment dit de « la City » occupés par certains de services.

Dans le domaine de l'action économique, la chambre avait relevé l'absence de stratégie de la CAGB, l'hétérogénéité des informations communiquées à l'assemblée délibérante sur le déroulement des opérations d'aménagement de chacune des zones, et l'insuffisance de contrôle par la CUGB des concessionnaires et syndicats mixtes en charge du pilotage de l'aménagement des zones. Elle avait recommandé de mettre en place un contrôle des gestionnaires des zones d'activités.

6.1 La politique immobilière

La communauté d'agglomération, devenue communauté urbaine au 1er juillet 2019, a connu ces dernières années et particulièrement sur 2018-2019 des transferts de compétences qui ont conduit à l'intégration de nouveaux biens dans son patrimoine ou à des mises à disposition. Elle connaît aussi une intégration croissante de ses services avec ceux de la ville de Besançon.

Ces évolutions ont orienté la stratégie patrimoniale de la collectivité. Elle a décidé, d'une part, de limiter l'extension des locaux au profit d'une mutualisation avec la ville et, d'autre part, de regrouper ses services, en procédant à l'acquisition de surfaces complémentaires à « la City », afin de consolider la visibilité du siège de la communauté urbaine et de réaliser des économies de loyers, le périmètre de compétences de la communauté urbaine étant désormais jugé stabilisé.

Le départ des services de la région et de l'agence régionale de la santé ayant libéré des espaces et ouvert l'option d'une extension des locaux en pleine propriété, la CUGB s'est prononcée par délibération en date du 15 novembre 2018 en faveur de l'acquisition d'une superficie de 5 788 m² de surfaces de bureaux dans le bâtiment de la City, pour un montant de 5,7 M€. Des travaux de réaménagement de ces surfaces ont été inscrits à la PPI 2019 et prévus pour un montant global de 5 M€. Cette acquisition foncière représente le principal acte de la collectivité en matière immobilière au cours de la période récente.

La collectivité a mis en avant à l'appui la décision d'acquisition des locaux de « la City », une estimation d'un retour sur investissement de l'ordre de 10 années. Elle a précisé que cette opération de regroupement des services ne se concrétisera qu'à l'issue du départ des services de la région sur le pôle Viotte qui est programmée à fin 2021 et des travaux de rénovation du site qui sont actuellement en phase d'étude.

La chambre comprend la logique de regroupement des services dans un lieu unique désormais largement mutualisé entre le Grand Besançon et la commune de Besançon. Cependant, le bilan d'une telle opération ne peut s'apprécier uniquement au regard des coûts d'acquisition d'une part et des économies de loyers d'autre part, mais il doit prendre également en compte le coût des travaux, des charges qui lui incombent en tant que propriétaire de ces nouveaux locaux et la destination des espaces laissés vacants. En ne tenant compte que des coûts d'acquisition des locaux et des travaux envisagés, la chambre relève que l'investissement prévisionnel global de 10,7 M€ que la collectivité devrait consentir pour l'acquisition et l'adaptation des locaux dédiés à ses services du siège ne lui permettrait de rentrer dans ses frais qu'au terme d'environ 25 années[63]. Cependant, le coût final de l'opération devra tenir compte de la destination des locaux laissés vacants. La chambre invite la collectivité à établir un bilan financier précis de cette opération immobilière lorsque celle-ci sera achevée.

Sur le sujet de la politique immobilière, la chambre relève que la collectivité a, depuis son dernier rapport, clarifié ses choix immobiliers en se prononçant en faveur du regroupement de ses services. Elle note que, depuis 2012, la collectivité a fait face à des problématiques immobilières nouvelles découlant des transferts de compétences dont elle a successivement bénéficié. Elle constate que GBM a fait preuve dans ce domaine de pragmatisme en privilégiant des mises à disposition de locaux et de biens aux communes plutôt qu'un transfert de propriété, s'agissant des compétences eaux et assainissement et voirie, notamment pour limiter les impacts organisationnels et de locaux, et les coûts associés. Elle note la volonté de la collectivité de clarifier sa position vis-à-vis des communes et des syndicats spécialisés en allant vers un transfert de propriété pour des équipements principaux associés à l'exercice de la compétence.

6.2 Le suivi des zones d'activité économique

6.2.1 La définition d'une stratégie

La CUGB exerce depuis le 1er janvier 2017 en lieu et place des communes membres la compétence création, aménagement, entretien et gestion des zones d'activités économiques. Elle s'est ainsi vue transférer 43 zones d'activités économiques en sus des 13 zones d'intérêt communautaire déjà recensées.

Ces transferts l'ont conduit à engager en 2017 et 2018 une réflexion sur la priorisation des projets d'aménagements des ZAE qui s'est traduite par un schéma de priorisation des ZAE dont les lignes directrices ont été validées par délibération en date du 28 février 2019.

---

[63] Location actuelle de 3 370 m² pour 600 K€ soit 178,04 €/m². Si la CUGB avait dû louer 2 418 m² supplémentaires pour bénéficier d'une superficie de 5 788 m² correspondant à la surface acquise, cela lui aurait coûté 430 504 €/an. Le coût de l'acquisition et des travaux représente donc : 10 700 000/430 504 = 24,85 ans.

La CUGB dispose sur l'ensemble des 56 ZAE de plus de 730 000 m² de foncier aménagé, maîtrisé et donc cessible auquel il convient d'ajouter 110 000 m² de foncier aménagé mais non maîtrisé. Au regard des chiffres de consommation foncière à vocation économique constaté entre 2010 et 2015, le Grand Besançon disposerait d'un stock foncier permettant de satisfaire aux besoins des entreprises jusqu'en 2025. Ce constat l'a poussée à écarter le développement de l'offre foncière à vocation de technopôles, à vocation commerciale, et celui de nouvelles zones ou secteurs dédiés aux activités tertiaires sur les zones généralistes, compte tenu de l'abondance de l'offre actuelle et à venir dans ces domaines. La CUGB a également diligenté en 2018 une étude pour l'analyse du potentiel logistique du territoire. Cette étude a révélé que le territoire du Grand Besançon ne dispose pas d'un tissu industriel générant des besoins logistiques importants nécessitant le développement d'une zone dédiée unique. La CUGB a décidé en conséquence de préserver la possibilité d'implanter des activités logistiques ou de transports sur des ZAE à vocation mixte, industrielle et artisanale. Enfin, dans un marché déjà saturé, le déménagement des services de l'État vers le pôle Viotte va libérer des locaux qui vont accroître encore les surfaces disponibles à vocation tertiaire.

Au total, seules les zones industrielles et artisanales destinées à accueillir des TPE-PME feraient exception à ce constat d'une offre foncière excédant la demande, notamment dans le secteur Est, et pourraient justifier à terme le développement de nouvelles zones. La collectivité a indiqué à ce sujet que deux projets de zones étaient à l'étude (zone de Marchaux-Chaudefontaine portant sur 45 hectares au maximum et la ZAE de Champs Chevaux à Saint-Vit) sans qu'aucune décision de réalisation ait été prise à ce jour.

La CUGB a déclaré par ailleurs qu'elle était soucieuse de limiter la consommation foncière d'espaces naturels et agricoles et qu'elle avait engagé une réflexion sur la densification des ZAE existantes.

6.2.2 Les modalités de suivi et de contrôles des zones

La quasi-totalité des 56 ZAE du Grand Besançon sont gérées en régie (52 ZAE) et 4 relèvent du régime des concessions d'aménagement.

Les opérations concédées à des opérateurs sont soumises à un pilotage technique régulier de la part du service « aménagement » de la CUGB. Un tableau de bord recensant l'état d'avancement de chaque opération est mis à jour régulièrement par le délégataire. Plusieurs comités techniques sont organisés au 1er trimestre, au cours desquels le concédant présente son compte rendu annuel d'activité. Ce CRAC est ensuite présenté à l'élu en charge du dossier, puis en commission économie du Grand Besançon avant d'être soumis à l'assemblée délibérante au plus tard le 30 juin. Ce rapport d'activité détaille précisément l'état de commercialisation des terrains et d'avancement des travaux. Il présente un bilan financier dans lequel apparait le montant de l'apport en nature de la collectivité ainsi que le montant de la participation d'équilibre versée, et celui à venir, échelonné sur la durée du contrat. Un état de suivi des avances et des participations versées dans le cadre des différentes concessions est par ailleurs réalisé par les services de la CUGB. Des comités de pilotage se tiennent régulièrement afin de présenter l'état d'avancement de la ZAC, de définir les orientations et de valider les projets d'implantation.

Les ZAE non concédées font par ailleurs l'objet d'un suivi par un comité de pilotage ad hoc. Ces zones d'activités gérées en régie par la collectivité, en phase d'aménagement et de commercialisation, sont regroupées au sein de 4 budgets annexes (BA Noret, BA Porte de Vesoul, BA AIBO et BA autres ZAE crée en 2017 suite au transfert de compétence ZAE à la CUGB). Le besoin de financement annuel des budgets annexes donne lieu au versement d'une avance remboursable du budget principal dans l'attente des recettes de cession. À la clôture du budget annexe, le déficit constaté donne lieu au versement d'une subvention d'équilibre et l'excédent réalisé est reversé à la collectivité. Chaque zone relevant du budget annexe « Autres ZAE » est suivie individuellement dans une gestion par opération tant au niveau des aménagements, que des ventes et de la gestion des stocks. En fin d'aménagement et de commercialisation de chaque zone, le bilan individualisé de l'opération est réalisé.

En conclusion sur la gestion des zones d'activités, la chambre relève que la collectivité a progressé depuis son dernier rapport d'une part en formalisant une stratégie et d'autre part, en se dotant de procédures de suivi et de contrôle des zones d'activité. Elle invite cependant la CUGB à améliorer l'information financière relative à ses engagements en faveur des zones d'activité économique qu'elle communique aux tiers, en faisant figurer dans ses comptes (dans l'état IV B1.5 – engagements donnés du compte administratif), le montant des participations restant à verser au titre des concessions d'aménagement. Ces informations doivent permettre d'éclairer les citoyens et de donner une image plus fidèle de la situation financière de la CUGB notamment lorsque des difficultés de commercialisation des zones sont susceptibles d'impacter le montant prévisionnel des recettes de cession et risquent d'avoir des répercussions sur le montant définitif de la participation de la collectivité (CRAC 31/03/2019 concession d'aménagement des hauts du Chazal).

ANNEXES

Annexe n° 1. Tableau d'évolution des effectifs 137
Annexe n° 2. Tramway, BHNS et trolleybus : coûts comparés 138
Annexe n° 3. Un contrat qui s'est soldé par une exploitation très déficitaire 141
Annexe n° 4. Règles de TVA applicables aux transports 146
Annexe n° 5. Les différents avenants de la DSP 2011-2017 et leurs conséquences sur les recettes.. 147
Annexe n° 6. Évolution des recettes de trafic en K€ 2011-2017 149
Annexe n° 7. Évolution de la grille tarifaire sur la durée de la DSP 2011-2017 150
Annexe n° 8. Impact de l'avenant n°5 DSP 2011-2017 152
Annexe n° 9. Évolution de l'engagement de recettes en euros sur la durée du contrat 2011-2017 ... 153
Annexe n° 10. La dérive des dépenses d'exploitation 2011-2017 154
Annexe n° 11. Évolution de la contribution financière forfaitaire sur 2011-2017 163
Annexe n° 12. Évolution des kilomètres improductifs 164
Annexe n° 13. Coût net pour la collectivité proposé par les deux candidats 165
Annexe n° 14. Impact des avenants sur les recettes et le forfait de charges de la DSP 2018-2024 166
Annexe n° 15. Résultat de fréquentation annuelle 2017-2018 et 2019 par lignes 168
Annexe n° 16. Principaux tarifs titres et abonnements dans différentes villes de France 170
Annexe n° 17. Tableaux de la FIJ déchets 171
Annexe n° 18. Préparation du nouveau schéma de collecte 178
Annexe n° 19. Gisement des déchets de la CUGBM 179
Annexe n° 20. Organisation technique et humaine de la collecte 180
Annexe n° 21. Poids moyen OMR par habitant en 2019, par type secteur et usager 181
Annexe n° 22. Évolution de la RI moyenne des ménages par secteur 182

Annexe n° 1. Tableau d'évolution des effectifs

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Mutualisation	Documentation, navette courrier Financements européens Plan et information géographique Direction stratégie et territoires Les services des moyens généraux, achats et commande publique. Département TIC,	Direction de la gestion des partenaires extérieurs	Les postes de DGST et DGA pôle gestion; Pôle des ressources humaines; La médecine professionnelle; La Communication interne; Le comité des œuvres sociales,	La direction générale, Les directions des finances, de la performance et du conseil de gestion, La direction de la coordination administrative, La direction du parc automobile et logistique, Les magasins, Les postes de DGA culture, adjoint DGST, chargé de mission auprès du DGS.	Département architecture et bâtiments; Département urbanisme et grands projets urbains; Direction de l'action culturelle et secrétariat général du pôle culture; Les postes de DGA des pôles services à la population et développement; Le poste de directeur de l'économie; Le chef du service tourisme et la mission attractivité.	Mutualisation partielle de la communication.	Néant (l'augmentation des effectifs mutualisés mentionnée dans le pechéma de mutualisation est 1 erreur ; il s'agit du transfert de la compétence voirie)
Impact sur les effectifs	48	3	92	171	94	8	0
Transferts de compétence	Néant	Néant	L'enseignement supérieur (+2), Le contrat de ville (+6), l'insertion professionnelle (+2), le service ADS (+15 +10), la politique du logement (+1),	Néant	PLUI (Direction urbanisme)	Eau et assainissement	Voirie
Impact sur les effectifs (nbre d'agents transférés)	48	0	36	0	15	113 emplois transférés, 32 emplois créés	111
Autres évolution des effectifs	0	10 créations dont 9 financées (SYBERT)	5 créations financées	17 créations dont 11 financés par d'autres organismes (Sybert, agence de l'eau…), 5 suppressions	52,5 créations 4 suppressions	28 créations 5 suppressions	75 créations
Motifs des créations		SYBERT (+ 9), chargé de mission aide aux communes (+ 1)	SYBERT (4) 1 poste conseiller en énergie	Droit des sols (4) Conservatoire (1) Direction des déchets (3) Direction générale (3) 1 poste suite au transfert des ZAE Contrat de ville (1) Sybert (1) 1 poste préfiguration eau et assainissement Manquent 2 postes	Surveillance qualité de l'air (1) PLUI (6) Création PC sécurité (9) Action culturelle (1) Manager centre-ville (1) Transport (1) Direction communication (2) Enseignement supérieur (1) DEA (29) Conservatoire (0,5) Chef de projet relations avec la Suisse (1)	Conservatoire (1) Sybert (18) Grandes heures natures (1) Gestion des déchets (3) Gestion des bâtiments (1) Voierie (3) Préfigurateur destination Besançon (1)	Campus de la Bouloie (5) GEMAPI (2) NPRU Planoise (3) PTRE (1) Reprise des fonctionnaires de Grand Besançon Habitat (57) Adjoint de gestion au service de l'approvisionnement et des magasins (1) Adjoint de gestion (1) Chargé de gestion (1) Géomaticien (1) Directeur projet GHN (1) Coordinateur Festival GHN (1) Chargé de travaux NPRU (1)
Créations nettes de postes (non compensées ou gagées financièrement) hors transferts et mutualisation	0	1 (chargé de mission aide aux communes)	0	1 (conservatoire)	16,5 (qualité de l'air, PC sécurité, action culturelle), transports, communication, enseignement supérieur, conservatoire, relations avec la Suisse)	4 (conservatoire, GHN, Bâtiments, Destination Besançon)	6 Adjoints de gestion, Chargé de gestion, Géomaticien, Directeur projet GHN, Coordinateur Festival GHN

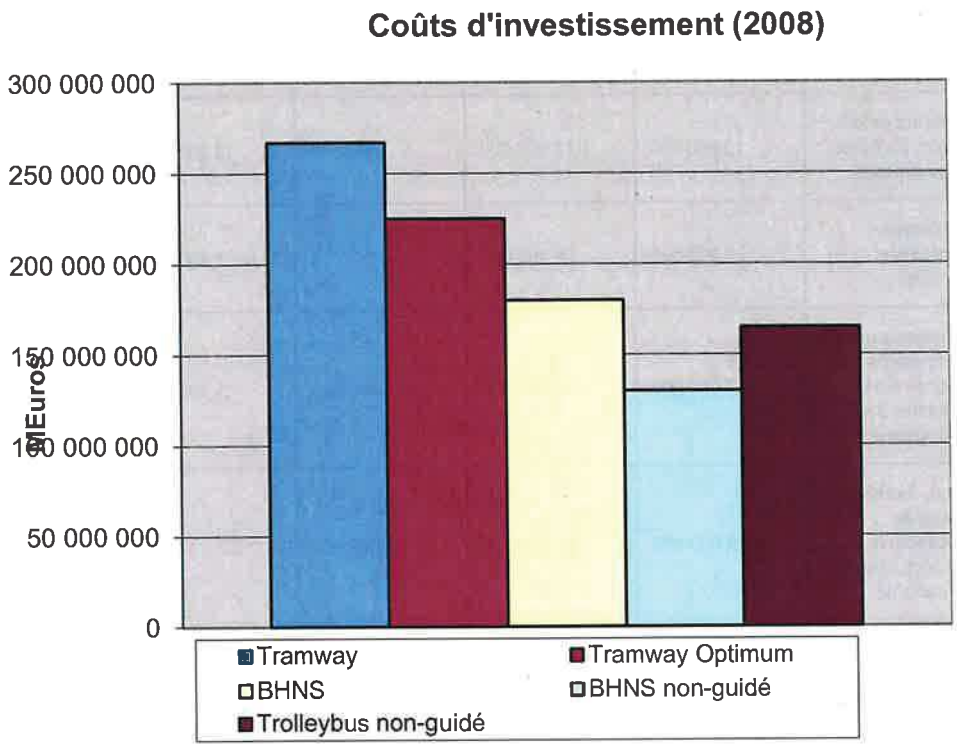
Source : données transmises par la CUGBM.

