



**EXTRAIT DU REGISTRE  
des Délibérations du Conseil Municipal**

Séance du 07 novembre 2024

Publié le : 19/11/2024

Le Conseil Municipal, convoqué le 31 octobre 2024, s'est réuni à l'hôtel de Ville de Besançon

Conseillers Municipaux en exercice : 55

Présidence de M. Abdel GHEZALI, 1<sup>er</sup> Adjoint

**Étaient présents :**

Mme Elise AEBISCHER, M. Hasni ALEM, Mme Frédérique BAEHR, M. Guillaume BAILLY, Mme Anne BENEDETTO (à compter de la question n° 2), M. Kévin BERTAGNOLI, Mme Pascale BILLEREY, M. Nicolas BODIN, M. François BOUSSO (à compter de la question n° 2), Mme Nathalie BOUVET, Mme Fabienne BRAUCHLI, Mme Claudine CAULET, Mme Aline CHASSAGNE (à compter de la question n° 2), Mme Julie CHETTOUH (à compter de la question n° 4), M. Sébastien COUDRY (à compter de la question n° 4), M. Laurent CROIZIER, M. Benoît CYPRIANI, Mme Karine DENIS-LAMIT, M. Cyril DEVESA (à compter de la question n° 2), Mme Marie ETEVENARD, M. Ludovic FAGAUT, Mme Lorine GAGLILOLO, Mme Nadia GARNIER (à compter de la question n° 4), M. Abdel GHEZALI, M. Olivier GRIMAITRE, Mme Valérie HALLER, M. Jean-Emmanuel LAFARGE (à compter de la question n° 2), Mme Marie LAMBERT (à compter de la question n° 19), M. Aurélien LAROPPE (à compter de la question n° 2), Mme Myriam LEMERCIER, M. Jamal-Eddine LOUHKIAR (à compter de la question n° 2 et jusqu'à la question n° 6 incluse), Mme Agnès MARTIN, M. Saïd MECHAI (à compter de la question n° 2), Mme Carine MICHEL, Mme Laurence MULOT, M. Yannick POUJET (à compter de la question n° 2), M. Anthony POULIN, Mme Karima ROCHDI, M. Jean-Hugues ROUX, Mme Juliette SORLIN (à compter de la question n° 4), M. Nathan SOURISSEAU, M. Gilles SPICHER, M. André TERZO (jusqu'à la question n° 3 incluse), Mme Claude VARET, Mme Sylvie WANLIN (à compter de la question n° 2), Mme Christine WERTHE, Mme Marie ZEHAF

**Secrétaire :**

Mme Christine WERTHE

**Étaient absents :**

Mme Annaïck CHAUVET, Mme Sadia GHARET, M. Pierre-Charles HENRY, M. Damien HUGUET, M. Christophe LIME, Mme Marie-Thérèse MICHEL, Mme Françoise PRESSE, Mme Anne VIGNOT

**Procurations de vote :**

Mme Anne BENEDETTO à M. Hasni ALEM (jusqu'à la question n° 1 incluse), M. François BOUSSO à Mme Valérie HALLER (jusqu'à la question n° 1 incluse), Mme Annaïck CHAUVET à M. Jean-Emmanuel LAFARGE, Mme Julie CHETTOUH à Mme Frédérique BAEHR (jusqu'à la question n° 3 incluse), M. Sébastien COUDRY à Mme Carine MICHEL (jusqu'à la question n° 3 incluse), Mme Nadia GARNIER à M. Anthony POULIN (jusqu'à la question n° 3 incluse), M. Pierre-Charles HENRY à Mme Christine WERTHE, M. Damien HUGUET à M. Nathan SOURISSEAU, Mme Marie LAMBERT à M. Guillaume BAILLY (jusqu'à la question n° 18 incluse), M. Christophe LIME à M. Gilles SPICHER, M. Jamal-Eddine LOUHKIAR à M. Yannick POUJET (à compter de la question n° 7), M. Saïd MECHAI à M. Ludovic FAGAUT (jusqu'à la question n° 1 incluse), Mme Marie-Thérèse MICHEL à M. Aurélien LAROPPE, Mme Françoise PRESSE à Mme Lorine GAGLILOLO, Mme Juliette SORLIN à M. Yannick POUJET (jusqu'à la question n° 3 incluse), M. André TERZO à Mme Aline CHASSAGNE (à compter de la question n° 4), Mme Anne VIGNOT à M. Abdel GHEZALI, Mme Sylvie WANLIN à M. Jean-Hugues ROUX (jusqu'à la question n° 1 incluse)

**OBJET :** 4 - Rapport d'observations définitives de la chambre régional des comptes de Bourgogne Franche-Comté - Commune de Besançon – Exercice 2018 et suivants

Délibération n° 007698

## Rapport d'observations définitives de la chambre régional des comptes de Bourgogne Franche-Comté - Commune de Besançon – Exercice 2018 et suivants

**Rapporteur : M. Anthony POULIN, Adjoint**

	Date	Avis
Commission n°1	24/10/2024	Favorable unanime

### Résumé :

La présente délibération a pour objet de donner connaissance au Conseil municipal du rapport d'observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes Bourgogne Franche-Comté relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la Commune de Besançon pour les exercices 2018 et suivants, et d'en débattre. A noter que ce document doit conserver un caractère strictement confidentiel jusqu'à la date de sa présentation au Conseil Municipal.

### I - Procédure

La Chambre régionale des comptes de Bourgogne-Franche-Comté a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la Commune de Besançon pour les exercices 2018 jusqu'à aujourd'hui. Ce contrôle s'est inscrit également dans le cadre d'une enquête commune aux juridictions financières relatives à la gestion du patrimoine monumental.

Celui-ci a été ouvert le 8 juin 2023 par lettre du Président de la Chambre à Madame Anne VIGNOT, Maire en exercice, et le 9 juin 2023 à Monsieur Jean-Louis FOUSSERET, ancien ordonnateur.

La Chambre régionale des comptes Bourgogne Franche-Comté a contrôlé les comptes et la gestion de la Commune de Besançon dans le cadre de 3 procédures distinctes.

La première était en rapport avec les travaux communs des juridictions financières relatives à 2 enquêtes portant sur « l'adaptation de la gestion de la forêt au changement climatique » et « l'adaptation de la ville au changement climatique ». Le rapport d'observations définitives concernant cette première procédure a été présenté en Conseil municipal du 29 février dernier.

La seconde concernait une enquête nationale des juridictions financière portant sur l'accueil des jeunes enfants. Le rapport d'observations définitives concernant cette seconde procédure a été présenté au Conseil municipal du 16 mai dernier.

Enfin, la troisième procédure, objet du présent rapport, a eu pour finalité d'apprécier la trajectoire financière de la collectivité, les modalités de gestion de ses ressources humaines, et dans le cadre d'une enquête régionale relative à la gestion du patrimoine monumental des collectivités, la gestion du patrimoine historique bisontin.

Le rapport d'observations définitives ci-annexé, résultant de cette troisième procédure, a été reçu par la Collectivité le 13 septembre dernier.

Conformément aux dispositions réglementaires du code des juridictions financières, ce rapport est inscrit à l'ordre du jour du Conseil municipal afin que celui-ci puisse donner lieu à débat.

Dès la tenue du Conseil municipal, et au plus tard dans un délai de deux mois à compter de sa notification, ledit rapport deviendra public.

### II - Contenu du rapport

Le rapport de la Chambre régionale des comptes se décompose comme suit :

- une synthèse et recommandations de la Chambre (pages 6 à 11)
- les recommandations de la Chambre (pages 12)
- la situation financière (pages 15 à 26)
- les ressources humaines (pages 27 à 45)
- la gestion du patrimoine monumental (pages 46 à 70)
- les annexes (pages 71 à 91)

En fin de rapport, sont par ailleurs joints les éléments de réponse de Mme Anne VIGNOT, Maire en exercice, et ceux de Monsieur Jean-Louis FOUSSERET, Maire honoraire de Besançon.

Les 6 recommandations faites par la Chambre à l'issue de ce contrôle sont les suivantes :

- Piloter les opérations d'équipement majeures et pluriannuelles sous la forme d'autorisations de programme et crédits de paiement ;
- Revoir les modalités de versement d'une indemnité pour travail de nuit ou travail du dimanche et des jours fériés dans le respect de la réglementation en vigueur ;
- Revoir les montants et les règles d'octroi du Complément Indemnitaire Annuel (CIA) ainsi que les modalités de versement de l'ancienne prime de fin d'année ;
- Réaliser un audit permettant d'évaluer les causes de progression du nombre d'arrêts pour maladie ordinaire et pour accidents du travail, et élaborer les propositions pour enrayer cette évolution ;
- Adopter une délibération sur les heures supplémentaires et doter la collectivité d'un outil de suivi automatisé du temps de travail ;
- Adopter un projet pluriannuel culturel et touristique pour la Citadelle.

A travers le courrier adressé par Madame la Maire au Président de la Chambre régionale des comptes en date du 2 septembre dernier (dont vous pourrez prendre connaissance dans le détail, une copie étant jointe en toute fin du rapport), des éléments de réponse sont apportés à chacune de ces observations, avec pour certaines d'entre elles, des pistes de travail qui seront prochainement ouvertes, notamment en matière de ressources humaines, en y associant les représentants du personnel dans le cadre du dialogue social étroit mis en place dans la Collectivité.

Il convient également de noter que la Ville de Besançon est parvenue, sur cette période, à :

- maîtriser, mieux que la moyenne des communes de plus de 100 000 habitants, ses dépenses de fonctionnement,
- accroître son investissement qui se situe à un niveau supérieur à ce qui est constaté en moyenne pour ces mêmes communes,
- améliorer son autofinancement de l'investissement,
- et maintenir l'endettement à un niveau relativement bas.

Ainsi, l'analyse produite par la Chambre régionale des comptes confirme-t-elle le maintien d'une situation financière satisfaisante. C'est un point extrêmement important.

Tout d'abord, parce que cela démontre la force de résilience de notre Ville qui a su faire face aux multiples crises survenues ces dernières années, crises sanitaires, énergétique et inflationniste. Pour faire face à ces crises, de nombreuses collectivités ont dû réduire leurs programmes d'investissement et / ou augmenter leur fiscalité. Besançon a su au contraire conserver le cap, sans hausse de la fiscalité, et en maintenant le rythme de ses investissements à un niveau élevé.

Ensuite, parce que cela témoigne du caractère soutenable et réaliste de la stratégie budgétaire conduite par notre Collectivité depuis 2020, une stratégie faite d'ambition pour notre Ville, pour son attractivité et pour son développement durable face aux enjeux de la transition. L'accélération

importante de ses investissements marque cette ambition, avec en cette seconde partie de mandat de nombreuses opérations en cours de réalisation.

Enfin, parce que cette situation financière préservée constitue un atout essentiel pour l'avenir. A l'heure où le Gouvernement manifeste son intention de porter injustement et gravement atteinte aux finances locales et à l'autonomie financière des collectivités dans le cadre du projet de loi de finances 2025, pour pouvoir faire face - rappelons-le - à l'endettement récurrent et exponentiel de l'Etat et non des collectivités, il serait incompréhensible que l'Etat contribue à fragiliser la solidité financière de la Ville.