Annexe n° 2. Tramway, BHNS et trolleybus : coûts comparés

	Définition	Enveloppe budgétaire Tram Palente	Enveloppe budgétaire Tram Optimum Palente	Ecart version normale et optimum	Enveloppe budgétaire BHNS guidé	Enveloppe budgétaire BHNS Palente non-guidé	Trolleybus non-guidé
Etudes préliminaires	topographie, géotechnique, sols, air,…	400 632	400 632	0	400 632	400 632	400 632
Maîtrise d'ouvrage	communication, assistance, assurance, enquête publique,…	8 254 290	8 254 290	0	8 254 290	8 254 290	8 254 290
Maîtrise d'œuvre de travaux	dont infrastructures : 4 800 000 € dont centre de maintenance : 1 600 000 € dont système : 8 100 000 €	15 330 000	15 330 000	0	15 330 000	15 330 000	15 330 000
Acquisitions foncières et libérations d'emprises	Hors indemnités riverains	4 000 000	4 000 000	0	4 000 000	4 000 000	4 000 000
Déviation de réseaux		7 500 000	7 500 000	0	7 500 000	7 500 000	7 500 000
Travaux préparatoires	éclairage provisoire, abattage arbres, déviation voirie,…	5 300 000	5 300 000	0	5 300 000	5 300 000	5 300 000
Ouvrages d'art	Ponts, murs de soutènement, confortations ou modifications ouvrages existants	6 335 000	6 335 000	0	6 335 000	6 335 000	6 335 000
Plateforme	assise de base	9 300 000	7 500 000	-1 800 000	9 300 000	**0**	**0**
Voie spécifique des systèmes ferrés et guidés	traverses, rails, systèmes antibruit,…	42 000 000	34 000 000	-8 000 000	1 000 000	**0**	**0**
Revêtement du site propre	remplissage entre les rails, revêtement superficiel, séparateurs et bordures	6 700 000	5 500 000	-1 200 000	6 700 000	**0**	**0**

	Définition	Enveloppe budgétaire Tram Palente	Enveloppe budgétaire Tram Optimum Palente	Ecart version normale et optimum	Enveloppe budgétaire BHNS guidé	Enveloppe budgétaire BHNS Palente non-guidé	Trolleybus non-guidé
Voirie et espaces publics	Terrassements, chaussées, trottoirs	10 000 000	10 000 000	0	10 000 000	10 000 000	10 000 000
Equipements urbains	mobilier urbain, bancs, barrières, plantations,…	12 000 000	12 000 000	0	12 000 000	12 000 000	12 000 000
Signalisation routière	horizontale, verticale et tricolore	2 800 000	2 800 000	0	2 800 000	2 800 000	2 800 000
Stations	infrastructure et équipement des stations SAUF systémes SAE, SAI, oblitération	3 500 000	2 600 000	-900 000	3 500 000	3 500 000	3 500 000
Alimentation en énergie de traction	local, fourniture, réseau de distribution, poteaux, système de contrôle	29 000 000	17 000 000	-12 000 000	**0**	**0**	29 000 000
Courants faibles et PCC	poste de commande centralisée, SAE, SAI, oblitérateurs et distributeurs, sig, ferroviaire	9 500 000	2 500 000	-7 000 000	6 500 000	6 500 000	6 500 000
Dépôt (hors études : cf MOE)	Bâtiments, VRD, parkings, matériels et outillage pour entretien et dépannage	16 500 000	12 500 000	-4 000 000	13 000 000	13 000 000	13 000 000
Matériel roulant	véhicules + habillage (dont études), essais, mise en service, formation du personnel	44 000 000	40 000 000	-4 000 000	40 000 000	10 230 000	17 600 000
Opérations induites	parkings relais, pôles d'échanges, parkings d'accueil, …	11 030 000	11 030 000	0	11 030 000	11 030 000	11 030 000
SOUS TOTAL		243 449 922	204 549 922	-38 900 000	162 949 922	116 179 922	152 549 922
Aléas	Dont archéologie, indemnisation,,,,	23 550 078	20 450 078	-3 100 000	17 050 078	13 820 078	12 450 078
TOTAL		**267 000 000**	**225 000 000**	**-42 000 000**	**180 000 000**	**130 000 000**	**165 000 000**

Source : données fournies par la CUGB



Source : données fournies par la CUGB

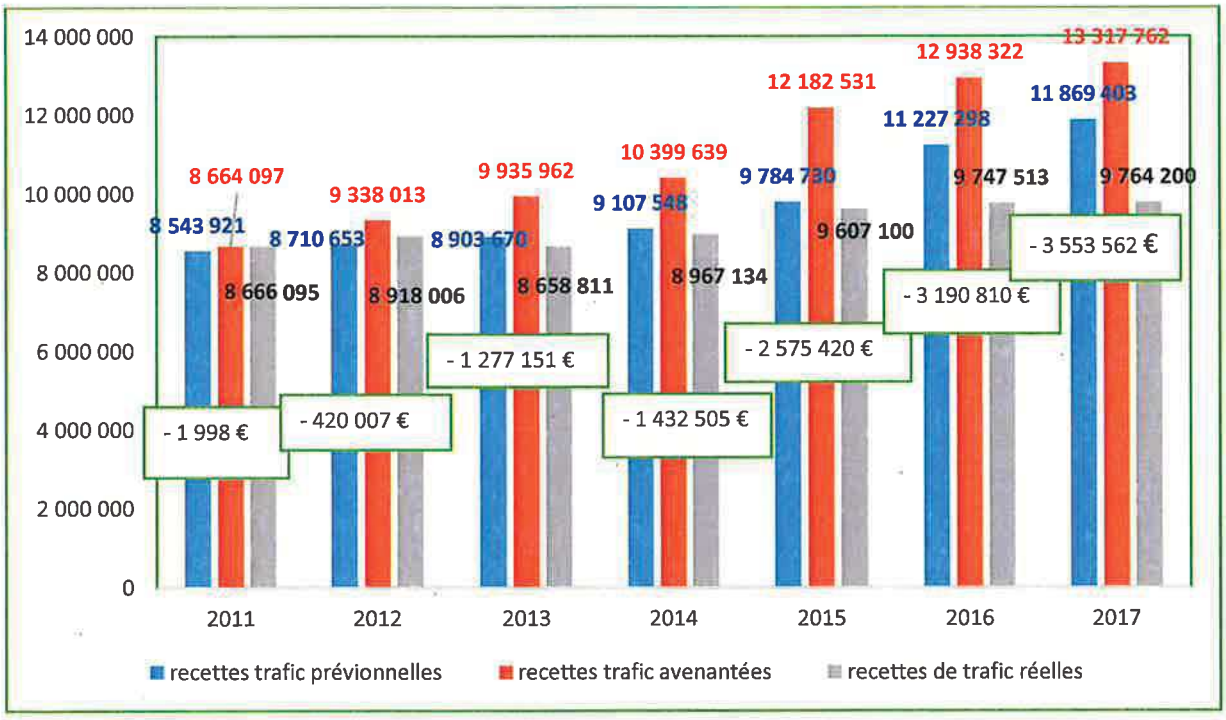
Annexe n° 3. Un contrat qui s'est soldé par une exploitation très déficitaire

La surévaluation des recettes de trafic

L'écart entre les recettes de trafic contractuelles (tous avenants compris) et les recettes de trafic réelles s'est élevé à – 12 448 K€ sur la durée du contrat : ce manque à gagner en recettes justifie la moitié environ du déficit de la délégation.

La recette de référence contractuelle comprend les recettes de trafic perçues auprès des usagers sur la base des tarifs définis par la CUGB et les recettes annexes (recettes des services spéciaux et occasionnels, produits d'activités annexes, et produits financiers) sur la base des montants annuels forfaitaires définis à l'article 26.4 du contrat sur la durée de l'exploitation. Les recettes de trafic représentent 96 % des recettes contractuelles et les recettes annexes 4 %.

Graphique n° 15 : Écart entre les recettes de trafic réelles et avenantées en euros sur la période 2011-2017



Source : protocole transactionnel

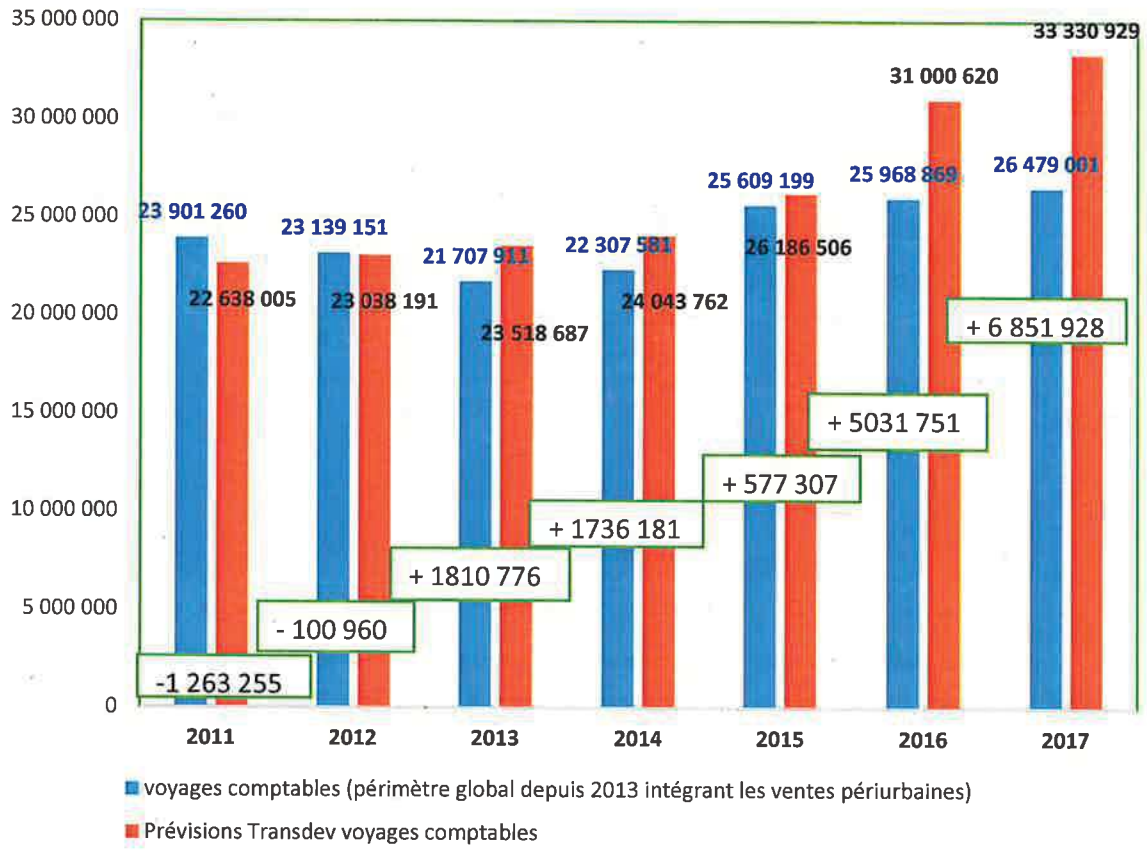
Même si les recettes de trafic ont progressé sur la durée de la DSP (cf. annexe n°6), à l'exception de l'année 2013 marquée par les travaux de mise en service du tramway, elles n'ont jamais atteint les niveaux prévus par le contrat et ses avenants.

La progression de la fréquentation (nombre de voyages comptables), enregistrée à partir de la mise en service du tramway n'a pas été à la hauteur des anticipations.

Le délégataire prévoyait une augmentation de la fréquentation de 47 % sur la durée de l'exploitation comme en témoigne l'évolution annuelle des voyages comptables. Or le nombre de voyage comptables, qui se calcule sur la base du nombre de titres vendus auquel est appliqué un coefficient de mobilité propre à chaque titre, n'a progressé que de 11 % sur la durée de l'exploitation. Les voyages comptés issus des cellules de comptage présentes dans les bus urbains et le tram uniquement ont augmenté de 9 % sur la durée du contrat. Les clés de mobilité ont été modifiées en 2015 pour tenir compte de l'évolution du réseau avec la mise en service du tram. C'est donc le caractère optimiste des prévisions de recettes qui est à l'origine de ce déficit de recettes.

Le graphique ci-dessous illustre les prévisions du délégataire qui escomptait 14,6 millions de voyageurs supplémentaires sur la durée de l'exploitation.

Graphique n° 16 : Voyages comptables prévisionnels et voyages comptables comptabilisés de 2011-2017 et écart entre les voyages prévisionnels et réels comptabilisés



Source : mémoire technique de Transdev et rapports d'activités du délégataire

Ce déficit de fréquentation par rapport aux estimations du délégataire n'a pas été compensé par les différentes hausses des gammes tarifaires. Celles-ci n'ont été arrêtées que pour faire face à des hausses de charges qui s'imposaient à l'exploitation, pour éviter à la collectivité d'augmenter sa contribution financière à l'équilibre de la DSP : elles se sont donc traduites par une hausse de l'engagement en recettes du délégataire dans les conditions définies à l'article 29.2.1 du contrat. Les onze avenants intervenus pendant l'exploitation ont eu pour objectif soit de corriger les effets de l'inflation et des modifications réglementaires concernant le taux de TVA par une hausse des gammes tarifaires, soit de contribuer à rendre le réseau plus attractif par la mise en place d'une tarification dite « par âge ».

Seul l'avenant n° 5 qui a acté la mise en service du tramway 12 mois avant la date contractuelle a entrainé un réajustement conséquent des recettes et des dépenses jusqu'au terme de la convention (cf. annexe n° 8). Un glissement des prévisions contractuelles d'évolution des recettes post tramway 2015-2017 a été opéré sur la période 2014-2016 et de nouvelles prévisions de recettes à la hausse ont été établies pour la période 2016-2017 entrainant un accroissement de l'engagement des recettes de référence de 2 234 K€ sur la période 2014-2017 soit 4,6 %. (cf. annexe n° 9).

Les engagements de recettes de trafic ont progressé de 12,7 % sur la durée du contrat soit + 8 629 K€ alors que l'observation des réalisations de 2011 à 2017 fait apparaître un déficit de 12 448 K€. Les engagements contractuels de recettes se sont révélés bien supérieurs aux recettes réellement perçues par le délégataire, compte tenu d'une prévision de fréquentation trop optimiste.

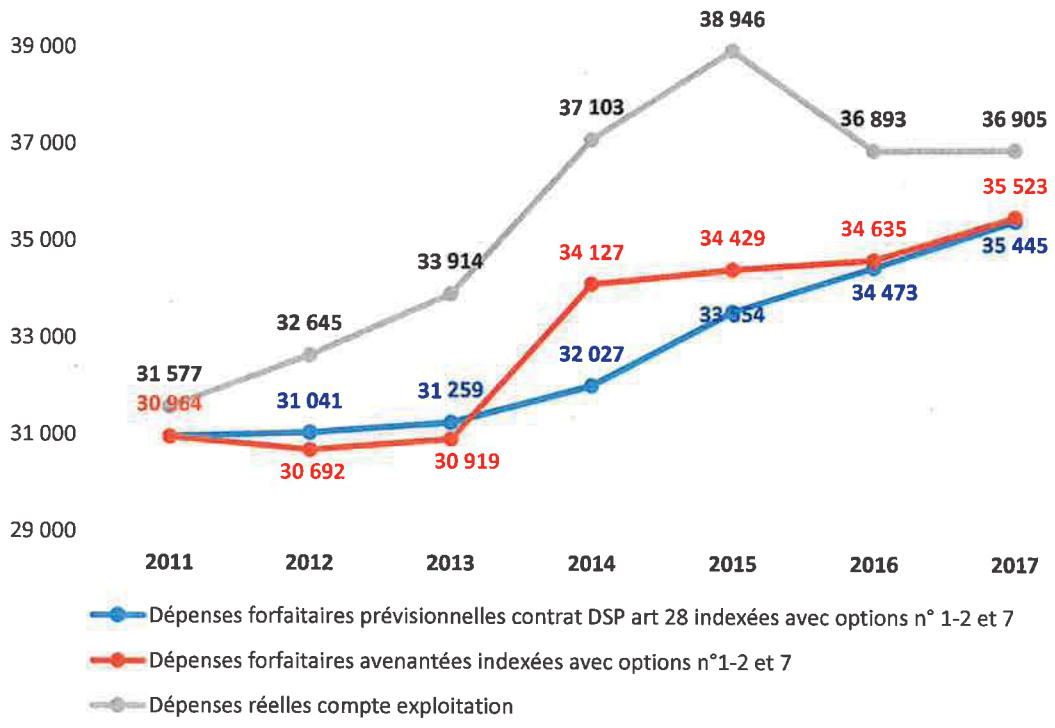
L'insuffisante maîtrise des charges

Parallèlement, les charges réelles d'exploitation évoluent fortement à la hausse sur la durée du contrat et s'avèrent nettement supérieures au montant des charges prévisionnelles avenantées indexées (+ 16 694 K€ soit 7,2 %).

Les charges d'exploitation augmentent de manière continue de 2011 à 2015 qui constitue un pic à 38 946 K€ pour décroître de 5 % en 2016 et stagner en 2017. Les charges de personnel qui représentent environ 68 % des charges d'exploitation ont évolué de 9 % en 2014 par rapport à 2013 et de 5 % en 2015 par rapport à 2014. Compte tenu de leur poids dans les charges d'exploitation, la pondération de l'indice personnel dans la formule d'indexation est cohérente.

Les avenants passés au cours de l'exécution du contrat ont eu un impact très limité sur l'évolution des dépenses contractuelles. En effet, les avenants ont entrainé une hausse de 2 083 K€ des dépenses d'exploitation (soit une évolution de + 1 % par rapport aux dépenses contractuelles). La collectivité est donc parvenue, tout au long de l'exploitation à maîtriser l'évolution des dépenses d'exploitation contractuelles et par conséquent sa participation financière, alors même que les dépenses réelles d'exploitation se sont révélées bien supérieures (+ 16 694 K€ par rapport aux dépenses avenantées indexées, soit une hausse de + 7,2 %).

Graphique n° 17 : Évolution des dépenses d'exploitation 2011-2017 en K€



Source : Contrat, avenants et comptes d'exploitation

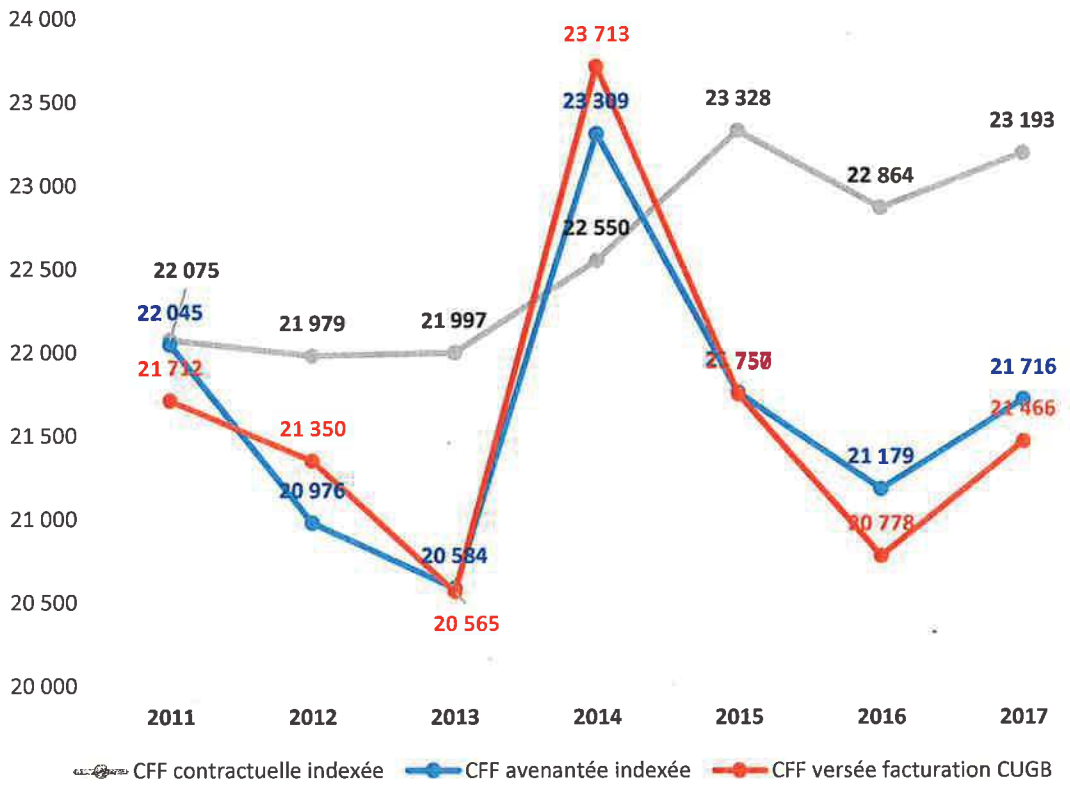
La dérive des dépenses d'exploitation a résulté essentiellement de la mise en service du tramway (cf. annexe n° 10). Les choix opérés par le délégataire et le coût manifestement sous-estimé de la mise en service et de l'exploitation du tram par le délégataire ont contribué à cette envolée des dépenses. La décision du délégataire d'externaliser la maintenance du tramway contrairement à ce qu'il avait prévu initialement a engendré un surcoût important (+ 3 150 K€) qu'il a dû supporter. La mise en service et l'exploitation du tram ont généré des besoins supplémentaires en personnel de conduite et de contrôle (+ 293 ETC) mais également pour des missions d'encadrement. Cette hausse importante des effectifs disposant de qualifications supérieures n'a pas été compensée par la réduction d'emplois moins qualifiés. Le total des effectifs d'encadrement, du service méthodes, marketing et du service secrétariat comptabilité est passé de 479,5 ETC prévu contractuellement à 551,1 ETC, soit une hausse de + 71,6 ETC sur la durée de l'exploitation représentant un surcoût de 7 268 K€. Cette charge financière a pesé intégralement sur le délégataire, la CUGB ayant mené les négociations pour la conclusion des avenants avec comme postulat le respect des unités d'œuvre prévues dans le contrat.