En effet, cette situation financière est le gage de la capacité de la Ville à faire face aux défis à relever, et à continuer à être fortement présente tant en matière d'investissement que sur le champ des services publics, d'autant plus indispensables pour les plus fragiles, en particulier en période de crise comme celle que nous traversons actuellement.

### **III - 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 [...] 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* ».

Dans ce cadre, la Ville de Besançon sera amenée à préciser, dans ce délai d'un an, les suites qu'elle aura données aux recommandations qui sont formulées dans le présent rapport d'observations définitives.

**Le Conseil Municipal prend acte de la présentation du rapport d'observations définitives de la Chambre régionale des comptes Bourgogne Franche-Comté relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la Commune de Besançon pour les exercices 2018 jusqu'à aujourd'hui.**

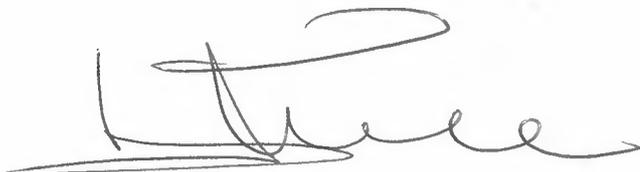
*La présente délibération peut faire l'objet d'un recours devant le Tribunal administratif de Besançon dans les deux mois suivant sa publicité.*

La Secrétaire de séance,

Pour extrait conforme,  
La Maire,

Christine WERTHE  
Conseillère Municipale

Anne VIGNOT





# RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

## COMMUNE DE BESANÇON

(Département du Doubs)

Exercices 2018 et suivants



## TABLE DES MATIÈRES

<b>SYNTHÈSE.....</b>	<b>6</b>
<b>RECOMMANDATIONS.....</b>	<b>12</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>13</b>
<b>1 LA SITUATION FINANCIERE .....</b>	<b>15</b>
1.1 La qualité de l'information et la fiabilité des comptes.....	15
1.1.1 Une information règlementaire accessible.....	15
1.1.2 Un suivi partenarial régulier de l'inventaire et de l'état de l'actif.....	16
1.2 Un pilotage financier globalement satisfaisant mais qui présente des marges de progression.....	16
1.2.1 Une procédure de rattachement des charges à améliorer.....	16
1.2.2 Une programmation pluriannuelle de l'investissement à décliner en autorisations de programme/ crédits de paiement (AP/CP).....	19
1.2.2.1 De faibles taux d'exécution des dépenses d'investissement.....	19
1.2.2.2 La mise en place d'AP/CP gage d'un pilotage financier des opérations pluriannuelles plus efficace.....	20
1.2.3 Un règlement budgétaire et financier à compléter pour accompagner la mise en place des AP/CP.....	22
1.3 Une situation financière se traduisant par de fortes capacités d'autofinancement.....	23
1.3.1 Un autofinancement important, en progression.....	23
1.3.2 Le financement des investissements.....	25
<b>2 LES RESSOURCES HUMAINES .....</b>	<b>27</b>
2.1 Un contexte de forte intégration des services avec la communauté urbaine.....	27
2.2 L'évolution de la masse salariale et des effectifs.....	28
2.2.1 Une masse salariale qui progresse dans un contexte de transfert de personnel à l'EPCI.....	28
2.2.2 Des effectifs en hausse, notamment les emplois de non titulaires.....	30
2.2.3 Le cas spécifique d'un agent, collaborateur de cabinet.....	32
2.3 Le régime indemnitaire.....	35
2.3.1 Un cadre commun à la ville, GBM et au CCAS qui a évolué au cours du temps.....	35
2.3.2 Une forte augmentation du nombre de sujétions dont certaines interrogent.....	36

2.3.3 L'intégration de la prime de fin d'année dans le CIA ne répond pas à un objectif managérial et comprend des dispositions non réglementaires .....	38
2.4 L'absentéisme.....	39
2.4.1 Une forte progression des arrêts dits compressibles .....	39
2.4.2 Les mesures de lutte contre l'absentéisme mises en œuvre par la commune .....	40
2.5 Les heures supplémentaires.....	42
2.5.1 Le déclenchement des heures supplémentaires : un cadre à préciser.....	42
2.5.2 Un volume élevé mais stable d'heures supplémentaires .....	43
2.5.3 Des situations non réglementaires.....	44
3 LA GESTION DU PATRIMOINE MONUMENTAL .....	46
3.1 Présentation .....	46
3.2 La capacité structurelle de la ville de Besançon à assumer un important patrimoine protégé.....	47
3.2.1 L'organisation communale pour le suivi du patrimoine historique .....	47
3.2.1.1 Les services internes chargés de l'entretien et de la maîtrise d'ouvrage des travaux sur le patrimoine.....	47
3.2.1.2 Une maîtrise d'œuvre externalisée .....	48
3.2.1.3 Un partenariat essentiel avec la conservation régionale des monuments historiques (CRMH).....	48
3.2.2 La connaissance du patrimoine historique par la collectivité .....	48
3.2.3 Les enjeux financiers du patrimoine monumental et leur soutenabilité .....	49
3.2.3.1 Des investissements ciblés sur le patrimoine Vauban.....	49
3.2.3.2 Les travaux sur le patrimoine historique génèrent des coûts supplémentaires .....	51
3.2.3.3 L'assurance du patrimoine protégé .....	52
3.2.3.4 Le recours au mécénat : une pratique usuelle de la ville mais avec un impact financier modeste .....	54
3.3 Les enjeux en termes d'aménagement et de développement territorial du patrimoine monumental.....	56
3.3.1 Le site patrimonial remarquable et les enjeux d'urbanisme.....	56
3.3.1.1 L'information et l'instruction des demandes d'autorisation, compétence de la communauté urbaine .....	56
3.3.1.2 Des aides possibles pour les projets privés par le biais de l'OPAH-RU .....	57
3.3.2 La direction du patrimoine historique : un service dédié à la valorisation du patrimoine.....	57
3.3.3 Le service public d'archéologie préventive .....	59
3.3.4 Les enjeux de la transition écologique dans la gestion et la restauration des monuments historiques .....	62
3.4 Focus sur la Citadelle de Besançon.....	63
3.4.1 La Citadelle : site exceptionnel et emblématique de Besançon .....	63
3.4.1.1 Le site le plus fréquenté de Franche-Comté .....	64
3.4.1.2 Les contraintes particulières d'un site protégé .....	64
3.4.2 Un équipement qui présente un déficit croissant .....	65
3.4.2.1 L'organisation de la gestion de la Citadelle .....	65
3.4.2.2 Une évolution défavorable des comptes.....	66

3.4.3 L'absence de projet stratégique formalisé et d'instances de gouvernance partagée.....	69
<b>ANNEXES.....</b>	<b>71</b>
Annexe n° 1. Montants de dépenses rattachées du compte 60612- énergie électricité .....	72
Annexe n° 2. Analyse financière.....	73
Annexe n° 3. Budget annexe de la ZAC Thomas Edison .....	85
Annexe n° 4. Création de postes par direction sur la période 2018-2023 .....	86
Annexe n° 5. Heures supplémentaires réalisées par un panel d'agents issus des services DME et cabinet du maire (2022 et situation antérieure) .....	87
Annexe n° 6. Extrait de la base de données Maximo (propriétés ville).....	88
Annexe n° 7. Organigramme du département architecture et patrimoine.....	90
Annexe n° 8. Organigramme de la direction du patrimoine historique .....	91

## SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Bourgogne-Franche-Comté a contrôlé les comptes et la gestion de la commune de Besançon dans le cadre de trois procédures distinctes.

La première était en rapport avec les travaux communs des juridictions financières relatifs à deux enquêtes : adaptation de la gestion de la forêt au changement climatique et adaptation de la ville au changement climatique. Le rapport d'observations définitives concernant cette première procédure a été notifié le 4 janvier 2024. La seconde concernait une enquête nationale des juridictions financières portant sur l'accueil des jeunes enfants. Le rapport d'observations définitives concernant cette seconde procédure a été notifié le 7 février 2024.

La troisième procédure, objet du présent rapport, a eu pour finalité d'apprécier la trajectoire financière de la collectivité, les modalités de gestion de ses ressources humaines, premier poste de dépense d'une commune, et, dans le cadre d'une enquête régionale relative à la gestion du patrimoine monumental des collectivités, la gestion du patrimoine historique bisontin, d'une richesse exceptionnelle, constituant à la fois un atout majeur mais également une charge pour la collectivité.

### ***Une situation financière satisfaisante qui doit s'accompagner de la mise en place d'un pilotage des dépenses d'équipement en autorisations de programme et crédits de paiement***

La situation financière de la ville de Besançon apparaît favorable notamment grâce à des ressources de fonctionnement en progression constante. La commune dispose d'un autofinancement important qui lui a permis d'assurer plus de la moitié du financement des 230 M€ d'investissement de la période, et de maintenir l'endettement à un niveau relativement bas, conforté par une politique de désendettement à hauteur de 10 M€ depuis 2018. Elle dispose cependant d'un fonds de roulement élevé (105 jours de charges courantes au 31 décembre 2023) qu'elle pourrait mobiliser plus fortement dans le financement des investissements.

**Graphique n° 1 : Le financement de l'investissement 2018-2023**



Source : CRC d'après ANAFI

En revanche, quelques procédures devraient être revues afin d'améliorer l'efficacité du pilotage financier. Le taux d'exécution budgétaire en investissement est faible, conduisant à un niveau de restes à réaliser toujours plus conséquent chaque année. La ville porte de nombreux projets pluriannuels, tel le plan de rénovation des écoles et des crèches, doté de 60 M€ jusqu'à la fin du mandat. Ces opérations d'investissement gagneraient à être pilotées sous forme d'autorisations de programme et de crédits de paiement, procédure de nature à améliorer la gestion de ces opérations complexes. La ville de Besançon devrait également mettre à jour en conséquence son règlement budgétaire et financier.

Enfin, la commune a recours, de manière importante, au rattachement des charges en fin d'exercice. Le montant des dépenses rattachées a plus que doublé depuis 2018 et son impact sur le résultat de l'exercice est devenu très significatif à partir de 2020. L'adoption d'une procédure formalisée permettra notamment de supprimer les rattachements de faible montant (près de la moitié des rattachements concernent des montants inférieurs à 1 000 € qui représentent globalement 3,2 % du montant total des charges rattachées) et d'assurer un meilleur suivi prévisionnel des appels de fonds.

### *Une hausse des effectifs et des dépenses de personnel*

Le pilotage des ressources humaines est marqué par un contexte de forte intégration des services avec la communauté urbaine. Cette organisation a permis d'harmoniser les règles de gestion du personnel entre la ville, la communauté urbaine et le CCAS, et de garantir un pilotage plus cohérent des ressources. À titre d'exemple, les trois entités disposent ainsi d'une seule instance de dialogue social, de lignes directrices de gestion partagées et d'un règlement du temps de travail unique.