La maîtrise par la collectivité du niveau de sa contribution financière forfaitaire

La CUGB est parvenue dans le cadre des avenants conclus avec le délégataire tout au long du contrat à maîtriser les évolutions de la contribution financière forfaitaire. Ainsi, le montant total de la contribution financière contractuelle fixée à 138 260 K€ a été révisée à la baisse au fil des avenants pour atteindre la somme de 131 309 K€, soit un écart de – 5 % correspondant à - 6 951 K€.

Les contributions financières forfaitaires sont indexées chaque année et font l'objet des ajustements prévus au dispositif contractuel qui impactent à la hausse ou à la baisse le montant définitif de la contribution financière forfaitaire à verser au délégataire au titre de l'exercice considéré. Ainsi, les grèves de 2013 et 2014 ont entrainé une réfaction de la contribution forfaitaire de 179 275 € en 2013 et de 177 680 € en 2014.

Graphique n° 18 : Évolution de la contribution financière forfaitaire en K€ 2011-2017



Source : avenants, contrat DSP 2011-2017 et factures CUGB

Le délégataire a ainsi assumé la majeure partie du déficit, la contribution financière forfaitaire versée par le délégant ne permettant pas de couvrir l'écart entre les charges et les recettes d'exploitation. Ce résultat déficitaire résulte du déficit constaté sur les recettes de trafic 12 448 K€ sur la durée de l'exploitation et d'un surplus de charges de 16 694 K€.

Ce déficit d'exploitation notamment au titre des recettes a fait naître un différend entre les parties au contrat en 2014, sur les conditions et les modalités de règlement de l'article 7 de l'avenant n° 5 et de l'article 32.1 de la convention. Suite à des discussions intervenues entre les parties pendant plus de 2 ans, le délégataire a notifié le 17 octobre 2017 à la CUGB une demande indemnitaire et a également signifié à la CUGB, parallèlement, conformément aux dispositions de l'article 40 de la convention, une demande de conciliation préalable d'une durée de trois mois en vue d'un règlement amiable du litige.

Annexe n° 4. Règles de TVA applicables aux transports

Les conséquences financières de l'assujettissement ou non de l'activité déléguée à la TVA constitue un enjeu majeur dans le choix du contrat. En effet, les conséquences ne sont pas les mêmes pour les usagers (assujettissement ou non des tarifs) et pour les collectivités délégantes qui disposent ou non de la faculté d'exercer leurs droits à déduction. Ainsi, lorsque le délégataire se rémunère en percevant directement les recettes sur les usagers il est considéré sur le plan fiscal comme l'exploitant du service. Ces recettes encaissées par le délégataire sont assujetties à la TVA et ce dernier est redevable de la TVA dans les conditions de droit commun. La contribution financière forfaitaire versée par le délégant constitue soit une subvention d'équilibre hors du champ d'application de la TVA soit une subvention analysée comme un complément de prix assujettie à la TVA. La doctrine administrative a évolué dans sa définition de la notion de subvention complément de prix. Depuis le 15 novembre 2012, l'administration a opéré un revirement de son approche de la subvention complément de prix. Ainsi, l'administration considère que « *la subvention doit être spécifiquement versée à l'organisme subventionné afin qu'il fournisse un bien ou effectue un service déterminé. Elle doit donc être identifiable comme la contrepartie d'une opération taxable et non versée globalement pour couvrir les coûts de l'organisme subventionné (il ne suffit pas que son versement permette indirectement à cet organisme de pratiquer des prix moins élevés)* » et qu'en outre « *les acheteurs du bien ou les preneurs du service doivent tirer profit de la subvention octroyée au bénéficiaire. En effet, il est nécessaire que le prix à payer par l'acheteur ou le preneur soit fixé de tel façon qu'il diminue à proportion de la subvention accordée au vendeur, laquelle constitue alors un élément de détermination du prix exigé. Ainsi une subvention ne saurait être qualifiée de complément de prix dès lors qu'elle n'est pas calculée de manière à couvrir spécialement l'insuffisance de recettes résultant de la tarification mais a pour objet de prendre en charge des coûts fixes et/ou variables* ». Il apparait donc que la subvention versée par le délégant est une subvention d'équilibre.

Par ailleurs, l'autorité délégante bien qu'elle n'exploite pas le service peut transférer au délégataire les droits à déduction de la TVA afférente aux investissements qu'elle a financés pour les besoins du service, ce qui lui permet de récupérer ainsi la TVA par le biais de son délégataire. Ce dispositif d'un intérêt majeur pour les collectivités, qui leur permettait de consentir des investissements conséquents et de bénéficier du reversement par le délégataire des montants représentants cette TVA, a été supprimé au 1er janvier 2016 pour les nouveaux contrats de délégation de service public conclus à compter du 1er janvier 2016 et a continué à s'appliquer pour la durée des contrat signés avant le 1er janvier 2016 (Décret n° 2015-1763 du 24 décembre 2015 relatif au transfert du droit à déduction en matière de taxe sur la valeur ajoutée). Pour ne pas alourdir les charges d'investissements des collectivités qui ne pouvaient plus déduire la TVA, la circulaire n° INTB160197ON du 8 février 2016 prise en application des dispositions de la loi de finances rectificatives pour 2015 a ouvert aux délégations de service public dans les secteurs assujettis, la possibilité pour les collectivités de récupérer la TVA par le biais du FCTVA.

Le délégataire qui bénéficie de subvention publique se trouve de son côté assujetti à la taxe sur les salaires. En effet, la subvention versée par la collectivité vient gonfler le chiffre d'affaires du délégataire, sans donner lieu à facturation de TVA. La taxe sur les salaires est due par les employeurs dont le chiffre d'affaires n'est pas assujetti à la TVA l'année du versement des rémunérations à leurs salariés ou assujetti à moins de 90 % au cours de l'année civile précédant celle du paiement de ces rémunérations. La taxe sur les salaires a représenté pour Transdev un montant de 7 445 K€ sur la durée de l'exploitation soit une moyenne de 1 063 K€ par an.

Annexe n° 5. Les différents avenants de la DSP 2011-2017 et leurs conséquences sur les recettes

Onze avenants se sont succédés au cours de l'exploitation. Ces avenants ont été consentis soit pour maîtriser l'évolution des coûts résultant de l'inflation ou de modifications réglementaires impactant la TVA ou pour dynamiser le réseau et son attractivité par le remplacement d'une tarification, dite « au statut » par une tarification dite « par âge ».

Ainsi, l'avenant n° 1 (30/08/2011) a proposé une réévaluation des tarifs pour tenir de l'évolution de l'inflation annuelle de l'ordre de 2 % par an et pour anticiper la forte augmentation prévisible des dépenses forfaitaires due à la hausse du prix du carburant depuis octobre 2009, estimé en avril 2011 à plus de 28 % sur cette période. Cette modification de la gamme tarifaire au 1er septembre 2011 a entraîné une augmentation de l'engagement de recettes contractuel (recettes de trafic et recettes annexes) de 2 628 K€ HT.

L'avenant n° 3 (02/04/2012) et l'avenant n° 4 (17/07/2012) se sont inscrits dans ce même contexte et ont traduit la volonté de la CUGB de maîtriser la hausse de la contribution forfaitaire pénalisée par une indexation défavorable depuis 2011 liée à la hausse du coût des carburants et par le passage de la TVA sur les transports de voyageurs de 5,5 % à 7 % résultant de la loi de finances pour 2012 du 28 décembre 2011. Ainsi, la CUGB a décidé en sus des efforts de réduction des dépenses d'exploitation demandés au délégataire, de prévoir une évolution de la gamme tarifaire au 1er mars 2012 puis une seconde évolution à compter du 1er septembre 2012 qui a impacté fortement à la hausse les tarifs Diabolo pour permettre une hausse des recettes forfaitaires. L'augmentation a été de 61 % pour les abonnements mensuels et annuels 1ère enfant et de 75 % pour le deuxième enfant pour l'abonnement mensuel et de 80 % pour l'abonnement annuel. Le montant de recettes supplémentaires a été estimé sur la période 2012-2017 à 4 270 K€. Ces différentes évolutions de la gamme tarifaire ont été un des moyens pour la CUGB de maîtriser sa participation financière. Ces deux augmentations tarifaires importantes en 2012 et l'effet année pleine de la hausse des tarifs de septembre 2011 ont permis aux recettes de trafic de continuer de progresser en 2012 (+ 2,9 % par rapport à 2011) en dépit de l'impact des travaux du tramway qui ont pénalisé la vitesse commerciale des bus dégradant l'attractivité du réseau. L'année 2013 a été fortement marquée tout comme l'année 2012 par des perturbations liées à la fin des travaux du tram entraînant une baisse de la fréquentation et des recettes de trafic de 2,9 % par rapport à 2012.

L'année 2014 est marquée par la mise en service du tramway et par l'avenant n° 5 (22/02/2014) qui a acté la mise en service anticipée du tramway planifiée initialement pour le début du mois de septembre 2015. L'avenant n° 5 a été un des avenants majeurs compte tenu de son impact sur l'économie du contrat et sur le réseau urbain. Cette mise en service anticipée du tramway 12 mois avant la date contractuelle a impliqué un réajustement des engagements de recettes et de dépenses jusqu'au terme de la convention, conformément à la clause de revoyure prévue à l'article 2 de l'annexe 21 du contrat. Les prévisions contractuelles d'évolution des recettes 2015 à 2017 ont été décalées de 2014 à 2016, et une évolution des recettes de 2,32 % a été prévu de 2016 à 2017. Ces adaptations devaient conduire à un accroissement des recettes forfaitaires de 2 234 K€ sur la période 2014-2017. Or, le déficit de recettes sur la période 2014-2017 s'est élevé à 10 901 K€. Pourtant les recettes de trafic ont progressé de 3,6 % en 2014 traduisant le succès du nouveau réseau. Cette progression se poursuit en 2015 avec une hausse de 7,1 % des recettes de trafic en 2015 en lien avec l'augmentation des tarifs au 1er janvier 2015 décidée par l'avenant n° 6 (19/01/2015).

Cet avenant n° 6 a pris en compte la modification du taux de TVA passé de 7 % à 10 % depuis le 1er janvier 2014. Cependant la CUGB avait décidé de reporter l'application de l'augmentation de la TVA à 10 % s'appliquant aux transports publics adoptée en 2013 pour permettre au réseau de retrouver de l'attractivité et de prendre à sa charge pour la seule année 2014 l'incidence financière pour les recettes du délégataire à hauteur de 334 587 € et ceci afin de ne pas faire supporter la hausse de la TVA au seul usager. Ainsi, la recette forfaitaire 2014 a été revue contractuellement à la baisse à hauteur de ce montant, ce qui a augmenté mécaniquement la contribution financière forfaitaire due par la collectivité. *A contrario* sur 2015, la collectivité a opté pour une hausse des tarifs afin de pallier la perte liée au reversement de TVA majorée à 10 % jusqu'à la fin du contrat avec un effet à la marge sur l'engagement de recettes forfaitaire du délégataire, celle-ci étant hors taxe. Les recettes réelles d'exploitation 2015 se sont élevées à 9 885 K€ soit un retrait de 2 788 K€ par rapport aux engagements contractuels de recettes (avenant n° 6).

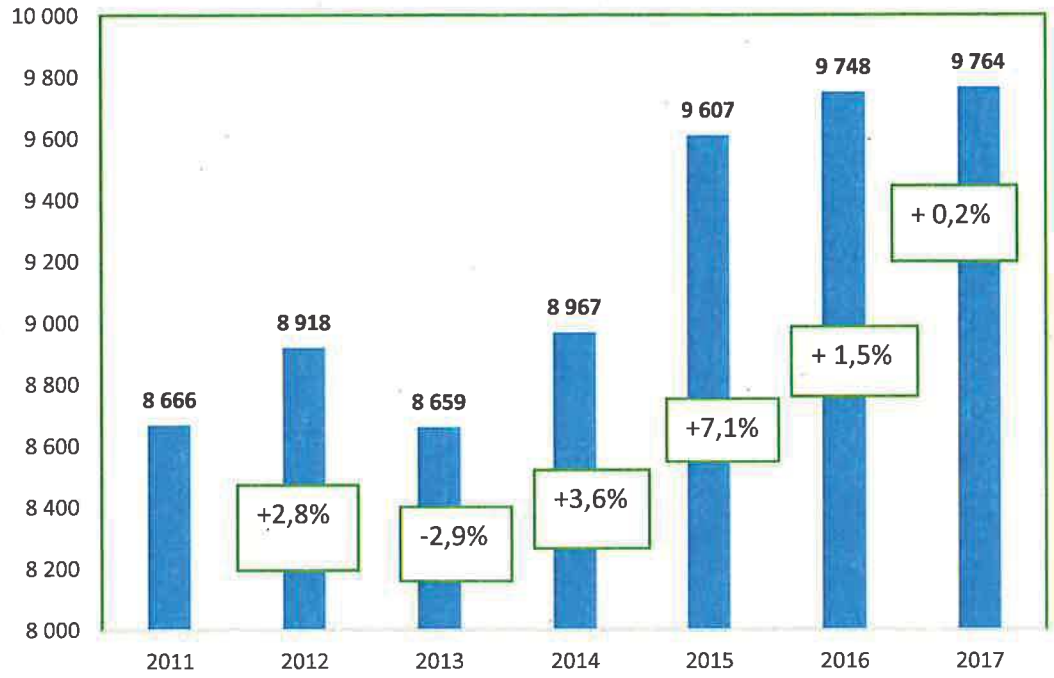
L'année 2016 est marquée par deux évolutions de la gamme tarifaire au 1er février 2016 et au 1er septembre 2016.

L'avenant n° 8 (10/02/2016) a proposé une réévaluation afin de suivre l'évolution de l'inflation annuelle au titre des exercices 2013 à 2016 sur l'ensemble de la gamme tarifaire, de l'ordre de 2,1 % conformément à la clause d'ajustement des recettes forfaitaires de l'article 29 du contrat.

L'avenant n° 9 (15/06/2016) a pris acte de la réflexion menée par la CUGB sur la tarification solidaire, en instaurant une nouvelle gamme tarifaire par tranches d'âge et non plus par statut, sans modification des tarifs. Ce passage à une tarification par tranches d'âge a facilité la gestion du délégataire en limitant notamment la production de documents tels que les certificats de scolarité pour pouvoir valider des abonnements. Les recettes de trafic de 2016 n'ont progressé que de 1,5 % par rapport à 2015 en raison de l'important mouvement de grève qui a perturbé le réseau de transport pendant 6 semaines au printemps 2016 entrainant une baisse de la fréquentation et des recettes. La durée et l'ampleur de ces mouvements sociaux a par ailleurs conduit le délégataire à accorder une indemnisation tarifaire à certains usagers. Les recettes réelles 2016 ont donc enregistré un déficit de 3 424 K€ par rapport aux engagements contractuels de recettes de l'année 2016 (avenant n° 8). Ce déficit s'est encore accentué en 2017. Les recettes de trafic 2017 ont progressé de 0,2 % par rapport à 2016 mais les recettes réelles d'exploitation se sont révélées inférieures de 3 305 K€ par rapport aux engagements contractuels de recettes de l'année 2017 (avenant n° 11).

Les engagements de recettes de trafic ont progressé de 12,7 % sur la durée du contrat soit + 8 629 K€ alors que l'observation des réalisations de 2011 à 2017 fait apparaître un déficit de 12 448 K€. Les engagements contractuels de recettes se sont révélés bien supérieurs à la réalité des recettes réellement perçues par le délégataire, compte tenu d'une prévision de fréquentation trop optimiste.

Annexe n° 6. Évolution des recettes de trafic en K€ 2011-2017



Source : protocole transactionnel et compte d'exploitation 2011-2017

Annexe n° 7. Évolution de la grille tarifaire sur la durée de la DSP 2011-2017

Titres GINKO	Tarifs 2009-2011	Tarifs sept. 2011 -Avenant n°1	Tarifs mars 2012 Avenant n°3	Tarif sept. 2012 avenant n°4	Tarifs 1er janvier 2015 avenant n° 6	Tarifs 1er février 2016 avenant n°8	Tarifs 1er septembre 2016 avenant n°9	Observations	Evolution 2011-2016
Titres au voyage									
Ticket unité	1,20	1,30	1,3	1,3	1,4	1,4	1,4		8%
Carnet 10 tickets	10,20	11,00	11,4	11,4	11,9	12	12		9%
Ticket journée	3,60	3,90	4	4	4,2	4,3	4,3		10%
Ticket journée P+R					4,2	4,3	4,3		
Ticket Journée spéciaux		1,14	1,14	1,14					
Ticket groupe	8,53	8,53	9	9	9,4	9,6	50	carte 50 voyage 51 € avec le support	
Ticket contact	3,60	3,90	4	4	2,1	2,2	/	supprimé	
Ticket 2 voyages							2,8		
Ticket Evolis	3,60	3,80	3,9	3,9	4,1	4,2	4,2		11%
Carnet de 10 tickets Evolis Gare	24,00	25,00	25,7	25,7	26,8	27,5	/	supprimé	
Abonnement hebdomadaire									
Campus étudiant	8,30	8,70	9	9	9,3	9,5	/	supprimé	
Abonnement mensuels									
Sesame tout public	35,20	36,60	38	38	39,5	41,5	42		15%
Couple	52,60	55,00	57	57	59	61	/	supprimé	
Famille	26,30	28,00	29	29	30	31	/	supprimé	
Heures creuses	21,60	23,00	23,8	23,8	24,5	25,5	/	supprimé	
Grand écran	13,00	14,00	14,5	14,5	15	15,5	/	supprimé	
Campus étudiants	24,90	26,10	27,1	27,1	28	28,5	27,5	pass 18-25 ans et étudiants de 26 à moins de 28 ans	5%
Diabolo scolaires	8,70	9,00	9,3	**15**	15,5	16	16	pass 4-17 ans	78%
Diabolo réduit (2ème enfant)	5,20	5,50	5,7	**10**	10,4	11	11	pass 4-17 ans à partir 2ème enfant	100%
Diabolo CG 25			102,3	165					