Deux événements ont impacté les effectifs et la masse salariale sur la période : le transfert de la compétence voirie à la communauté urbaine en 2019, qui s'est accompagné d'une mutation de 111 agents de la ville, et la déprécarisation des agents de l'animation scolaire en 2021 qui s'est traduite par une hausse des effectifs permanents de 112 équivalents temps-plein. Nonobstant ces deux situations, la masse salariale, comme les effectifs, sont en hausse sur la période. La ville a créé près de 290 emplois permanents en équivalent temps-plein depuis 2018, soit une augmentation de près de 9 % des postes ETP. Cette progression significative des effectifs, amplifiée par des mesures catégorielles et des revalorisations de l'indice de la fonction publique, a conduit à une augmentation de la masse salariale de plus de 17 %<sup>1</sup>. Une attention particulière doit être portée à cette évolution qui, si elle devait se poursuivre dans le temps, aurait nécessairement un impact financier défavorable. La hausse des dépenses de personnel a en effet pour conséquence de rigidifier les charges de fonctionnement, dans un contexte où les marges de manœuvre en termes de recettes demeurent limitées.

Enfin, la forte progression de l'absentéisme interpelle. Les arrêts de travail, particulièrement ceux qui relèvent de la maladie ordinaire ou des accidents de travail sont en forte progression. Les absences pour raison de santé ont représenté l'équivalent de 268 postes sur l'année 2023. La commune dispose d'un panel très large d'outils pour lutter contre

---

<sup>1</sup> Donnée retraitée du transfert d'agents de la voirie en 2019. Les dépenses de personnel voirie, portées au chapitre des dépenses de personnel en 2018, demeurent une charge pour la ville à compter de 2019 en impactant la dotation de compensation.

l'absentéisme et favoriser le bien-être au travail. L'évolution défavorable du nombre d'arrêts doit l'inciter à poursuivre et intensifier son action dans ce domaine avec l'appui d'un audit permettant d'identifier les causes de cette évolution.

### ***Une gestion des rémunérations dont certains aspects sont à réformer***

Le régime indemnitaire versé aux agents est harmonisé avec celui de la communauté urbaine et du CCAS. La part consacrée à l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) comporte un nombre important de sujétions particulières, ne répondant pas à la logique fonctionnelle ni à l'objectif de rationalisation et de simplification du régime indemnitaire. Parmi ces sujétions particulières, deux d'entre elles, la sujétion pour travail de dimanche et des jours fériés, et la sujétion pour travail de nuit, définissent des taux d'indemnités très supérieurs aux montants fixés dans les arrêtés ministériels. Elles sont par ailleurs servies à des agents exclus du bénéfice du régime indemnitaire alors qu'il n'existe pas de délibération les instituant. Les modalités de versement de ces indemnités pour travail du dimanche et des jours fériés et travail de nuit doivent être revues, pour se conformer à la réglementation.

Par ailleurs, la ville a fait le choix, dans un souci d'harmonisation avec la communauté urbaine, de supprimer la prime de fin d'année versée aux agents et de l'intégrer dans la part complément indemnitaire annuel (CIA) du régime indemnitaire. De ce fait, le montant du CIA est fixé par délibération et ne fait l'objet d'aucune modulation en fonction de la manière de servir et de l'engagement des agents, disposition pourtant prévue dans les textes. La chambre relève que le CIA ne constitue donc pas un moyen de reconnaissance de l'engagement professionnel ni un outil de management. Les modalités d'application du service du CIA ne sont, par ailleurs, pas réglementaires. En supprimant tout ou partie de l'indemnité en cas de sanction disciplinaire, le conseil municipal applique, *de facto*, une sanction financière non prévue par les textes. En déterminant le montant de l'indemnité individuelle, il prive par ailleurs l'exécutif de ses prérogatives. Les modalités et les règles d'octroi du CIA doivent donc être révisées.

La ville de Besançon verse un nombre conséquent d'heures supplémentaires à ses agents alors qu'elle ne s'est pas dotée du cadre réglementaire, et ne disposait pas des moyens de contrôle avant la mise en place, début 2024, du nouveau logiciel de gestion du temps de travail. Celui-ci doit lui permettre d'assurer plus précisément ce contrôle, notamment pour les heures récupérées et non rémunérées. Le volume d'heures supplémentaires rémunérées a donné lieu à un versement total de 729 091 € en 2023 et se concentre dans quelques directions pour lesquelles il conviendrait d'étudier une meilleure adéquation entre les cycles de travail et les nécessités de service public.

La collectivité devra par ailleurs porter une attention particulière aux quelques situations non réglementaires de dépassement de la durée du plafond légal d'heures supplémentaires, ou de la durée maximale de travail hebdomadaire, afin de les régulariser.

*Un patrimoine historique exceptionnellement riche, mais la commune dispose des moyens nécessaires pour en assumer la charge*

La ville de Besançon dispose d'un patrimoine historique particulièrement riche et varié. La protection et la mise en valeur de ce patrimoine est opérée à travers un site patrimonial remarquable (SPR) qui est l'un des plus importants secteurs sauvegardés de France. La commune est propriétaire de 35 édifices protégés au titre des monuments historiques, représentant environ 70 000 m<sup>2</sup> soit 15 % de son patrimoine bâti. La ville de Besançon est labellisée « ville d'art et d'histoire » depuis 1986 et inscrite au patrimoine mondial de l'Unesco pour ses fortifications Vauban depuis 2008.