Titres GINKO	Tarifs 2009-2011	Tarifs sept. 2011 -Avenant n°1	Tarifs mars 2012 Avenant n°3	Tarif sept. 2012 avenant n°4	Tarifs 1er janvier 2015 avenant n° 6	Tarifs 1er février 2016 avenant n°8	Tarifs 1er septembre 2016 avenant n°9	Observations	Evolution 2011-2016
Or plus de 60 ans	24,90	26,10	27,1	27,1	28	29,5	31	à partir de 61 ans avec glissement prévu jusqu'à plus de 65 ans au 1er septembre 2020	19%
Or PMR							31	pass PMR	
Sésame demandeur emploi 1,5 €	1,50	1,50	1,5	1,5	1,5	1,6	1,6	pass demandeur d'emploi	7%
Sesame demandeur emploi 9€	9,00	9,00	9	9	9	9,2	9,2	pass demandeur d'emploi réduit	2%
Sésame CMU	17,00	17,00	17	17	17	17,5	18		6%
Mission locale	Gratuit	Gratuit	Gratuit	Gratuit	Gratuit	Gratuit	Gratuit		
Abonnements annuels									
Sesame tout public	387,00	387,00	399	399	410	420	420		9%
Couple	579,00	600,00	619	619	640	660	/	supprimé	
Famille	289,00	300,00	310	310	320	330	/	supprimé	
Campus étudiants	249,00	249,00	257	257	265	270	275	pass 18-25 ans et étudiants de 26 à moins de 28 ans	10%
Diabolo scolaires dt vente CG 25	96,00	99,00	102,3	**165**	170	176	176		78%
Diabolo réduit (2ème enfant)	57,00	59,00	61	**110**	114	120	120		103%
Or plus de 60 ans	274,00	274,00	283	283	292	300	310	à partir de 61 ans avec glissement prévu jusqu'à plus de 65 ans au 1er septembre 2020	13%
Or PMR							300		
Coupon CCAS	18,00	18,00	18	18	18	18,5	18,5		3%
Pass entreprise	310,00	310,00	320	320	330	340	340		10%

Source : avenants au contrat DSP 2011-2017

Annexe n° 8. Impact de l'avenant n°5 DSP 2011-2017

	2014	2015	2016	2017	Total
Recettes trafic contrat art. 28	9 107 548	9 784 740	11 227 298	11 869 403	
Effet avenant n°1	383 221	411 717	472 533	499 307	
Effet avenant n° 4	672 709	722 726	829 161	876 832	
Effet avenant n°5	557 799	1 252 649	316 701	-101 830	
Recettes trafic Avenant n° 5	10 721 277	12 171 832	12 845 693	13 143 712	48 882 514
Recettes trafic Avenant n°4	10 163 478	10 919 183	12 528 992	13 245 542	46 857 195
Ecart trafic avenant n°5 et avenant n°4	557 799	1 252 649	316 701	-101 830	2 025 319
Evolution recettes de trafic avenantn°5/avenant n°4					4%
Recettes annexes contrat	369 490	441 340	382 340	382 970	
Effet avenant n°4	42 839	51 169	44 329	44 402	
Effet avenant n°5	19 296	-2 487	90 482	101 777	
Recettes annexes avenant n°5	431 625	490 022	517 151	529 149	1 967 947
Recettes annexes avenant n°4	412 329	492 509	426 669	427 372	1 758 879
Ecart recettes annexes avenant n°5 et n°4	19 296	-2 487	90 482	101 777	209 068
					12%
Recettes de référence avenant n°5	11 152 902	12 661 854	13 362 844	13 672 861	50 850 461
Recettes de référence avenant n°4	10 575 807	11 411 692	12 955 661	13 672 914	48 616 074
Ecart recettes de références avenant n°5 et n°4					2 234 387
Evolution avenant n°5/Avenant n°4					4,6%

Source : protocole transactionnel et annexe 1 de l'avenant n° 10

Annexe n° 9. Évolution de l'engagement de recettes en euros sur la durée du contrat 2011-2017

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Recettes commerciales prévisionnelles contrat art 28	8 888 281	9 062 533	9 262 120	9 477 038	10 226 080	11 609 638	12 252 373	70 778 063
Recettes de trafic prévisionnelles contrat	8 543 921	8 710 653	8 903 670	9 107 548	9 784 730	11 227 298	11 869 403	68 147 223
Recettes annexes prévisionnelles contrat	344 360	351 880	358 450	369 490	441 350	382 340	382 970	2 630 840
DSP av.1 30/08/2011	9 008 457	9 428 999	9 636 702	9 860 259	10 637 797	12 082 171	12 751 680	73 406 065
DSP av. 3 2/04/2012	9 008 457	9 428 999	9 636 702	9 860 259	10 637 797	12 082 171	12 751 680	73 406 065
DSP av. 4 17/07/2012	9 008 457	9 715 236	10 335 971	10 575 806	11 411 692	12 955 660	13 672 914	77 67736
DSP av. 5 27/02/2014	9 008 457	*9 715 236*	*10 335 971*	11 152 901	12 661 855	13 362 843	13 672 861	79 910 124
DSP av. 6 19/01/2015	9 008 457	*9 715 236*	*10 335 971*	10 818 314	12 672 983	13 362 843	13 672 861	79 586 665
DSP av. 7 22/07/2015	9 008 457	9 715 236	10 335 971	10 818 314	12 672 983	13 362 843	13 672 861	79 586 665
DSP av. 8 8/02/2016	9 008 457	*9 715 236*	*10 335 971*	*10 818 314*	*12 672 983*	13 455 473	13 846 911	79 853 345
DSP av. 9 7/06/2016	9 008 457	*9 715 236*	*10 335 971*	*10 818 314*	*12 672 983*	13 455 473	13 846 911	79 853 3453
DSP av. 10 1/09/2016	9 008 457	*9 715 236*	*10 335 971*	*10 818 314*	*12 672 983*	13 455 473	13 846 911	79 853 345
DSP av 11 12/09/2017	9 008 457	*9 715 236*	*10 335 971*	*10 818 314*	*12 672 983*	*13 455 473*	13 806 703	79 813 137
Evolution engagement de recettes avenantées /article 28	1,35%	7,20%	11,59%	14,15%	23,93%	15,90%	12,69%	12,8%
Evolution engagement recettes avenantées		9%	6%	5%	17%	6%	3%	
Recettes de trafic contractuelles	*8 543 921*	*8 710 653*	*8 903 670*	*9 107 548*	*9 784 740*	*11 227 298*	*11 869 406*	*68 147 233*
Recettes trafic avenantées	*8 664 097*	*9 338 013*	*9 935 962*	*10 399 639*	*12 182 531*	*12 938 322*	*13 317 762*	*76 776 326*
Ecart recettes trafic contractuelles et avenantées								*8 629 093 soit 12,7%*
Recettes trafic réelles (cpte exploitation 2017+ protocole)								
	8 666 095	*8 918 006*	*8 658 811*	*8 967 134*	*9 607 100*	*9 747 513*	*9 764 200*	*64 328 859*
Ecart recettes trafic réelles et recettes trafic prév. avenantées								
	1 998	*-420 007*	*-1 277 151*	*-1 432 505*	*-2 575 431*	*-3 190 809*	*-3 553 562*	*-12 447 467*
Evolution recettes de trafic réelles		2,90%	-2,90%	3,60%	7,10%	1,50%	0,20%	

Source : compte d'exploitation et avenants et protocole transactionnel

Annexe n° 10. La dérive des dépenses d'exploitation 2011-2017

L'année 2014 a enregistré une hausse significative des charges d'exploitation par rapport à 2013 (+3 192 K€) avec la mise en service du tramway. L'arrivée du tramway a impliqué de nouvelles infrastructures (centre de maintenance du tram, dépôt supplémentaire et installations fixes afférentes au tramway) et un service de maintenance renforcé pour assurer la gestion de tout le patrimoine mis à disposition par la CUGB (19 rames de tram). Ces nouvelles infrastructures ont généré des dépenses supplémentaires en terme de maintenance, d'assurance, d'achat de petits équipements et matériels, d'énergie, de frais de transports de fonds et de frais bancaires liés à la démultiplication des flux financiers afférents à la billettique et à la mise en service des distributeurs automatiques de titres sur les stations de tramway.

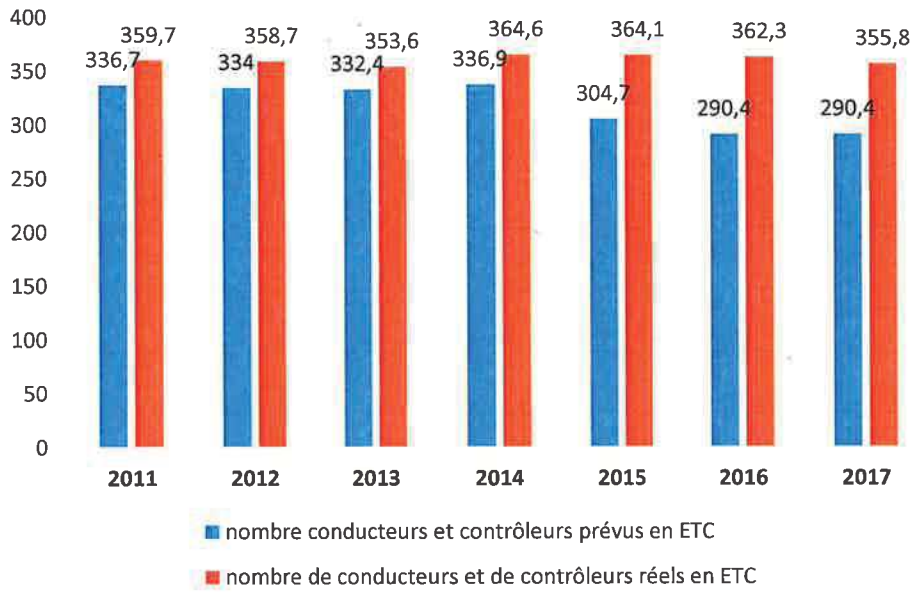
Par ailleurs, de nouvelles équipes techniques ont dû être constituées pour assurer cette gestion quotidienne, générant des frais supplémentaires (charges de personnel, formation). Sur la période 2012-2014, 48 ETC ont été recrutés principalement pour le service maintenance des installations fixes du tramway, les services administratifs (un poste aux technologies nouvelles, et un demi-poste à la direction financière) et la conduite. L'investissement en formation a également été conséquent représentant 5,8 % de la masse salariale en 2014 soit un budget de 937 K€, consacré aux actions de formations liées au tramway.

Le tableau « dépenses avenantées indexées et dépenses réelles 2011-2017 » ci-dessous, illustre les écarts entre les dépenses avenantées indexées et les dépenses réelles d'exploitation. Les écarts les plus significatifs concernent les coûts du personnel d'exploitation (+ 1 485 K€), les frais kilométriques (+ 4 572 K€), les frais généraux (+ 10 074 K€), la gestion de la billettique et du SAE (+ 2 429 K€) et les coûts de maintenance des rames du tramway (+ 3 150 K€).

L'écart entre le prévisionnel et le réalisé concernant le coût de la maintenance des rames du tramway résulte du changement opéré par le délégataire dans la maintenance du tramway. En effet, Transdev avait fait le choix d'internaliser la maintenance du tramway en redéployant 4 agents du service Technologies nouvelles qu'il prévoyait de former, ce qui limitait le coût de cette option dans son offre. En fait, le délégataire a finalement décidé d'externaliser cette prestation de maintenance et de fourniture de pièces détachées auprès du constructeur CAF ; ce qui a engendré un surcoût important qu'il a dû supporter.

Les coûts du personnel d'exploitation ont été supérieurs de 1 485 K€ sur la durée de l'exploitation. Les effectifs de conducteurs et de contrôleurs ont été supérieurs aux prévisions du délégataire dès le début de l'exploitation et n'ont cessé de croître avec une hausse très significative des effectifs sur la période 2014, 2015 et 2016. L'année 2014 a nécessité un volume de conducteurs important dans le cadre du programme des formations et les rémunérations ont progressé en 2015 en raison de l'évolution de la valeur du point au 1er septembre 2015 et des effets en année pleine de la nouvelle organisation mise en place avec l'arrivée du tramway et la mise en œuvre du nouveau réseau.

Graphique n° 19 : Nombre de personnel d'exploitation



Source : Grilles des coûts Annexe 10 rapports d'activité 2017

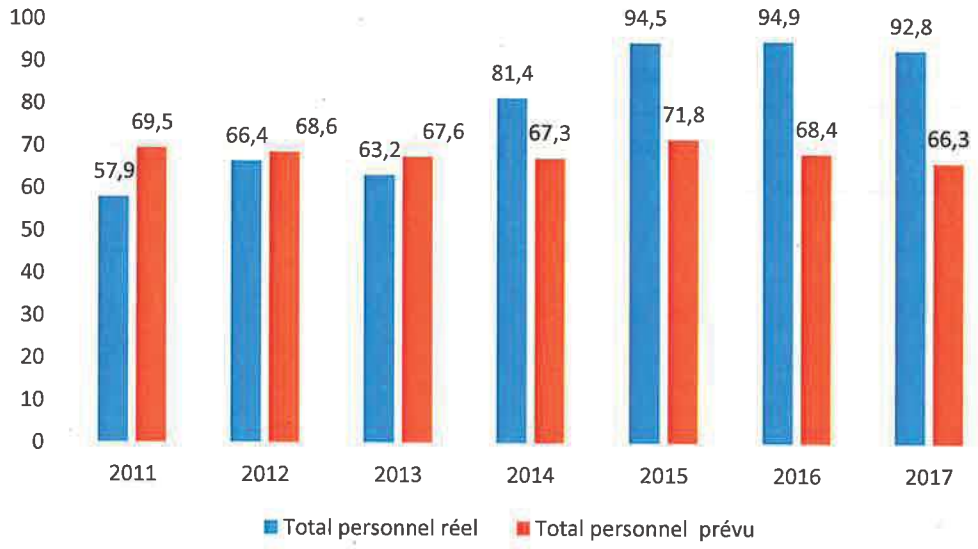
La hausse importante des coûts des frais généraux résulte d'un double phénomène. Le délégataire a eu besoin de personnel supplémentaire pour assurer la mise en service du tramway et son exploitation à compter de 2014 ; ce qui s'est traduit par + 71,6 ETC sur la durée du contrat, soit + 15 % d'ETC. D'autre part, les effectifs recrutés disposaient de qualifications supérieures. Le délégataire a ainsi recruté 9 ETC cadres en plus sur la durée de l'exploitation pour assurer des missions d'encadrement et 126,5 ETC supplémentaires sur les emplois méthodes, marketings qui n'ont pas été compensés par la réduction des emplois moins qualifiés en secrétariat et comptabilité (- 63,9 ETC). Le coût par ETC a été ainsi supérieur de 8 % par rapport au prévisionnel et a pesé intégralement sur le délégataire. En effet, les avenants n'ont pas impacté à la hausse ce poste frais généraux, l'autorité délégante ayant mené les négociations avec comme postulat le respect des unités d'œuvre prévues dans le contrat. Or, dans le contrat, ce poste ne subissait guère de variation entre le réseau avant mise en service du tramway et le réseau après mise en service.

Tableau n° 34 : Effectifs d'encadrement, des services méthode et marketing et de gestion administrative et comptable en ETC

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Effectif ETC encadrement réel	7	6,8	7,8	10,2	10,9	9	8	59,7
Effectif ETC méthode marketing réel	40,3	46,1	46,5	59,9	71,4	73,5	72,6	410,3
Effectif ETC secrétariat, compta, marketing réel	10,6	13,5	8,9	11,3	12,2	12,4	12,2	81,1
Total des effectifs réels	57,9	66,4	63,2	81,4	94,5	94,9	92,8	551,1
Rémunération réelle du personnel	3 880 881	4 158 528	4 464 691	6 064 728	6 521 306	6 236 022	6 102 880	37 429 036
Effectif ETC encadrement prévisionnel	8	7,8	7	6,9	7	7	7	50,7
Effectif ETC méthode marketing prévisionnel	42	41,2	40	39,8	42,2	40,6	38	283,8
Effectif ETC secrétariat, compta, marketing prévisionnel	19,5	19,6	20,6	20,6	22,6	20,8	21,3	145
Total des effectifs prévus	69,5	68,6	67,6	67,3	71,8	68,4	66,3	479,5
Rémunération prévisionnelle avenantée indexée	4 258 241	4 304 597	4 266 070	4 533 350	4 411 420	4 160 047	4 227 393	30 161 118
Ecart effectif réel/prévu	-11,6	-2,2	-4,4	14,1	22,7	26,5	26,5	71 ,6
Ecart rémunération prévisionnelle indexée et réelle	-377 360	-146 069	198 621	1 531 378	2 109 886	2 075 975	1 875 487	7 267 918

Source : Grilles des coûts d'exploitation contrat et comptes d'exploitation

Graphique n° 20 : Évolution des effectifs d'encadrement, méthode, marketing et de gestion administrative et comptable en ETC



Source : Grilles des coûts rapports d'activité

Cette hausse des effectifs s'est traduite par une hausse corrélative des taxes sur les salaires de + 1 077 K€, soit + 17 % par rapport aux estimations initiales indexées du délégataire. Ce dernier a été fortement mobilisé pour préparer la mise en service du tram ; ce qui a généré une augmentation du poste « assistance technique » de + 2 337 K€, soit + 18,9 % par rapport au montant prévu.

L'avenant n° 5 du 27 février 2014 a acté la mise en service anticipée du tramway au 1er septembre 2014, soit 12 mois avant la date contractuelle ; ce qui a impliqué un réajustement des engagements de recettes et de dépenses jusqu'au terme de la convention, conformément à la clause de revoyure prévue à l'article 2 de l'annexe 21 du contrat. Cette mise en service anticipée a engendré des dépenses supplémentaires estimées à 3 506 K€ (valeur 2009) sur la période 2014-2017. Celles-ci ont résulté de la prise en compte de moyens humains supplémentaires en raison des contraintes d'organisation et d'exploitation, de surcoûts de maintenance (en particulier en pièces de rechange) évoluant fortement dans le temps en raison des fins de garantie et d'opérations lourdes programmées au franchissement de seuils kilométriques (250 000 kms), ainsi que de la prolongation de la maintenance sur une année supplémentaire.

L'avancement de la date de mise en service du tramway a entraîné un kilométrage parcouru plus important, en moyenne par rame, au terme du contrat. Ce kilométrage moyen a été estimé à plus de 150 000 kms en début d'année 2017, pour atteindre 200 000 en fin d'année 2017. L'entretien et la maintenance des installations fixes (plateforme, voie ferrée, stations et mobiliers urbains, sous-stations électriques et ligne aérienne de contact, SAE, signalisation, vidéo, billettique) a connu une forte augmentation de + 1 090 K€ par rapport aux estimations contractuelles. La mise en service du tramway, l'ouverture d'un nouveau dépôt, le lancement du système billettique et la nouvelle organisation mise en place se sont traduits par une hausse des dépenses réelles sur la période 2014-2017 de 11 133 K€.

Tableau n° 35 : Avenant n° 5 de la DSP 2011-2017

Evolution coût total en euros Avenant n°5	2014	2015	2016	2017	Total 2014-2017 avenant n°5	Total 2014-2017 prévisionnel contrat	Ecart avenant 5 et prévisionnel contrat	Total 2014-2017 Av 4	Ecart Av 4 et Av 5
Coûts du personnel d'exploitation	14.138 770	15 369 024	15 449 873	15 531 230	60 488 897	59 392 012	1 096 885	59 392 012	1 096 885
Autres investissements	127 253	125 918	119 255	119 255	491 681	497 362	-5 681	497 362	-5 681
Assurances de véhicules	283 853	359 578	359 578	359 578	1 362 587	1 260 211	102 376	1 260 212	102 375
Frais kilométriques	4 177 081	4 265 367	4 267 865	4 355 393	17 065 706	16 585 415	480 291	16 585 414	480 292
Rénovation des autobus					0	0	0	0	0
Budget marketing information	415 800	408 800	408 410	408 800	1 641 810	1 663 810	-22 000	1 663 810	-22 000
Gestion de la billettique et du SAE	50 000	53 000	53 000	53 000	209 000	338 692	-129 692	338 692	-129 692

Evolution coût total en euros Avenant n°5	2014	2015	2016	2017	Total 2014-2017 avenant n°5	Total 2014-2017 prévisionnel contrat	Ecart avenant 5 et prévisionnel contrat	Total 2014-2017 Av 4	Ecart Av 4 et Av 5
Gestion du point accueil	344 542	346 091	346 897	347 706	1 385 236	1 378 394	6 842	1 378 394	6 842
Gestion du pôle multimodal, info, resa	133 888	134 868	132 377	132 740	533 873	534 268	-395	534 268	-395
Entretien des abribus et poteaux d'arrêt	253 406	257 727	258 211	258 695	1 028 039	1 035 502	-7 463	1 035 502	-7 463
Entretien des infrastructures TCSP gestion des stations	518 926	686 991	856 037	1 089 691	3 151 645	2 061 954	1 089 691	2 061 954	1 089 691
Gestion des parcs relais	124 721	253 019	253 163	253 307	884 210	688 661	195 549	688 661	195 549
Coûts de la sous traitance des lignes	767 299	668 310	668 310	668 310	2 772 229	2 690 820	81 409	2 692 399	79 830
Frais généraux	7 713 532	7 845 014	7 916 088	7 865 757	31 340 391	31 559 289	-218 898	30 662 463	677 928
Coûts transfert du dépôt					**0**	138 000	-138 000	138 000	-138 000
Préparation arrivée du tram	1 556 826		0		1 556 826	1 480 261	76 565	1 491 000	65 826
Aléas	303 466	300 000	300 000	300 000	1 203 466	1 200 000	3 466	1 189 262	14 204
Total	**30 909 363**	**31 073 707**	**31 389 064**	**31 743 462**	**125 115 596**	**122 504 651**	**2 610 945**	**121 609 405**	**3 506 191**
Option 1 entretien des rames du tram	19 105	85 532	120 977	163 172	**388 786**	**227 295**	**161 491**		
Option 2 entretien plateforme tram	11 889	35 804	35 804	35 804	**119 301**	223 497	-104 196		
Option 7 fermeture dépôt		-214 313	-214 313	-214 313	**-642 939**	-642 939	0		
Total avec options	30 940 357	30 980 730	31 331 532	31 728 125	**124 980 744**	122 312 604	2 668 240		

Source : Grilles des coûts rapports d'activité

L'année 2015 est marquée par une hausse des dépenses d'exploitation de 3,3 % par rapport à 2014 en raison de l'intégration en année pleine du système tramway tant au niveau des primes d'assurance, que des coûts de nettoyage du matériel roulant avec l'intégration des rames, de la maintenance du centre de maintenance tramway, de la voie, des stations, et des rames, et de la maintenance informatique également, en lien avec les évolutions découlant notamment du nouveau système billettique. Ceci a entrainé une évolution à la hausse de + 91 % de ces dépenses en 2015 par rapport à 2014, soit + 1 125 K€. Les données des cellules compteuses installées dans les trams depuis janvier 2015 et dans les bus, combinées aux enregistrements billettiques ont permis d'avoir une vision précise de la fréquentation des lignes,

par tranche horaires et par période tandis que le SAE a fourni des mesures précises des temps de parcours par tronçon. Ces données ont permis de faire évoluer le réseau pour l'adapter au plus près des besoins de la population.

Ainsi l'avenant n° 7 du 22 juillet 2015 est intervenu pour apporter des ajustements d'offres de transport à partir des retours d'expérience des dix premiers mois d'exploitation du nouveau réseau de transport urbain. La CUGB a souhaité poursuivre la modernisation et l'optimisation du réseau en améliorant la connexion entre les différents quartiers et le centre-ville, en modifiant les itinéraires sur certaines lignes et les périodes horaires pour les adapter aux pics de fréquentation, en améliorant les correspondances entre le réseau urbain et périurbain et en amorçant le projet de mise en œuvre d'un système d'aide à l'exploitation et à l'information des voyageurs (SAEIV) périurbain. Le délégataire s'est également vu confier les prestations informatiques afférentes au SAEIV de la future ligne de transport en site propre et la maintenance des matériels billettiques du réseau périurbain à compter du 1er janvier 2015. Cet avenant a généré une hausse des dépenses forfaitaires de 203 K€, sans que ne soient comptabilisées les économies de charges générées par la modification de certaines dessertes et par l'adaptation des vitesses commerciales bus et tram qui ont entraîné une modification des kilomètres commerciaux réalisés.

Par ailleurs, deux expérimentations ont ainsi été proposées en 2015. Une navette de desserte de proximité a été mise en place au centre-ville sur les journées où la fréquence est diminuée, tels que le samedi, dimanche et vacances scolaires, avec une fréquence de 20 minutes. Une autre navette pour la desserte des établissements de santé des Tilleroyes, circulant uniquement le dimanche. La gestion des parkings relais a été confiée depuis le 25 août 2014 à un collectif d'ateliers et de chantiers d'insertion qui emploie 16 personnes, ce qui a entrainé une hausse de ce poste en 2015 de 88 K€.

Les années 2016 et 2017 vont enregistrer une diminution des charges d'exploitation de respectivement 5,3 et 5,2 % par rapport à 2015, marquant un retour à une exploitation courante.

Le dernier avenant du contrat, l'avenant n° 11 du 12 septembre 2017, a pris en compte l'intégration au 1er janvier 2017 de 15 nouvelles communes dans le périmètre du Grand Besançon. Cette extension du périmètre des transports urbains a entrainé la création de 3 nouvelles lignes exclusivement en transport à la demande pour desservir l'extension du secteur ouest, 2 nouvelles lignes en transport à la demande pour le secteur nord et une nouvelle ligne de transport à la demande pour proposer une desserte locale vers la gare de Besançon Franche-Comté TGV. Les nouvelles communes ont également bénéficié de 29 nouveaux services scolaires GINKO permettant de desservir les établissements scolaires des secteurs concernés. Les travaux d'aménagement du tronçon en site propre de la ligne 3 du réseau entre Temis et la Gare Viotte ont également été lancés en début d'année. Le délégataire a été fortement impliqué non seulement pour minimiser les perturbations mais aussi en matière d'aménagement des terminus, des arrêts, de la voirie pour assurer l'exploitation du site propre et pour la mise en œuvre d'une nouvelle technologie de pointe pour la priorité des feux. Le lancement de la nouvelle ligne 3 en site propre est intervenu en septembre 2017 s'accompagnant de l'aménagement et de l'équipement de 9 nouvelles stations de Temis à la Gare Viotte. Le délégataire a consacré un budget conséquent pour l'information des voyageurs que ce soit pendant la phase des travaux, sur les perturbations apportées au réseau, et suite aux modifications d'offre pour la rentrée de septembre avec la mise à jour des différents supports d'information voyageurs.

Tableau n° 36 : Évolution des dépenses avenantées en euros sur la durée du contrat

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Dépenses forfaitaires prévisionnelles contrat DSP art 28	29 260 759	28 731 080	28 541 847	29 036 435	30 432 821	31 297 520	31 737 877	209 038 339
DSP av. 1	29 260 759	28 731 080	28 541 847	29 036 435	30 432 821	31 297 520	31 737 877	209 038 339
DSP av. 2	29 260 759	28 731 080	28 541 847	29 036 435	30 432 821	31 297 520	31 737 877	209 038 339
DSP av.3	29 260 759	28 731 080	28 541 847	29 036 435	30 432 821	31 297 520	31 737 877	209 038 339
DSP av. 4	29 260 759	28 408 129	28 231 176	29 812 623	30 209 009	31 073 708	31 514 065	207 509 468
DSP av. 5 avec option levée	*29 260 759*	*28 408 129*	*28 231 176*	30 940 357	30 980 732	31 331 531	31 728 126	210 880 810
DSP av. 6	*29 260 759*	*28 408 129*	*28 231 176*	30 940 357	30 980 732	31 331 531	31 728 126	210 880 810
DSP av. 7	*29 260 759*	*28 408 129*	*28 231 176*	30 940 357	31 058 747	31 441 802	31 776 192	211 117 162
DSP av.8	*29 260 759*	*28 408 129*	*28 231 176*	30 940 357	31 058 747	31 411 802	31 776 192	211 087 162
DSP av. 9	*29 260 759*	*28 408 129*	*28 231 176*	*30 940 357*	31 058 747	31 411 802	31 776 192	211 087 162
DSP av.10	*29 260 759*	*28 408 129*	*28 231 176*	*30 940 357*	31 058 747	31 411 802	31 776 192	211 087 162
DSP av 11	*29 260 759*	*28 408 129*	*28 231 176*	*30 940 357*	31 058 747	*31 411 802*	31 810 757	211 121 727
Dépenses avenantées indexées	*30 963 025*	*30 691 642*	*30 920 130*	*34 127 257*	*34 430 117*	*34 634 327*	*35 522 807*	*231 289 575*
Evolution engagement de dépenses indexées /article 28	5,80%	6,80%	8,30%	17,50%	13,10%	10,70%	11,90%	10,60%
Evolution engagement dépenses avenantées indexées (ref. av. n° 11)		-0,90%	0,70%	10,40%	0,90%	0,60%	2,60%	
Dépenses exploitation réelles (cpte exploit°)	31 576 800	32 645 300	33 914 400	37 103 400	38 946 300	36 892 500	36 904 700	247 983 400
Ecart dépenses réelles et dépenses prév. avenantées indexées	**613 775**	**1 953 658**	**2 994 270**	**2 975 873**	**4 516 183**	**2 258 173**	**1 381 893**	**16 693 825**
% Evolution dépenses réelles/dépenses avenantées indexées	2%	6%	10%	9%	13%	7%	4%	7%
Evolution dépenses réelles		3,40%	3,90%	9,40%	5%	-5,30%	0,03%	

Source : compte d'exploitation et avenants

Tableau n° 37 : Dépenses avenantées indexées et dépenses réelles en euros 2011-2017

Evolution coût total en euros offre - Dépenses avenantées indexées	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total 2011-2017 indexé	Total réel 2011-2017	Ecart réel et indexé
Indexation	1,0582	1,0804	1,0952	1,103	1,1085	1,1026	1,1167			
Coûts du personnel d'exploitation	14 411 443	14 230 055	14 317 389	14 138 770	15 369 024	15 449 873	15 402 431			
Coûts du personnel d'exploitation indexé	15 250 189	15 374 151	15 680 404	15 595 063	17 036 563	17 035 030	17 199 895	113 171 296	114 656 514	**1 485 218**
Autres investissements	104 341	102 630	105 385	127 253	125 918	119 255	119 255			**0**
Autres investissements indexé	110 414	110 881	115 418	140 360	139 580	131 491	133 172	881 316	2 216 259	**1 334 943**
Assurances de véhicules	256 547	256 547	256 547	283 853	359 578	359 578	359 578			**0**
Assurances de véhicules indexée	271 478	277 173	280 970	313 090	398 592	396 471	401 541	2 339 315	2 313 280	**-26 035**
Frais kilométriques	4 179 970	4 131 091	4 113 557	4 177 081	4 265 367	4 267 865	4 330 505			**0**
Frais kilométriques indexés	4 423 244	4 463 231	4 505 168	4 607 320	4 728 159	4 705 748	4 835 875	32 268 745	36 841 071	**4 572 326**
Rénovation des autobus									1 997	**1 997**
Budget marketing information	319 800	248 304	339 304	415 800	408 800	408 410	448 256			**0**
Budget marketing information indexé	338 412	268 268	371 606	458 627	453 155	450 313	500 567	2 840 948	1 847 571	**-993 377**
Gestion de la billettique et du SAE	401 489	389 467	344 871	50 000	156 272	242 722	231 352			**0**
Gestion de la billettique et du SAE indexée	424 856	420 780	377 703	55 150	173 228	267 625	258 351	1 977 692	4 407 047	**2 429 355**
Gestion des stations		0	0						**2 873 752**	**2 873 752**
Gestion du point accueil	298 316	311 221	315 515	344 542	346 091	346 897	353 466			**0**
Gestion du point accueil indexé	315 678	336 243	345 552	380 030	383 642	382 489	394 715	2 538 349	2 525 017	**-13 332**
Gestion du pôle multimodal , info, resa	128 172	128 487	130 119	133 888	134 868	132 377	132 740			**0**
Gestion du pôle multimodal , info, resa indexé	135 632	138 817	142 506	147 678	149 501	145 959	148 231	1 008 325	1 642 454	**634 129**
Entretien des abribus et poteaux d'arrêt	258 602	259 041	261 768	253 406	257 727	258 211	270 467			**0**
Entretien des abribus et poteaux d'arrêt indexé	273 653	279 868	286 688	279 507	285 690	284 703	302 030	1 992 140	1 409 092	**-583 048**
Entretien des infrastructures TCSP				518 926	661 733	746 586	992 864			**0**
Entretien des infrastructures TCSP er stations indexé				572 375	733 531	823 186	1 108 731	3 237 823	0	**-3 237 823**
Gestion des parcs relais	55 987	56 112	57 480	124 721	253 019	253 163	253 307			**0**
Gestion des parcs relais indexé	59 245	60 623	62 952	137 567	280 472	279 138	282 868	1 162 865	855 901	**-306 964**
Coûts de la sous traitance des lignes	428 426	453 248	508 650	767 299	668 310	668 310	668 310			**0**
Coûts de la sous traitance des lignes indexé	453 360	489 689	557 073	846 331	740 822	736 879	746 302	4 570 456	3 208 249	**-1 362 207**
Frais généraux	7 560 238	7 204 331	6 982 747	7 713 532	7 845 014	7 916 090	7 963 562			**0**
Frais généraux indexé	8 000 244	7 783 559	7 647 505	8 508 026	8 696 198	8 728 281	8 892 910	58 256 722	68 331 480	**10 074 758**
Coûts transfert du dépôt			60 000							**0**
Coûts transfert du dépôt indexé			65 712					65 712	0	**-65 712**
Préparation arrivée du tram	137 426	140 059	140 839	1 556 826						**0**
Préparation arrivée du tram indexé	145 424	151 320	154 247	1 717 179	0	0	0	2 168 170	1 262 123	**-906 047**
Aléas	720 000	497 535	297 006	303 466	300 000	300 000	300 000			**0**
Aléas indexé	761 904	537 537	325 281	334 723	332 550	330 780	335 010	2 957 785	0	**-2 957 785**
Total	**29 260 757**	**28 408 128**	**28 231 177**	**30 909 363**	**31 151 721**	**31 469 337**	**31 826 093**			**12 953 428**
	1,0582	1,0804	1,0952	1,103	1,1085	1,1026	1,1167			
Total indexé	**30 963 733**	**30 692 141**	**30 918 785**	**34 093 027**	**34 531 683**	**34 698 091**	**35 540 198**	**231 437 659**		
Option 1 entretien des rames du tram				19 105	85 532	120 976	163 172			
Option 1 entretien des rames du tram indexé				21 073	94 812	133 388	182 214	431 487	3 581 974	**3 150 487**
Option 2 entretien plateforme tram				11 889	35 804	35 804	35 804			**0**
Option 2 entretien plateforme tram indexé				13 114	39 689	39 477	39 982	132 262		**-132 262**
Option 7 fermeture dépôt					-214 313	-214 313	-214 313			**0**
Option 7 fermeture dépôt indexé					-237 566	-236 302	-239 323	-713 191		**713 191**
Total avec options				**30 940 357**	**31 058 744**	**31 411 804**	**31 810 756**	**211 121 723**		
	1,0582	1,0804	1,0952	1,103	1,1085	1,1026	1,1167			
Total avec options indéxé	***30 963 733***	***30 692 141***	***30 918 785***	***34 127 214***	***34 428 618***	***34 634 655***	***35 523 071***	***231 288 217***	***247 973 781***	***16 685 564***
Dépenses exploitation réelles (cpte exploit° 2017)	31 576 800	32 645 300	33 914 400	37 103 400	38 946 300	36 892 500	36 904 700	247 983 400		

Source : Annexe 5 contrat Transdev et annexes compte d'exploitation 2011-2017

Tableau n° 38 : Coût réel de l'exploitation du service sur la durée du contrat 2011-2017 en euros

Evolution coût total en euros - Annexe 10 rapport activité 2017	*2011*	*2012*	*2013*	*2014*	*2015*	*2016*	*2017*	*Total 2011-2017*
Coûts du personnel d'exploitation	*16 090 421*	*16 282 158*	*16 184 485*	*15 991 615*	*16 903 715*	*16 556 402*	*16 647 718*	
Autres investissements	*235 471*	*251 677*	*279 778*	*302 822*	*368 714*	*382 537*	*395 260*	
Assurances de véhicules	*236 206*	*437 545*	*357 767*	*428 746*	*482 992*	*439 807*	*-69 783*	
Frais kilométriques	*5 224 309*	*5 549 784*	*5 711 727*	*5 721 393*	*5 194 647*	*4 707 087*	*4 732 124*	
rénovation des autobus	*1 997*	*0*	*0*					
Budget marketing information	*165 459*	*198 406*	*281 288*	*502 791*	*355 333*	*165 294*	*179 000*	
Gestion de la billettique et du SAE	*568 407*	*702 868*	*746 238*	*797 858*	*501 645*	*543 811*	*546 220*	
Gestion des stations				*229 267*	*981 776*	*835 094*	*827 615*	
Gestion du point accueil	*357 881*	*328 595*	*339 094*	*365 246*	*382 863*	*374 618*	*376 720*	
Gestion du pôle multimodal , info, resa	*143 011*	*157 614*	*162 083*	*248 309*	*293 115*	*319 351*	*318 971*	
Entretien des abribus et poteaux d'arrêt	*202 727*	*210 499*	*180 325*	*210 374*	*194 637*	*240 820*	*169 710*	
Entretien des infrastructures TCSP								
Gestion des parcs relais	*78 780*	*89 076*	*89 840*	*121 272*	*209 705*	*134 722*	*132 506*	
Coûts de la sous-traitance des lignes	*369 593*	*428 759*	*469 585*	*472 472*	*510 185*	*475 696*	*481 959*	
Frais généraux	*7 751 713*	*7 854 994*	*8 951 607*	*10 625 304*	*11 492 830*	*10 615 233*	*11 039 079*	
Coûts transfert du dépôt								
Préparation arrivée du tram	*150 000*	*153 342*	*157 759*	*801 022*				
Coût maintenance rames option 1				*285 171*	*1 074 172*	*1 094 993*	*1 127 638*	
Aléas								
Total	***31 575 975***	***32 645 317***	***33 911 576***	***37 103 662***	***38 946 329***	***36 885 465***	***36 904 737***	***247 973 781***
Dépenses exploitation réelles (cpte exploit° 2017)	*31 576 800*	*32 645 300*	*33 914 400*	*37 103 400*	*38 946 300*	*36 892 500*	*36 904 700*	