Les bâtiments protégés sont gérés par le « département architecture et bâtiment », service mutualisé avec la communauté urbaine qui assure le suivi de l'ensemble du patrimoine de la ville. Un poste est dédié, au sein de ce département, au « secteur patrimoine ancien ». Il vient en appui des chargés d'opération qui disposent également de l'expertise nécessaire pour intervenir sur les bâtiments protégés. La maîtrise d'œuvre est, quant à elle, systématiquement externalisée auprès d'architectes du patrimoine ou d'architectes en chef des monuments historiques. La ville a une bonne connaissance de son patrimoine protégé pour lequel elle assure le suivi et la traçabilité des interventions. Néanmoins, elle ne dispose pas de diagnostic précis et détaillé de l'état de chacun de ses monuments, à l'exception du patrimoine Vauban.

C'est d'ailleurs sur les édifices Vauban qu'elle concentre la majeure partie de ses investissements (21,7 M€ ont été consacrés à des travaux de restauration du patrimoine Vauban depuis son inscription à l'Unesco). Ces interventions font l'objet d'une programmation quadriennale, elles se sont élevées à 1 M€ par an jusqu'en 2023 et sont inscrites à hauteur de 0,7 M€ sur la prochaine programmation (2024-2028).

Globalement, les dépenses d'équipement concernant le patrimoine protégé sur la période 2018-2022 ont représenté 11 M€, soit 7,5 % des dépenses d'équipement de la ville. Elles ont été financées par 3,3 M€ de subventions (35 % de la dépense hors taxe en moyenne), majoritairement de l'État. Le plan pluriannuel d'investissement (PPI) de la commune prévoit des dépenses à hauteur de 11,7 M€ sur le patrimoine protégé, soit 6,5 % des dépenses prévues. Deux tiers d'entre elles concernent la conservation et la mise en valeur du patrimoine Vauban, ou des opérations spécifiques sur ce dernier.

La ville consacre environ 10 €/m<sup>2</sup> pour les gros travaux d'entretien de ses bâtiments quel que soit leur statut. Elle considère que ce montant est inférieur à ce qu'il serait nécessaire d'investir pour maintenir l'ensemble de son patrimoine protégé, mais qu'elle ne dispose pas des moyens financiers pour aller au-delà. Elle relève ainsi que certains bâtiments historiques font l'objet de désordres qui ne sont pas traités.

Malgré l'importance du patrimoine protégé propriété de la ville, l'effort financier réalisé par celle-ci apparaît soutenable compte tenu de la situation financière de la commune et du taux de financement obtenu pour sa restauration.

La ville diversifie depuis plusieurs années ses sources de financement à travers des opérations de mécénat. Ces dernières peuvent prendre la forme d'un soutien financier, de mécénat de compétence ou en nature. Globalement, l'incidence financière du mécénat sur les projets de restauration ou de rénovation demeure modeste, mais ce mode de financement permet d'associer les partenaires économiques aux enjeux de mise en valeur du patrimoine historique et au développement territorial. Certaines entreprises mécènes sont également titulaires de

marchés publics de la ville. Cette dernière est invitée à adopter une charte éthique qui lui permette d'affirmer sa stratégie en matière de mécénat tout en rappelant les règles qui encadrent cette pratique.

### ***Des moyens importants consacrés à la valorisation du patrimoine***

Le patrimoine bisontin draine un public nombreux de visiteurs, trois monuments de la ville se classant parmi les cinq sites les plus fréquentés du département du Doubs, dont deux sont aux premières places (la Citadelle et la cathédrale Saint-Jean). La ville dispose d'une direction spécifique, chargée de la valorisation de ce patrimoine tout en développant l'expertise, la recherche et la médiation auprès de l'ensemble des publics. Cette direction a notamment la charge de l'animation du label « ville d'art et d'histoire » et de l'archéologie préventive.

Le service d'archéologie préventive réalise les diagnostics, les éventuelles fouilles qui en découlent et la valorisation des recherches. Il dispose d'un budget annexe dont le financement dépend, selon les années et le niveau d'activité, de la facturation du service ou d'une subvention d'équilibre par le budget principal. L'autre source de financement de ce budget est constituée d'une participation de l'État, règlementée au code du patrimoine et fonction du nombre de diagnostics réalisés. Les commandes de prestations auprès du service sont quasiment exclusivement le fait de la ville ou de la communauté urbaine dans le cadre de leurs projets. De ce fait, sur la période 2018-2022, 85 % des recettes de fonctionnement du budget annexe ont été recouvrées auprès de la commune ou de Grand Besançon Métropole. Les dépenses de ce service sont par ailleurs marquées par une rigidité marquée (composée essentiellement de dépenses de personnel), peu corrélées au niveau d'activité, excepté lorsque le service intervient pour de très gros projets (grande bibliothèque par exemple). Pour les pétitionnaires, l'obligation de réaliser un diagnostic d'archéologie préventive, éventuellement suivi de fouilles, entraîne des délais et des coûts supplémentaires importants.

Ces difficultés pour les porteurs de projet se rencontrent également au niveau de l'instruction des demandes d'urbanisme. Celle-ci est assurée par la communauté urbaine qui dispose de la compétence, à l'exception des monuments historiques pour lesquels elle est réalisée par la conservation régionale des monuments historiques (CRMH). La communauté urbaine a développé des outils spécifiques pour les pétitionnaires ayant un projet dans le secteur du site patrimonial remarquable, avec un accompagnement renforcé et une pré instruction associant l'architecte des bâtiments de France afin d'anticiper les prescriptions. Les porteurs de projet dénoncent néanmoins la complexité de la réglementation, des coûts supplémentaires liés aux prescriptions sur ce secteur et la difficulté à trouver des entreprises spécialisées. La ville dispense peu d'aides spécifiques aux travaux privés de rénovation en secteur sauvegardé, la plupart des dispositifs relèvent de mesures nationales (défiscalisation par exemple) ou de l'accompagnement dans le cadre de l'OPAH-RU en vigueur depuis 2020.