Source : Annexes rapport d'activités

Annexe n° 11. Évolution de la contribution financière forfaitaire sur 2011-2017

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Contribution prévisionnelle initiale non révisée valeur 2009	20 372 478	19 668 548	19 279 727	19 559 398	20 206 741	19 687 882	19 485 504	138 260 278
CF av. 1	20 252 302	19 302 081	18 905 145	19 176 176	19 795 024	19 215 349	18 986 197	135 632 274
CF av. 2	20 252 302	19 302 081	18 905 145	19 176 176	19 795 024	19 215 349	18 986 197	135 632 274
CF av. 3	20 252 302	19 302 081	18 905 145	19 176 176	19 795 024	19 215 349	18 986 197	135 632 274
CF av. 4	*20 252 302*	18 692 892	17 895 206	18 236 816	18 797 316	18 118 048	17 841 151	129 833 731
CF av. 5	*20 252 302*	*18 692 892*	*17 895 206*	19 756 462	18 411 853	18 026 222	18 070 602	131 105 539
CF av. 5 avec levée option 1,2,7	*20 252 302*	*18 692 892*	*17 895 206*	19 787 456	18 318 877	17 968 689	18 055 266	130 970 688
CF av. 6	*20 252 302*	*18 692 892*	*17 895 206*	20 122 043	18 307 749	17 968 688	18 055 265	131 294 145
CF av. 7	*20 252 302*	*18 692 892*	*17 895 206*	*20 122 043*	18 385 764	18 048 959	18 103 331	131 500 497
CF av 8	*20 252 302*	*18 692 892*	*17 895 206*	*20 122 043*	*18 385 764*	17 956 329	17 929 281	131 233 817
CF av. 10	*20 252 302*	*18 692 892*	*17 895 206*	*20 122 043*	*18 385 764*	17 956 329	17 929 281	131 233 817
CF av. 11	*20 252 302*	*18 692 892*	*17 895 206*	*20 122 043*	*18 385 764*	*17 956 329*	18 004 054	131 308 590
CFF avenantée indexée (DF-RF)	*22 044 700*	*20 976 406*	*20 584 159*	*23 309 213*	*21 757 134*	*21 178 854*	*21 716 104*	151 566 570
Evolution CFF avenantée indexée /article 28	*8%*	*7%*	*7%*	*19%*	*8%*	*8%*	*11%*	*10%*
Evolution CFF avenantée indexée		*-5%*	*-2%*	*13%*	*-7%*	*-3%*	*3%*	
CFF versée factures CUGB	*21 712 458*	*21 350 166*	*20 565 047*	*23 712 666*	*21 749 815*	*20 778 108*	*21 465 540*	*151 333 800*
CFF versée et indemnité transactionnelle								154 133 800
Ecart CFF versée et CFF prévisionnelle avenantées indexée	*-332 242*	*373 760*	*-19 112*	*403 453*	*-7 319*	*-400 746*	*-250 564*	*-232 770*
Ecart CFF versée avec indemnité transactionnelle et CCF avenantée indexée								**2 567 230**
% Evolution CFF versée /CFF avenantée indexée	-1,5%	1,8%	-0,1%	1,7%	0%	-1,9%	-1,2%	-0,2%
% Evolution CFF versée avec indemnité transactionnelle/ CFF avenantée indexée								+ 1,7%

Source : comptes d'exploitation, avenants et factures CUGB

Annexe n° 12. Évolution des kilomètres improductifs

Tableau n° 39 : Évolution des kilomètres improductifs 2013-2017

Transdev	2013	2014	2015	2016	2017
km commerciaux réalisés	5 298 666	5 382 796	5 485 028	5 339 523	5 228 823
km HLP	757 101	714 817	768 388	911 696	874 368
Km techniques	198 275	186 053	209 591	119 928	56 744
kms totaux	6 254 042	6 283 666	6 463 007	6 371 147	6 159 935
Total kms improductifs	955 376	900 870	977 979	1 031 624	931 112
Taux kms improductifs	15,28%	14,34%	15,13%	16,19%	15,12%

Source : Grille de décomposition des coûts des lignes bus et tram

Tableau n° 40 : Évolution des kms improductifs prévisionnels sur la période 2018-2024

CEP Transdev	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total	Moyenne / an
Commerciaux	5 400 030	5 131 530	5 137 453	5 112 211	5 134 727	5 126 882	5 112 416	36 155 249	5 165 035
Haut-le-pied	603 576	487 984	490 040	489 956	492 235	492 276	488 692	3 544 759	506 394
Techniques	112 405	104 057	104 483	104 348	104 845	104 548	104 308	738 995	105 571
Total km improductif	715 981	592 042	594 522	594 304	597 080	596 825	592 999	4 283 753	611 965
Total Bus+Tram+PMR	6 378 502	5 992 247	5 986 959	5 943 737	5 969 374	5 964 707	5 942 487	42 178 013	6 025 430
taux de km improductif	11,22	9,88	9,93	10	10	10,01	9,98		

Source : compte d'exploitation offre Transdev 2018

CEP KEOLIS	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total	Moyenne / an
Commerciaux	5 472 596	5 313 785	5 313 785	5 313 785	5 313 785	5 313 785	5 313 785	37 355 307	5 336 472
Haut-le-pied	624 971	483 053	483 053	483 053	483 053	483 053	483 053	3 523 289	503 327
Techniques	33 197	31 044	31 044	31 044	31 044	31 044	31 044	219 461	31 352
Total km improductif	658 167	514 097	514 097	514 097	514 097	514 097	514 097	3 742 749	534 678
Total Bus+Tram+PMR	6 130 763	5 827 882	5 827 882	5 827 882	5 827 882	5 827 882	5 827 882	41 098 055	5 871 151
Taux de km improductifs	10,74	8,82	8,82	8,82	8,82	8,82	8,82		

Source : Compte d'exploitation offre Kéolis 2018

Annexe n° 13. Coût net pour la collectivité proposé par les deux candidats

Offre Kéolis en euros HT	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total 2018-2024	Moyenne/an identique dans le cadre du lissage du forfait de charges	Moyenne/an lissée avec investissement matériel roulant uniquement
Forfait de charges offre finale CEP	37 069 059	35 321 330	35 082 755	36 208 846	35 036 670	35 267 621	34 522 619	248 508 900	35 501 271	35 501 271
investissement prévisionnel délégant	1 999 000	2 941 163	2 608 663	2 238 500	2 287 500	2 198 000	2 097 500	16 370 326	2 338 618	2 006 000
Coût collectivité forfait de charges	39 068 059	38 262 493	37 691 418	38 447 346	37 324 170	37 465 621	36 620 119	264 879 226	37 839 889	37 507 271
Recettes prévisionnelles	10 609 012	11 318 228	12 196 073	12 213 162	12 285 257	12 271 780	12 252 402	83 145 914	11 877 988	11 877 988
Coût total CAGB forfait charges +PPI-	28 459 047	26 944 265	25 495 345	26 234 184	25 038 913	25 193 841	24 367 717	181 733 312	25 961 902	25 629 284

Offre Transdev en euros HT	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total 2018-2024	Moyenne/an	Moyenne par an avec lissage forfait de charges	Moyenne/an forfait lissé avec investissement matériel roulant uniquement
Forfait de charges offre finale CEP	36 371 398	34 666 239	34 538 902	36 590 375	34 238 589	34 608 011	34 302 286	245 315 800	35 045 114	35 068 897	35 068 897
investissement prévisionnel délégant	3 336 404	2 775 788	1 099 732	1 415 532	1 882 532	2 252 532	1 812 532	14 575 052	2 082 150	2 082 150	1 691 000
Coût collectivité forfait de charges +	39 707 802	37 442 027	35 638 634	38 005 907	36 121 121	36 860 543	36 114 818	259 890 852	37 127 265	37 151 047	36 759 897
Recettes prévisionnelles	10 194 434	10 231 227	10 468 416	10 531 787	10 580 093	10 655 198	10 709 593	73 370 748	10 481 535	10 481 535	26 278 362
Coût total CAGB Transdev forfait charges +PPI-	29 513 368	27 210 800	25 170 218	27 474 120	25 541 028	26 205 345	25 405 225	186 520 104	26 645 729	26 669 512	

Source : Comptes d'exploitation prévisionnels des candidats

Annexe n° 14. Impact des avenants sur les recettes et le forfait de charges de la DSP 2018-2024

Montant en euros 2017 HT	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total
Engagement recettes de trafic	**10 150 673**	**10 886 299**	**11 712 217**	**11 704 493**	**11 757 619**	**11 735 095**	**11 700 611**	**79 647 007**
Avenant n°1	74 682	106 678	11 572	11 730	11 693	11 724	11 729	239 808
Total avenant n°1	**10 225 355**	**10 992 977**	**11 723 789**	**11 716 223**	**11 769 312**	**11 746 819**	**11 712 340**	**79 886 815**
Avenant n°4		26 133	69 300	93 800	93 800	93 800	93 800	470 633
Total avenant n°4	**10 225 355**	**11 019 110**	**11 793 089**	**11 810 023**	**11 863 112**	**11 840 619**	**11 806 140**	**80 357 448**
Avenant n°5		-34 802	-333 120	-330 263	-352 245	-387 297	-384 835	-1 822 562
Total avenant n°5	**10 225 355**	**10 984 308**	**11 459 969**	**11 479 760**	**11 510 867**	**11 453 322**	**11 421 305**	**78 534 886**
Avenant n°6		19 326	47 015	47 015	47 015	47 015	47 015	254 401
Total avenant n°6	**10 225 355**	**11 003 634**	**11 506 984**	**11 526 775**	**11 557 882**	**11 500 337**	**11 468 320**	**78 789 287**
Total	**10 225 355**	**11 003 634**	**11 506 984**	**11 526 775**	**11 557 882**	**11 500 337**	**11 468 320**	**78 789 287**
Evolution objectifs de recettes avenantées et engagement de recettes de trafic								-1,10%
Ecart objectifs de recettes avenantées et engagement de recettes de trafic								-857 720

Source : Avenants

Montant en euros 2017 HT	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total
Forfait de charges initial non lissé	37 069 059	35 321 330	35 082 755	36 208 846	35 036 670	35 267 621	34 522 619	248 508 900
Lissage forfait de charges	-1 567 788	179 942	418 517	-707 575	464 601	233 650	978 653	0
Forfait de charge lissé article 39 contrat , annexe 34	**35 501 271**	**35 501 272**	**35 501 272**	**35 501 271**	**35 501 271**	**35 501 271**	**35 501 272**	**248 508 900**
Avenant n°2								
Maintenance annuelle matériel billettique périurbain	34 549	34 549	34 549	34 549	34 549	34 549	34 549	241 843
part variable équipements	400							
Total avenant n°2	**35 536 220**	**35 535 821**	**35 535 821**	**35 535 820**	**35 535 820**	**35 535 820**	**35 535 821**	**248 751 143**
Avenant n°3								
Déclenchement option n°2 Ginko Voit		14 307	16 052	15 813	15 574	15 335	7 497	84 578
Total avenant n°3	**35 536 220**	**35 550 128**	**35 551 873**	**35 551 633**	**35 551 394**	**35 551 155**	**35 543 318**	**248 835 721**
Avenant n°4								
Declenchement option n°1 Ginko Vélo		79 583	136 133	187 718	187 718	187 718	187 718	966 588
Total avenant n°4	**35 536 220**	**35 629 711**	**35 688 006**	**35 739 351**	**35 739 112**	**35 738 873**	**35 731 036**	**249 802 309**
Avenant n°5								
Déclenchament option n°8 Automatisation P+R		-6 101	-15 951	-15 951	-15 951	-15 951	-15 951	-85 856
Total avenant n°5	**35 536 220**	**35 623 610**	**35 672 055**	**35 723 400**	**35 723 161**	**35 722 922**	**35 715 085**	**249 716 453**
Avenant n°6								
augmentation offre kilométrique lianes 6, lignes 10 et 12		91 020	216 201	216 201	216 201	216 201	216 201	1 172 025
Etude optimisation exploitation tram		30 000						30 000
Total avenant n°6	**35 536 220**	**35 744 630**	**35 888 256**	**35 939 601**	**35 939 362**	**35 939 123**	**35 931 286**	**250 918 478**
Total forfait de charges + avenants	**35 536 220**	**35 744 630**	**35 888 256**	**35 939 601**	**35 939 362**	**35 939 123**	**35 931 286**	**250 918 478**
Evolution forfait de charges avenanté et forfait de charge initial lissé								1,00%
Ecart forfait de charges avenanté et forfait de charge initial lissé								2 409 578
Forfait de charges versé	36 769 624	37 234 253						
Ecart forfait de charge versé et forfait contractuel non lissé	-299 435	1 912 923						
Ecart forfait de charge versé et forfait contractuel lissé	1 268 353							

Source : Annexe 25 CEP, avenants et annexes rapports d'activité

Annexe n° 15. Résultat de fréquentation annuelle 2017-2018 et 2019 par lignes

Secteurs	Données cellules de comptage réseau urbain – voyages comptés	2017	2018	2019	Évolution 2018/2017	Évolution 2019/2018
	ligne T1	4 730 607	4 861 050	5 218 311	2,80%	7,30%
	Ligne T2	3 552 943	3 764 964	3 968 166	6,00%	5,40%
	Plan B	6 585	21 547	10 996		-49,00%
	Total tramway	**8 290 135**	**8 647 561**	**9 197 473**	**4,30%**	**6,40%**
	Lianes 3	1 226 650	1 622 548	1 923 050	32,30%	18,50%
	Lianes 4	2 563 889	2 628 386	2 905 538	2,50%	10,50%
	Lianes 5	1 377 039	1 303 756	1 441 564	-5,30%	10,60%
	Lianes 6	824 600	1 062 565	1 474 504	28,90%	38,80%
	Total lianes	**5 992 178**	**6 617 255**	**7 744 656**	**10,40%**	**17,00%**
	Ligne 7		633 558	1 669 183		163,50%
	Ligne 8		203 108	588 534		189,80%
	Ligne 9		257 022	718 173		179,40%
	Ligne 10	1 173 148	886 172	456 414	-24,50%	-48,50%
	Ligne 11	956 504	669 109	255 965	-30,00%	-61,70%
	Ligne 12		79 884	198 675		148,70%
	Ligne 14	1 066 979	658 494		-38,30%	-100,00%
	Ligne 15	459 724	256 180		-44,30%	-100,00%
	Ligne 20	592 977	404 534	1 054	-31,80%	-99,70%
	Ligne 21	343 098	209 152	3 264	-39,00%	-98,40%
	Ligne 22	298 881	202 517	15 122	-32,20%	-92,50%
	Ligne 23	238 075	155 836	11 472	-34,50%	-92,60%
	Ligne 24	156 938	106 730	1 116	-32,00%	-99,00%
	Ligne 27	102 211	96 755		-5,30%	
	Ligne 30	4 333	2 400		-44,60%	
	Ligne 31	795	355		-55,30%	
	Ligne 32	1 130	561		-50,40%	-
	Ginko citadelle			95 507		
	Ginko Piscine			4 036		
	Total lignes urbaines	**5 394 793**	**4 822 367**	**4 018 515**	**-10,60%**	**-16,70%**
	Diabolo 1	0	1 330	4 593		245,30%
	Diabolo 2	2 226	9 698	12 317	335,70%	27,00%
	Diabolo 3	3 438	4 265	6 821	24,10%	59,90%
	Diabolo 4	13 633	15 642	19 044	14,70%	21,70%
	Diabolo 5	10 508	9 876	7 518	-6,00%	-23,90%
	Diabolo 6	4 625	14 485	14 699	213,20%	1,50%
	Diabolo 7	19 009	18 143	18 999	-4,60%	4,70%
	Diabolo 8	11 473	14 591	16 965	27,20%	16,30%
	Diabolo 9	4 007	3 784	2 449	-5,60%	-35,30%

	Diabolo 10	12 895	12 313	8 468	-4,50%	-31,20%
	Diabolo 11			1 919		
	Total Diabolo	**81 814**	**104 127**	**113 792**	27,30%	**9,30%**
	Ginko Access	34 659	35040	34437	1,10%	-1,70%
	Ginko Gare	1 037	728	556	-29,80%	-23,60%
	Autres SAD	309	341	349	10,40%	2,30%
	Total SAD urbain	**36 005**	**36109**	**35342**	0,30%	-2,10%
	Renforts navettes, ..	1758	0	0	-100,00%	
	TOTAL RESEAU URBAIN	**19 796 683**	**20 227 419**	**21 109 778**	**2,20%**	**4,40%**
Secteurs	**Validations billetiques réseau périurbains**					
Sud-Ouest	Ligne 51 à 58	213 811	214 391	230 121	0,30%	7,30%
	SAD proximité	23	100	248	334,80%	148,00%
	Lignes Diabolo	109 409	181 054	172 301	65,50%	-4,80%
Total Sud-Ouest		**323 243**	**395 545**	**402 670**	**22,40%**	**1,80%**
Nord-Ouest	Ligne 61 à 68	298 222	270 196	282 892	-9,40%	4,70%
	SAD proximité	1 089	668	543	-38,70%	-18,70%
	SAD TGV	711	360	294	-49,40%	-18,30%
	Lignes Diabolo	276 863	307 432	331 811	11,00%	7,90%
Total Nord-Ouest		**576 885**	**578 656**	**615 540**	**0,30%**	**6,40%**
Est	Ligne 25 + 71 à 75	228 226	191 561	177 519	-16,10%	-7,30%
	SAD proximité	0	4	2		-50,00%
	Lignes Diabolo	49 732	44 612	58 066	-10,30%	30,20%
Total Est		**277 958**	**236 177**	**235 587**	**-15,00%**	**-0,20%**
Sud	Ligne 26 + 81 à 86	250 761	224 755	203 388	-10,40%	-9,50%
	SAD proximité	6 553	5 088	2 673	-22,40%	-47,50%
	Lignes Diabolo	140 587	131 359	138 447	-6,60%	5,40%
Total Sud		**397 901**	**361 202**	**344 508**	**-9,20%**	**-4,60%**
	TOTAL RESEAU PERIURBAIN	**1 575 987**	**1 571 580**	**1 598 305**	**-0,30%**	**1,70%**

Source : Rapports d'activité 2018 et 2019

Annexe n° 16. Principaux tarifs titres et abonnements dans différentes villes de France

Principaux tarifs des réseaux urbains 2016

Réseau	Population PTU	Titre unitaire	Carnet 10 voyages	Abonnement mensuel tout public	Abonnement annuel tout public	Abonnement mensuel jeunes	Abonnement annuel jeunes
Nancy	265 000	1,30	9,40	33,50	342	27,50	246
Mulhouse	267 800	1,50	13,20	42	390	19,50	183
Dijon	254 400	1,30	13	40	420	30	240
Le Havre	239 800	1,70	13	41	430,50	26,60	279,30
Besançon	**192 000**	**1,40**	**12**	**42**	**420**	**27,50**	**275**
Caen	242 000	1,50	12,70	41,70	458,70	29,50	265,50
Reims	219 000	1,60	12,50	37,50	375	28,90	260,10
Brest	400 000	1,50	12,50	38,20	458,40	27,95	250
Le Mans	212 900	1,50	13,20	39,40	421,80	26	273

Source : Annexe 26 « Recettes » offre Kéolis

Tableau n° 41 : Principaux tarifs des réseaux urbains au 1/07/2019

Réseau	Titre Unitaire	Carnet 10 voyages	Abonnement mensuel tout public	Abonnement annuel tout public	Abonnement mensuel scolaires	Abonnement annuel scolaires	Abonnement mensuel étudiants	Abonnement annuel étudiants
Nancy	1,50 €	10,00 €	39,50 €	430,80 €			27,50 €	258,00 €
Mulhouse	1,40 €	12,00 €	43,00 €	400,00 €			19,70 €	189,00 €
Dijon	1,40 €	14,00 €	42,00 €	420,00 €	13,00 €	136,50 €	30,00 €	315,00 €
Le Havre	1,80 €	13,00 €	43,00 €	450,00 €	25,00 €	240,00 €	25,00 €	240,00 €
Besançon	**1,40 €**	**13,00 €**	**43,50 €**	**435,00 €**	**16,80 €**	**180,00 €**	**28,00 €**	**280,00 €**
Caen	1,50 €	12,70 €	41,70 €	458,70 €		198,00 €	29,50 €	265,50 €
Reims	1,70 €	13,00 €	38,55 €	385,60 €	29,40 €	264,60 €	29,40 €	264,60 €
Brest	1,60 €	12,50 €	40,00 €	400,00 €			30,00 €	270,00 €
Le Mans	1,50 €	13,50 €	41,00 €	438,60 €	19,30 €	201,60 €	26,10 €	259,80 €
	12,40 €	100,70 €	328,75 €	3 383,70 €	86,70 €	1 040,70 €	217,20 €	2 061,90 €
Moyenne	**1,55 €**	**12,59 €**	**41,09 €**	**422,96 €**	**17,34 €**	**208,14 €**	**27,15 €**	**257,74 €**

Source : tarifs issus des sites des délégataires de réseaux de transports urbains

Annexe n° 17. Tableaux de la FIJ déchets

Tableau n°1 : Objectifs et performances de l'organisme contrôlé en matière de gestion des déchets.

	2015		2016		2017		2018		2019	
Libellé de l'objectif fixé par l'organisme	Objectif (1)	Réalisation	Objectif	Réalisation	Objectif	Réalisation	Objectif	Réalisation	Objectif	Réalisation
Quantité de déchets ménagers résiduels par habitant, en kg par habitant		161,0		157,0		150,0		148,0		142,0
Quantité de déchets ménagers par habitant, en kg par habitant		428,0		429,0		442,0		457,0		461,0
Quantité de résidus secs des ordures ménagères par habitant, en kg par habitant (2)		96,0		98,0		103,0		103,0		68,0
Part des déchets ménagers et assimilés collectés envoyés en installation de stockage, en %		0,0		0,0		0,0		0,0		0,0
Taux d'erreurs de tri (refus par le centre de tri), en %		15,0		17,0		18,9		20,7		21,0
Taux de refus de tri (refus au moment de la collecte), en %		non connu		non connu		non connu		non connu		non connu

(1) Objectifs assignés lors du lancement ateints dès la fin d'année 2014

(2) dont verre et carton en CV (hors textiles)

Tableau n°2 : Évolution des quantités de déchets collectés, par type de déchets (tonnage global)

(En tonnes)	2015	(2) 2016	(1) 2017	2018	2019
Déchets ménagers collectés*					
Recyclables (3)	17404,0	17827,0	20179,0	20296,0	20451,0
Dont déchets d'emballages plastiques	837,0	839,0	1248,0	1343,0	1308,0
Dont déchets verts (hors bio déchets)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Dont bio-déchets collectés séparément	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Déchets ménagers résiduels	28628,0	28020,0	28902,0	28545,0	27391,0
Total des déchets ménagers collectés*	46032,0	45847,0	49081,0	48841,0	47842,0
Déchets assimilés collectés* **(pas de collecte spécifique)**					
Recyclables	inconnu	inconnu	inconnu	inconnu	inconnu
Déchets résiduels **(données disponible à partir de la propriété des bacs à déchets collectés)**	5320,0	5360,0	5380,0	5010,0	4750,0
Total					
Déchets collectés en déchèterie	26626,0	28092,0	37020,0	39652,0	41627,0
Déchets des ménages **distinction non connue**					
Déchets des professionnels **distinction non connue**					
Dont déchets des artisans du bâtiment					
Total					
Quantités totales de déchets ménagers collectés					
Quantités totales de déchets ménagers et assimilés collectés**					

* hors déchets collectés en déchèterie

**hors déchets des professionnels collectés en déchèterie

(1) 15 nouvelles communes soit +13 500 hab

(2) extension consigne de tri des plastiques à compter du 01/07/2016

(3) dont verre et carton en CV (hors textiles)

Tableau n°3 : Évolution des quantités de déchets collectés, par type de déchets, en T/hab.

(En tonnes par habitant)	2015	(2) 2016	(1) 2017	2018	2019
Déchets des ménages collectés*					
Recyclables (3)	98,0	100,0	105,0	105,0	106,0
Dont déchets d'emballages plastiques	4,7	4,7	6,5	7,0	6,8
Dont déchets verts (hors bio déchets)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Dont bio-déchets collectés séparément	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Déchets ménagers résiduels	161,0	157,0	150,0	148,0	142,0
Total des déchets ménagers collectés*	259,0	257,0	255,0	253,0	248,0
Déchets assimilés collectés* (pas de collecte spécifique)					
Recyclables					
Déchets résiduels **(données disponible à partir de la propriété des bacs à déchets collectés)**	30,0	30,0	28,0	26,0	24,6
Total					
Déchets collectés en déchèterie	150,0	157,0	189,0	206,0	215,0
Déchets des ménages distinction non connue					
Déchets des professionnels distinction non connue					
Dont déchets des artisans du bâtiment					
Total					
Quantités totales de déchets ménagers collectés					
Quantités totales de déchets ménagers et assimilés collectés**					

* hors déchets collectés en déchèterie

**hors déchets des professionnels collectés en déchèterie

(1) 15 nouvelles communes soit +13 500 hab

(2) extension consigne de tri des plastiques à compter du 01/07/2016

(3) dont verre et carton en CV (hors textiles)

Tableau n°4 : Évolution des taux de refus de collecte et d'erreurs de tri

(En % des déchets collectés ou triés)	2015	2016	2017	2018	2019
Refus de collecte (par les agents chargés de la collecte)	inconnu	inconnu	inconnu	inconnu	inconnu
Erreur de tri (refus par le centre de tri)	15,0	17,0	18,9	20,7	21,0

Tableau n°5 : Organisation de la collecte des déchets ménagers et assimilés en 2018

Année 2019	Type de déchets collectés (hors déchets collectés en déchèterie)			
	OMR	RSOM hors verre	Verre	Total
Données générales sur le territoire couvert par l'organisme				
Type de territoire (typologie SINOE)				Mixte à dominante urbaine
Superficie du territoire de collecte (en km2)				
Population légale desservie par le service (en habitants)	193 187	193 187	193 187	193 187
Nombre d'habitants tenant compte de la population touristique (en habitants)				non significatif
Densité de population (en habitants par km2)				
Part de l'habitat collectif (en %)				
Part de l'habitat individuel (en %)				
Données sur l'organisation de la collecte				
Fréquence de collecte (en jours par semaine)	1 fois/semaine pour 160336 hab et 1 fois par quinzaine pour 32851 hab	1 fois/semaine pour 116466 hab et 1 fois par quinzaine pour 76721 hab	Collecte en point d'apport volontaire en fonction des besoins	
Kilométrage annuel parcouru par les véhicules de collecte*	193 900	185 900	45 000	424 800
Kilométrage annuel parcouru pour acheminer les déchets collectés entre le(s) centre(s) de transfert et le(s) installations de traitement**	non concerné	non concerné	non concerné	
Kilométrage total parcouru				
Benne bi-compartiment (OUI/NON)	NON	NON	NON	
Benne à chargement latéral (OUI/NON)	NON	NON	NON	
Nombre moyen d'agents d'exploitation (chauffeur et ripeur) par équipage ***	3	3	1	
Mode d'exploitation (régie/marchés/mixte)	MIXTE	MIXTE	REGIE	
Mode de collecte (en % des quantités collectées) :				
Porte à porte bacs individuel	40660	40660 estimé	0	
Point d'apport volontaire	0	6,50%	100%	
Porte à porte bac collectifs	9196	9196 estimé	0	

*jusqu'aux unités de traitement ou aux centres de transferts.
**en cas de centres ou plateformes de transfert.
*** Ripeur(s) et chauffeur

Tableau n°6 : Évolution des quantités de déchets traités, par mode de traitement

(En tonnes)	2015	2016	2017	2018	2019
Valorisation énergétique	29997,6	32167,6	34359,2	37040,3	32794,0
Valorisation matière	27986,1	34542,7	36277,2	39073,4	40133,8
Dont réemploi	667,4	698,5	731,7	829,7	827,0
Dont recyclage	27986,1	34542,7	36277,2	39073,4	40133,8
Valorisation organique	12400,6	13179,1	13740,8	13495,3	14837,4
Stockage et enfouissement	12404,5	3635,1	3067,4	632,6	2794,0
Autres (incinération sans valorisation…)	258,4	186,1	223,9	240,0	239,3
Total	**83047,1**	**83710,6**	**87668,4**	**90481,5**	**90798,7**

Tableau n° 7 : Part relative des différents modes de traitement

(En %)	Part des déchets traités				
Type de traitement	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**
Valorisation énergétique	36%	38%	39%	41%	36%
Valorisation matière	34%	41%	41%	43%	44%
Dont réemploi	1%	1%	1%	1%	1%
Dont recyclage	34%	41%	41%	43%	44%
Valorisation organique	15%	16%	16%	15%	16%
Stockage et enfouissement	15%	4%	3%	1%	3%
Autres (incinération sans valorisation…)	0%	0%	0%	0%	0%
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Tableau n°8 : Le traitement des déchets ménagers résiduels

	2015	2016	2017	2018	2019
Population concernée par le service					
Population légale desservie par le service (en habitants)	228 533	229 420	224 186	224 959	225 198
Nombre d'habitants tenant compte de la population touristique (en habitants)					
Quantité totale de déchets entrants	107012	107497	102420	105565	105844
En provenance des adhérents ou des membres (en tonnes)	0	0	216	0	0
Autre provenance (en tonnes)					
Incinération					
Mode d'exploitation (régie, marché, DSP, mixte)	**Voir document associé**				
Capacité d'incinération annuelle (en tonnes par an)					
Quantité de déchets ménagers incinérée (en tonnes par an)					
Taux d'utilisation des installations (en %)					
Quantité résiduelle de déchets d'incinération (en tonnes)					
Dont produits d'incinération recyclables (en tonnes)					
Stockage et enfouissement	**Non concerné**				
Date d'échéance de l'autorisation préfectorale d'exploitation					
Mode d'exploitation (régie, marché, DSP, mixte)					
Récupération de biogaz (OUI/NON)					
Quantité de déchets ménagers stockée ou enfouie (en tonnes par an)					
Capacité de stockage résiduelle au 1er janvier (en tonnes)					
Capacité de stockage résiduelle au 31 décembre (en tonnes)					
	2015	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**
Quantité totale de déchets traités (en tonnes par an)					
En % de la quantité totale de déchets entrants					
Quantité de déchets non traités et transférés (en tonnes par an)	242	1723	0	2059	12588
En % de la quantité totale de déchets entrants					
Coût total de traitement des OMR, en euros	3 757 885	3 783 073	4 735 992	4 815 697	5 024 693
Dont TGAP (si disponible)	124 500	123 100	188 500	187 600	180 500
Dont amortissement des installations	**inconnu**	**inconnu**	**inconnu**	**inconnu**	**inconnu**
Dont coût de transport	**inconnu**	**inconnu**	**inconnu**	**inconnu**	**inconnu**
Coût total de traitement des OMR par habitant, en euros par habitant	54,3	54,8	59,4	59,4	59,8
Coût total par habitant y compris population touristique, en euros par habitant	103,2	102,8	107,7	107,8	106,9
Coût total à la tonne, en euros par tonne	251,9	249,6	240,5	235	230,9

Tableau n°9 : Coût de collecte et de traitement des déchets ménagers et assimilés en 2018

En euros	Type de déchets ménagers et assimilés (hors déchets collectés en déchèterie)			Déchets ménagers et assimilés collectés en déchèterie	TOTAL
	OMR	RSOM, hors verre	Verre		
Coût total de la collecte	4 807 804	3 931 379	609 473		9 348 656
Dont charges de structure	1 203 847	904 476	227 051		2 335 374
Dont dotations aux amortissements	322 187	319 543	86 580		728 309
Coût total de la collecte par habitant	24,9	20,4	3,2		
Coût total de la tonne collectée	168,5	292,2	89		
Coût total du traitement	4 815 697	2 002 123	34 205	4 594 190	11 446 215
Coût total du traitement par habitant	25,0	10,4	0,2	23,8	59,4
Coût total de la tonne traitée	168,7	148,8	1,2	115,9	133,0
Coût total de la collecte et du traitement	9 623 501	5 933 502	643 678	4 594 190	20 794 871
Coût total de la collecte et du traitement par habitant	49,9	30,8	3,4	23,8	107,9
Coût total de la tonne collectée et traitée	337,2	441,0	90,3	115,9	235,0

Tableau n°10 : Évolution du coût de collecte et du traitement des déchets ménagers et assimilés

En euros	2015	2016	2017	2018	2019
Coût total de collecte (tous types de déchets)	8 665 663	8 562 262	9 277 769	9 348 655	9 108 975
Coût total par habitant	48,8	47,9	48,3	48,5	47,2
Coût total de la tonne collectée	119,3	126,2	103,8	102	98,3
Coût total de traitement des OMR	3 757 885	3 783 073	4 735 992	4 815 697	5 024 693
Dont TGAP (si disponible)	124 500	123 100	188 500	187 600	180 500
Coût total de traitement des OMR par habitant	21,2	21,2	24,6	25	26
Coût total par habitant y compris population touristique					
Coût total à la tonne	132,6	137,6	136,7	133	132,6
Coûts de traitement et de tri des autres déchets (recyclables…)	5 874 947	6 015 087	6 693 259	6 630 519	6 527 618
Coût total de la collecte et du traitement (tous déchets) (1)	18 298 495	18 360 422	20 707 020	20 794 871	20 661 286
Coût total de la collecte et du traitement (par habitant)	103,2	102,8	107,7	107,8	106,9
Coût total de la collecte et du traitement (par tonne)	251,9	249,6	240,5	235	230,9
	2015	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**
Recettes (tous déchets) (2)	3 355 252	3 400 311	3 734 666	4 062 004	4 117 014
Vente de produits et prestations	721 761	711 251	750 396	728 788	798 656
Soutien des éco organismes	2 509 988	2 569 299	2 803 718	3 129 288	3 036 527
Aides (subventions de l'État, de l'ADEME, des collectivités…).	123 503	119 761	180 552	203 928	281 830
Coût aidé de la collecte et du traitement des déchets (3)= (1) - (2)	14 943 243	14 960 111	16 972 354	16 732 867	16 544 272
Financement du "coût aidé"					
Produit de REOM/REOMI*	15 549 614	15 430 860	16 601 540	16 548 452	16 361 594

Tableau n°12 : Éléments pris en compte pour la REOM

Critères pris en compte pour la facturation (Oui / Non)	2015	2016	2017	2018	2019
Nombre de personnes dans le foyer	NON	NON	NON	NON	NON
*Nombre de présentations du bac à la collecte**	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI
Volume des bacs ou des sacs remis (REOMI)	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI
Poids des déchets collectés (pesée embarquée) (REOMI)	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI

Tableau n°13 :

(En € ou en %)	2015	2016	2017	2018	2019
Montant forfaitaire en €/hab. appelé par le SYBERT	0,73	1,09	1,12	1,12	1,12
Population	177 354	178 655	192 302	192 816	193 187
Budget consacré à la prévention	129 468	194 734	215 378	215 954	216 369
dont dépenses prévues dans le PLPDM	inconnu	inconnu	inconnu	inconnu	inconnu
dont dépenses hors PLPDM					
Part dans les dépenses totales de prévention et de gestion des déchets					
Dépenses de fonctionnemnt totales	18 298 495	18 360 422	20 707 020	20 794 871	20 661 286
%	0,7%	1,1%	1,0%	1,0%	1,0%

Annexe n° 18. Préparation du nouveau schéma de collecte

La mise en œuvre de la stratégie arrêtée par la collectivité s'est concrétisée par la mise en place d'un nouveau schéma de collecte dont les axes prioritaires ont été déterminés par le plan de mandat 2008-2014 :

- Harmonisation du service communautaire : rationaliser les niveaux de service, universaliser la construction tarifaire et résorber les budgets annexes ;
- Optimisation du service : améliorer la qualité et maîtriser les coûts, optimiser la sectorisation et les circuits de collecte, et disposer d'outils de collecte et de pilotage performants ;
- Réduction de la quantité et de la dangerosité des déchets : améliorer la qualité de la collecte sélective, assurer la prise en charge de la fraction fermentescible et engager une politique ambitieuse de prévention.

Deux étapes ont été identifiées pour la mise en œuvre de ce nouveau schéma de collecte et menées de manière concomitante : une phase de préparation menée par les services du Grand Besançon et une phase d'optimisation ayant fait l'objet d'une assistance à maîtrise d'ouvrage.

La collectivité a ainsi procédé, au cours de l'année 2009, à une harmonisation des niveaux de service sur l'ensemble du territoire du Grand Besançon : uniformisation du geste de tri, des fréquences de collecte et généralisation de la conteneurisation pour les déchets recyclables et résiduels ; et œuvré pour la mise en place d'un règlement de collecte communautaire.

Dans le même temps, elle a confié à une AMO la définition et la mise en place d'un schéma de collecte optimisé qui avait pour ambition d'adapter les modalités opérationnelles (pré-collecte, collecte) à la typologie du territoire desservi tout en développant le meilleur équilibre entre régie et opérateurs privés. Le Grand Besançon souhaitait également privilégier la présence d'un seul opérateur de collecte par secteur quel que soit les déchets collectés et optimiser la sectorisation géographique de la collecte.

Ces deux phases ont débouché sur un dispositif transitoire de collecte avec une suppression des secteurs historiques sur la périphérie au profit d'une organisation calée sur la sectorisation du Grand Besançon, les collectes des déchets recyclables et résiduels le même jour et l'uniformisation du niveau de service pour l'ensemble des communes (fréquence identique et modalités de pré collecte similaire). Le dispositif de collecte ainsi défini, les contrats y afférents ont été mis en œuvre à compter du 1er juillet 2010 pour une période qui se voulait transitoire jusqu'au 1er juillet 2012 dans l'attente d'orientations définies pour le mode de séparation de la FFOM, de la date de réalisation de centre de tri du SYBERT et de la définition des orientations des modes de financement. Les différentes décisions prises dont le choix de ne pas mettre en place une collecte en porte à porte de la part fermentescible des déchets ménagers, n'ont pas finalement nécessité d'adaptation de ce schéma de collecte.

Annexe n° 19. Gisement des déchets de la CUGBM

Les données des rapports annuels du SYBERT, notamment celles relatives au centre de tri et à l'usine de valorisation énergétique (UVE), permettent de reconstituer, partiellement, le gisement des déchets du territoire de la communauté urbaine :

Tableau n° 42 : Gisement des déchets du Grand Besançon traités par le centre de tri et l'UVE

en kg/an/habitant	2019	2018	2017	2016	2015	2014
Déchets ménagers recyclables dont : *(hors refus et freinte)*	70,91	89,6	91,3	88,73	87,33	87,2
Verre		35,5	35,2	34,7	33,43	32,68
Papier		28,4	31,7	31,34	31,76	31,34
Carton		16,3	15,6	15,43	15,1	15,99
Plastique		7	6,5	4,68	4,75	4,81
Métaux		2,4	2,3	2,58	2,29	2,38
Déchets résiduels traités par UVM	142	148,4	150,4	159	162	162,41

Source : rapports d'activité du SYBERT.