### ***La Citadelle : un site exceptionnel qui appelle un projet stratégique ambitieux***

La Citadelle de Vauban est le lieu culturel et touristique majeur de la ville de Besançon. Bénéficiant de l'inscription au patrimoine mondial de l'Unesco, son rayonnement dépasse largement le territoire communal, en en faisant le site le plus fréquenté de Franche-Comté.

Elle attire en effet chaque année quelques 280 000 visiteurs autour de plusieurs espaces de visite : trois musées labellisés musées de France, un parc zoologique et le monument Vauban lui-même.

Le site de la Citadelle, de par ses bâtiments protégés au titre des monuments historiques, ses activités muséales et ses espaces naturels, est soumis aux règles relevant de différents codes (code du patrimoine, code de l'environnement). Cette situation peut générer des difficultés liées aux contraintes particulières imposées et aux contradictions d'application entre les différents règlements. Le Muséum, par exemple, est soumis au code de l'environnement pour la gestion et la conservation de ses collections, et au code du patrimoine en qualité de musée de France. Le code de l'environnement peut imposer que ne soit pas exposées des pièces dont l'origine n'est pas justifiée alors que le label « musée de France » oblige à rendre les œuvres accessibles au public, le code du patrimoine consacrant leur caractère inaliénable. L'application au quotidien de l'ensemble de ces règlements complexifie la gestion du site.

La Citadelle est gérée en régie directe depuis 2015. Il s'agit d'une direction de la ville, intégrée au pôle culture, qui emploie 116 postes équivalent temps-plein. La direction s'approprie pleinement les outils de contrôle de gestion dont dispose la ville pour accompagner ses projets de développement.

Les comptes se sont dégradés régulièrement sur la période 2018-2023, pour atteindre, en 2023, un déficit de gestion d'environ 4,35 M€. Ce sont les charges de personnel et les achats de prestation de services qui ont le plus augmenté alors que les recettes subissaient l'impact de la crise sanitaire en 2020 et 2021. La direction poursuit un objectif de diversification des recettes à travers, notamment, les locations d'espaces et de salles privatives. Ces efforts ne parviennent pas, pour le moment, à enrayer un effet ciseau marqué.

La gestion du site demeure très empirique. Il n'existe pas de projet culturel et touristique détaillé et chiffré et la gouvernance doit être formalisée pour intéresser les partenaires extérieurs. La commune gagnerait à se doter d'un projet stratégique pluriannuel formalisé en associant les partenaires publics et privés à son élaboration, ce qui permettrait de les mobiliser ensuite dans une gouvernance élargie.

## RECOMMANDATIONS

**Recommandation n° 1.** Piloter les opérations d'équipement majeures et pluriannuelles sous la forme d'autorisations de programme et crédits de paiement.

**Recommandation n° 2.** : Revoir les modalités de versement d'une indemnité pour travail de nuit ou travail du dimanche et des jours fériés dans le respect de la réglementation en vigueur.

**Recommandation n° 3** : Revoir les montants et les règles d'octroi du CIA ainsi que les modalités de versement de l'ancienne prime de fin d'année.

**Recommandation n° 4** : Réaliser un audit permettant d'évaluer les causes de progression du nombre d'arrêts pour maladie ordinaire et pour accidents de travail, et d'élaborer des propositions pour enrayer cette évolution.

**Recommandation n° 5** : Adopter une délibération sur les heures supplémentaires et doter la collectivité d'un outil de suivi automatisé du temps de travail.

**Recommandation n° 6** : Adopter un projet pluriannuel culturel et touristique pour l'équipement.

## INTRODUCTION

### *Procédure*

La chambre a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Besançon pour les exercices 2018 jusqu'à aujourd'hui.

Ce contrôle s'inscrit également dans le cadre d'une enquête commune aux juridictions financières relative à la gestion du patrimoine monumental.

Il a été ouvert le 8 juin 2023 par lettre du président à Mme Anne Vignot, ordonnateur en fonctions, et le 9 juin 2023 à M. Jean-Louis Fousseret, ancien ordonnateur. En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, les entretiens de fin de contrôle se sont tenus les 27 et 28 mars 2024.

Lors de sa séance du 10 avril 2024, la chambre a arrêté des observations provisoires transmises à Mme Vignot, ordonnateur en fonctions, et à M. Fousseret en qualité d'ancien ordonnateur.

Des extraits le concernant ont été adressés à un tiers.

Au vu de l'ensemble des réponses reçues, la chambre, au cours de sa séance du 9 juillet 2024, a arrêté les observations définitives présentées ci-après.

### *Présentation générale de la commune*

Besançon est la préfecture du département du Doubs et le siège du conseil régional de Bourgogne-Franche-Comté. La ville accueille également le siège de la région académique et un certain nombre de directions régionales des services de l'État.

Située en bordure du massif du Jura, la ville est établie dans un méandre du Doubs. Besançon se trouve dans la pointe nord-ouest du département. Elle est distante d'environ 100 kilomètres de Dijon et de Belfort.

Sa localisation jouit d'une situation privilégiée sur l'axe structurant européen dit « Rhin-Rhône ». La ville est desservie par la ligne à grande vitesse Rhin-Rhône. Au niveau intra-urbain, les transports en commun assurés par un réseau de lignes de bus ont été complétés par la mise en place d'un service de tramway.