Annexe n° 20. Organisation technique et humaine de la collecte

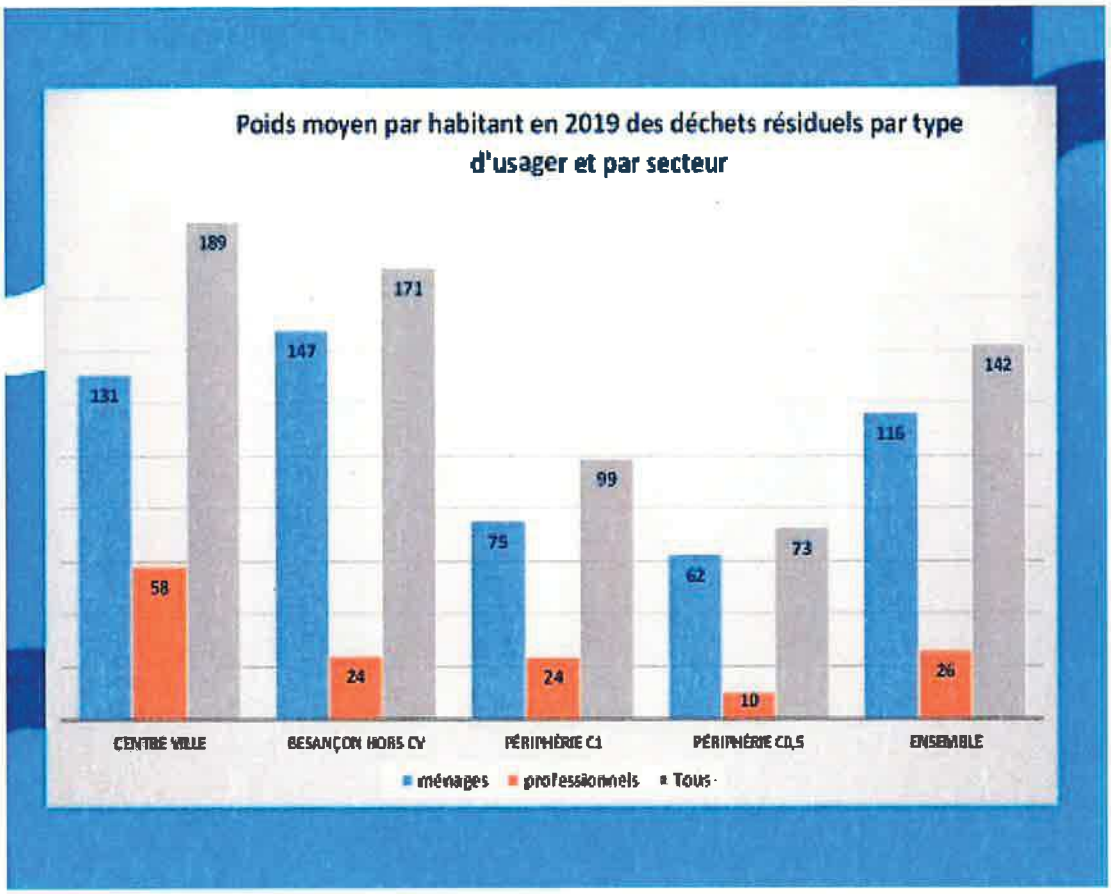
Une équipe, composée de cinq agents pouvant évoluer de façon temporaire en fonction des besoins du service et des reclassements suite à inaptitude à la collecte, est dédiée à la pré collecte en régie pour tout le périmètre de l'agglomération : livraison des bacs, réparation des bacs, entretien des bacs, gestion du stock.

Les agents en charge de la collecte sur le périmètre de la régie ne travaille pas selon les modalités du « fini parti ». La collectivité n'utilise pas de benne à chargement latéral ou bi-compartimentée. Les équipages sont constitués de trois agents. Les bennes sont équipées de GPS, technologie RFid. Cette technologie est utilisée pour stocker et récupérer des données à distance grâce à l'émission d'un champ électromagnétique entre une antenne « émettrice-réceptrice » et une balise métallique communément nommée transpondeurs, puces ou « TAG » (qui signifie « étiquette »). Le chaîne de transmission de l'information s'établit comme suit :

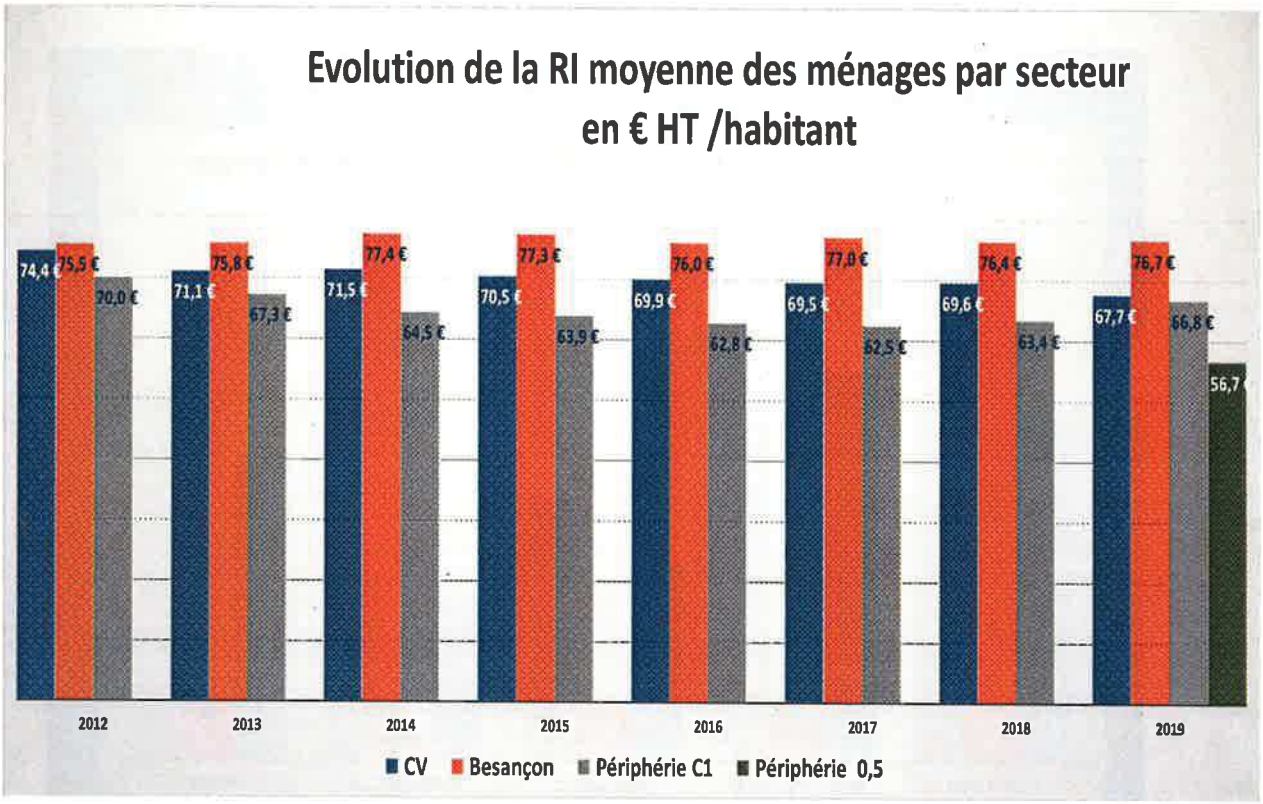
- 1 puce d'identification sur le conteneur à déchets (Appel d'offres lancé en juin) ;
- 1 antenne + lecteur de puces sur le véhicule de collecte ;
- 1 interface permettant de transcrire le signal en données ;
- 1 logiciel pour exploiter les données recueillies.

Les matériels embarqués sur les véhicules de collecte sont constitués d'une antenne sur le lève-conteneurs, un lecteur associé à l'antenne, une boîte de dialogue entre les différents éléments (lecteurs/terminal ripeurs/automate lève-conteneurs/Ordinateurs de bords), un terminal ripeur au niveau du lève-conteneurs et un ordinateur de bord dans la cabine du conducteur.

Annexe n° 21. Poids moyen OMR par habitant en 2019, par type secteur et usager



Annexe n° 22. Évolution de la RI moyenne des ménages par secteur



Chambre régionale des comptes Bourgogne-Franche-Comté

28-30 rue Pasteur – CS 71199 – 21011 DIJON Cedex

bourgognefranchecomte@crtc.ccomptes.fr

Site Internet : http://www.ccomptes.fr/fr/crc-bourgogne-franche-comte

Grand Besançon Métropole

Besançon, le 20 juillet 2021

Madame Anne VIGNOT
Présidente de Grand Besançon Métropole

à

MADAME VALERIE RENET
PRESIDENTE DE LA CHAMBRE
REGIONALE DES COMPTES
BOURGOGNE FRANCHE-COMTÉ
28-30 RUE PASTEUR – CS 71199
21011 DIJON CEDEX

PÔLE GESTION
Direction Générale

Objet : Rapport d'observations définitives

Affaire suivie par : Pascal BRENIERE
Courriel : pascal.breniere@grandbesancon.fr
Tél. 03 81 87 88 32
V/Réf. : 21.ROD.-AV-18
N/Réf. : DGAPB/AP - 2021-06
Lettre recommandée avec accusé réception

Madame la Présidente,

J'ai pris connaissance avec la plus grande attention du rapport d'observations définitives concernant le contrôle des comptes et de la gestion de la Communauté urbaine Grand Besançon Métropole pour les exercices 2012 et suivants.

Ce rapport de quelque 180 pages présente, avec rigueur et dans le détail, la situation financière de GBM, et son évolution sur la période. A cet égard, il met en évidence le caractère sain de la situation des finances de GBM, tout en insistant sur les nombreuses incertitudes auxquelles il faudra faire face (impacts de la pandémie, incidence des réformes de la fiscalité locale, et possible évolution de la relation financière entre Collectivité et l'Etat dans les prochaines années).

Ce rapport apporte par ailleurs une analyse approfondie des politiques menées en matière de ressources humaines, et sur deux secteurs opérationnels, à savoir les transports (sur une période qui a connu la mise en œuvre du tramway) et la gestion des déchets.

Pour ce rapport particulièrement complet, je tiens à adresser mes remerciements à la Chambre régionale des comptes Bourgogne Franche-Comté, à vous-même qui en assurez la présidence et à votre prédécesseur qui a suivi en grande partie le contrôle, M. Pierre VAN HERZELE, et bien sûr à M. Vladimir DOLIQUE, Premier Conseiller, et ses deux collaboratrices, Mmes Isabelle RICCI et Stéphanie TABARD-PETIT.

Tout un chacun pourra prendre connaissance dans le détail de ce rapport qu'il ne m'appartient pas de commenter.

Je me contenterai simplement d'apporter dans cette réponse quelques éléments d'actualité, au regard des recommandations énoncées dans le rapport et dont Grand Besançon Métropole s'est déjà en grande partie emparé.

Concernant la fin au plus tard au 1er janvier 2022 du régime du temps de travail dérogatoire actuellement en vigueur et la révision à cette occasion les cycles de travail, je précise qu'un nouveau protocole unique du temps de travail a été finalisé au cours du premier semestre 2021 permettant la mise en place d'un socle de 1607 heures commun à toutes les catégories d'agents, accompagné d'une révision des cycles de travail. Ce protocole dont la mise en œuvre sera effective au 1er janvier 2022 a été approuvé par le Conseil communautaire le 28 juin dernier. Dès lors, Grand Besançon Métropole s'est d'ores et déjà mis en position de respecter les prescriptions de la Loi de Transformation de la Fonction publique.

S'agissant par ailleurs du déploiement d'un outil de suivi automatisé du temps de travail, la mise en œuvre du nouveau protocole unique du temps de travail va s'accompagner d'une gestion automatisée des temps de travail. Ainsi, Grand Besançon Métropole, en lien avec la Ville de Besançon et son CCAS, travaille actuellement à la mise en place d'un outil transitoire de suivi pour 2022 avant de généraliser si possible à compter du 1er janvier 2023 un logiciel dédié visant non seulement à suivre les temps de travail mais aussi à apporter, dans un souci d'efficience, une aide au planning pour les directions.

Enfin, pour ce qui concerne la rénovation du cadre indemnitaire engagée avec l'instauration du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) en 2016, celle-ci se poursuit avec la volonté de renforcer le socle juridique des conditions d'attribution des primes, et notamment de la prime de fin d'année.

Sur ce point spécifique, il est envisagé de remplacer ladite prime par une indemnité assise sur le RIFSEEP pour les cadres d'emplois éligibles. Pour autant, cette question demeure complexe en raison de la situation de certains cadres d'emploi non éligibles au RIFSEEP. Des études et analyses sont donc en cours en vue de résoudre globalement ces problématiques, dans le cadre d'un travail qui devra associer les représentants du personnel, et avec l'exigence de veiller à une stricte neutralité sur le pouvoir d'achat des agents concernés.

De même, une indemnité de sujétion collective (calculée non plus individuellement, mais par équipe) et assise juridiquement sur l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) pourrait venir se substituer au dispositif actuel des indemnités pour travaux dangereux, insalubres, incommodes ou salissants qu'il convient de réformer.

Sur le volet « Transports publics », les recommandations de la Chambre portent sur la fiabilisation des données de fréquentation des transports publics du réseau GINKO et sur le renforcement des moyens d'audit comptable et financier dédiés à la délégation de service public transports.

Disposer d'une connaissance à la fois fiable et précise du niveau de fréquentation des transports publics est une préoccupation pleinement partagée par Grand Besançon Métropole. C'est la raison pour laquelle il est procédé actuellement au déploiement d'un système de comptage plus fiable sur les lignes urbaines du réseau (moyennant l'installation de cellules de comptage). Notre ambition est de développer par la suite, si possible, un système équivalent sur les lignes périurbaines, moyennant une nécessaire adaptation du dispositif au parc d'autocars.

Quant au suivi financier de la délégation de service public, celui-ci est effectué par GBM de façon rigoureuse, en s'adjoignant autant que nécessaire les compétences de prestataires spécialisés (expert-comptable, spécialistes des contrats de DSP) à des moments majeurs de la vie des contrats, et notamment lors des procédures de renouvellement ou d'aléas en cours d'exécution comme actuellement sur la prise en compte des impacts de la crise sanitaire.

La gestion financière des contrats de DSP a pu être assurée avec efficacité comme en témoignent l'analyse faite par la Chambre du suivi des DSP et le respect du pacte de soutenabilité du budget annexe Transports. Pour autant, un dispositif de contrôle quel qu'il soit est toujours perfectible, et il est pris acte de la recommandation de la Chambre.

Enfin, s'agissant de la formalisation pour l'avenir d'une stratégie de gestion et de prévention des déchets en veillant à l'articuler étroitement avec le plan local de prévention des déchets porté par le SYBERT, je note tout d'abord avec satisfaction que la Chambre souligne la grande réussite que constitue la mise en place de la redevance incitative, au regard des résultats obtenus en matière de réduction des déchets et de maîtrise des coûts.

Le nouveau Plan local de prévention, élaboré par le SYBERT pour la période 2021-2024 donnera lieu en parallèle à la réalisation d'un nouveau document d'orientation au niveau de GBM, intégrant les grands enjeux à venir, ce qui va dans le sens de la recommandation formulée.

J'ajoute que dans le cadre de ce nouveau mandat, notre feuille de route s'inscrit pleinement sur les chantiers prioritaires relevés également par la Chambre, à savoir : en habitat urbain dense, une attention portée à un équilibre tarifaire entre habitat horizontal et habitat vertical (en particulier pour les logements sociaux) et une recherche de diminution des déchets résiduels produits et d'amélioration de la captation de la matière recyclable ; s'agissant des biodéchets, le déploiement à court terme d'expérimentations pour une réduction sensible de leur part au sein des ordures ménagères, en étroite collaboration avec le SYBERT ; en matière d'apports en déchetteries, une réflexion à mener pour un financement équitable des charges associées à celles-ci, mais aussi des actions de sensibilisation et de prévention à développer sur ce flux de déchets qui connait une augmentation ces dernières années.

Tels sont les quelques points d'actualité que je souhaitais apporter en tant qu'éclairage complémentaire, et sans que cela ne remette en cause la qualité du rapport produit.

Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de mes salutations respectueuses.

La Présidente,

Anne VIGNOT
Maire de Besançon

Besançon, le 19 juillet 2021

Monsieur Jean-Louis FOUSSERET
Président honoraire de Grand Besançon Métropole

à

MADAME VALERIE RENET
PRESIDENTE DE LA CHAMBRE
REGIONALE DES COMPTES
BOURGOGNE FRANCHE-COMTÉ
28-30 RUE PASTEUR – CS 71199
21011 DIJON CEDEX

Lettre recommandée avec AR

Madame la Présidente,

J'ai pris connaissance avec la plus grande attention du rapport d'observations définitives concernant le contrôle des comptes et de la gestion de la Communauté urbaine Grand Besançon Métropole pour les exercices 2012 et suivants.

Je tiens à vous remercier très sincèrement pour la qualité de ce rapport qui présente avec rigueur, exactitude et dans le détail, la situation financière de la Collectivité, et apporte une analyse approfondie des politiques menées en matière de ressources humaines, et sur deux secteurs opérationnels, à savoir les transports et la gestion des déchets.

Ce rapport n'appelle pas de remarque particulière de ma part.

Au final, c'est une part d'histoire de la construction du Grand Besançon qu'il passe en revue et analyse méthodiquement, avec une forte montée en charge du fait communautaire sur la période, comme en témoignent les nombreuses compétences transférées, le mouvement à marche rapide de la mutualisation des services, et le passage en Communauté urbaine en 2019 qui est venu concrétiser sur le plan statutaire ces évolutions.

Je note avec satisfaction les conclusions de ce contrôle des comptes qui atteste d'une situation financière de Grand Besançon Métropole qualifiée de « robuste » au regard du niveau des principaux ratios financiers.

La crise sanitaire dont j'ai eu la charge de gérer le premier confinement constitue certes un élément majeur, de par ses incidences financières. Le Conseil communautaire, issu des élections de juin 2020, et le nouvel Exécutif, seront amenés à prendre en compte les conséquences à moyen terme (voire long terme) de cette crise, et cette solidité de la situation financière constitue un atout majeur à la fois pour continuer à répondre aux besoins urgents et contribuer au rebond économique.

S'agissant des ressources humaines, là aussi, que de chemin parcouru. La mutualisation à un rythme élevé des services s'est accompagnée de la mise en place de règles de gestion harmonisées et d'instances communes, dans le cadre d'un dialogue que j'ai souhaité permanent et le plus étroit possible avec les représentants du personnel. Bien entendu, le chantier était colossal et il reste encore quelques ajustements à réaliser mais la base est là, solidement posée.

Enfin, sur les politiques sectorielles des transports et de la gestion des déchets, le rapport met en évidence le sens de l'innovation et la préoccupation permanente de la recherche de la performance qui constitue en quelque sorte l'ADN de cette Collectivité que j'ai eu l'honneur de présider.

Comme cela est souligné, la performance du réseau de transport a progressé sur la période, avec la mise en service du Tramway en septembre 2014 à *« un coût de réalisation … modéré par rapport à des projets similaires menés en France »*, et une amélioration des coûts de production et de certains indicateurs de qualité.

De même, la politique de gestion des déchets est considérée par la Chambre comme *« une réussite »* au regard des objectifs de réduction de la production des ordures ménagères résiduelles et de maîtrise des coûts.

Au-delà de la fierté d'un territoire qui a su s'emparer de cet enjeu avant la grande majorité des Collectivités et avec le sens de l'innovation – à l'exemple de la mise en place de la redevance incitative - c'est avant tout la satisfaction de Grand Besançon Métropole d'avoir pu contribuer, dans le cadre de ce contrôle, à partager son expérience à travers l'enquête nationale conduite sur le sujet par la Cour des Comptes.

Bien sûr, les enjeux de développement durable, sur ce secteur comme sur bien d'autres, méritent de faire évoluer constamment nos politiques publiques. C'est le sens dans lequel je me suis toujours attaché à travailler et je sais que c'est aussi le cas dans le cadre de cette nouvelle mandature, avec des enjeux à relever par notre territoire, à l'exemple - pour ce qui concerne la gestion des déchets - du développement d'actions adaptées à l'habitat collectif ou encore de la mise en œuvre d'une stratégie de gestion des bio-déchets.

Je suis certain que Grand Besançon Métropole, fort de son histoire, de son sens de l'innovation et de la recherche de la performance, saura poursuivre en ce sens au cours des années à venir.

Vous renouvelant mes remerciements,

Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de mes salutations respectueuses.

Le Président honoraire,

Jean Louis Fousseret

Jean-Louis FOUSSERET
Maire honoraire de Besançon