La ville de Besançon est la deuxième ville la plus peuplée de la région et regroupe 122 463 habitants<sup>2</sup>. A l'instar du département du Doubs et contrairement à la région Bourgogne-Franche-Comté, l'évolution démographique de la ville est positive avec une variation annuelle moyenne de population de + 0,4 % entre 2015 et 2021. Besançon est au centre d'une communauté urbaine, Grand Besançon Métropole (GBM), comprenant

---

<sup>2</sup> Source INSEE : les données de population pour la ville et pour GBM concernent la population totale en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2024 (population légale 2021).

68 communes et 202 447 habitants. Son aire d'attraction s'étend sur les départements du Doubs, du Jura et de la Haute-Saône.

La population de la commune de Besançon concentre plus de fragilités que la population régionale. Le taux de pauvreté y est supérieur (22 % contre 12,8 % en moyenne régionale en 2020) et le revenu médian inférieur (20 220 € contre 22 110 € en 2020)<sup>3</sup> avec un taux de ménages fiscaux imposés également plus faible (47 %). Six quartiers, dont deux nouveaux quartiers depuis le 30 décembre 2023, sont classés prioritaires au titre de la politique de la ville. Le contrat de ville est porté par la communauté urbaine.

Berceau historique de l'horlogerie française, Besançon a hérité de ce savoir-faire pour devenir un centre industriel important constitué d'entreprises innovantes dans le domaine des microtechniques, de la micromécanique et du génie biomédical. Ville universitaire, elle accueille chaque année près de 30 000 étudiants.

Dotée d'un riche patrimoine historique et culturel, la ville de Besançon possède un label *ville d'art et d'histoire*. Ses fortifications dues à Vauban figurent sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO.

---

<sup>3</sup> Source INSEE comparateur de territoires.

## 1 LA SITUATION FINANCIERE

La direction des finances est intégrée dans le pôle gestion. À l'exception du service « démocratie participative », l'ensemble du pôle est mutualisé entre la ville de Besançon et la communauté urbaine.

La direction des finances se répartit en quatre services (budget, dette et fiscalité, pilotage, contractualisation et financement, et exécution budgétaire). Elle regroupe 27 agents salariés de la communauté urbaine. Chaque direction de la commune dispose par ailleurs d'un correspondant financier qui assure les missions d'engagement et de liquidation. La direction des finances assure le contrôle des opérations d'exécution budgétaire.

La préparation budgétaire est organisée sous un mode participatif. Un séminaire annuel précède les différentes étapes. Il prend appui sur une analyse financière rétrospective et prospective qui présente différents scénarios. Une lettre de cadrage est ensuite adressée aux services. Elle présente les différents objectifs financiers poursuivis par la municipalité et les éléments de cadrage qui doivent permettre de les réaliser. Les services élaborent ensuite leurs propositions sur ces bases. Un groupe de travail dénommé PPIF (plan pluriannuel d'investissement et de fonctionnement) propose les arbitrages et les priorisations aux élus.

La direction des finances élabore également des tableaux de bord qui permettent d'assurer le suivi de l'exécution budgétaire et, le cas échéant, de nourrir les arbitrages de réaffectation des ressources.

La chambre relève que la ville de Besançon s'appuie sur une organisation structurée pour conduire ses opérations de programmation et d'exécution budgétaires.

### 1.1 La qualité de l'information et la fiabilité des comptes

#### 1.1.1 Une information règlementaire accessible

Les rapports d'orientations budgétaires présentent les éléments répondant aux exigences de l'article D. 2312-3 du CGCT. Ils détaillent le programme pluriannuel des investissements et contiennent des informations sur la gestion du personnel. La commune devra toutefois s'assurer de la permanence des contenus de l'annexe sur le personnel. Les présentations et la nature des informations divergent en effet selon les rapports sur la période de contrôle.

La commune a délibéré le 23 février 2023 son rapport annuel sur la situation en matière d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, et le 22 juin 2023 son rapport 2022 sur la situation en matière de développement durable.

Elle a présenté le 16 décembre 2021 un rapport quinquennal sur l'évolution du montant des attributions de compensation au regard des dépenses liées aux transferts de compétences entre 2016 et 2020.

Les documents budgétaires sont disponibles en ligne sur le site internet de la ville. La chambre relève que le budget 2023 propose une version FALC<sup>4</sup> et souligne l'intérêt de cette initiative qui permet de rendre accessibles à tous ces informations.

---

<sup>4</sup> Facile à lire et à comprendre. Il s'agit d'une méthode qui permet de traduire une information dans un langage compréhensible par tous, notamment les personnes en situation de handicap.

### **1.1.2 Un suivi partenarial régulier de l'inventaire et de l'état de l'actif**

La chambre a examiné plusieurs points ayant trait à la fiabilité des comptes et n'a pas relevé d'anomalies significatives. En particulier, la tenue de l'inventaire comptable et sa concordance avec l'état de l'actif du comptable ont été examinées dans un contexte de passage à la nomenclature comptable M57 au 1<sup>er</sup> janvier 2024.

L'ordonnateur est chargé du recensement des biens de la collectivité et de leur identification. À cet effet, un inventaire physique et comptable justifiant de la réalité physique des immobilisations et recensant leurs valeurs doit être tenu. Le comptable public assure pour sa part la tenue de l'état de l'actif immobilisé de la collectivité. La mise à jour de l'inventaire physique et comptable suppose un travail partenarial régulier.

Le rapprochement de l'inventaire et de l'état de l'actif au 31 décembre 2022 du budget principal a montré un travail de suivi régulier avec le comptable, en anticipation de la mise en place de la nomenclature M57 en janvier 2024. La ville s'efforce de mettre à jour son inventaire au fur et à mesure des transferts de compétences, des mises à disposition, des cessions, des apurements du compte 204 « subventions d'équipement versées », et des transferts du compte 23 « immobilisations en cours » au compte 21 pour les immobilisations achevées. De plus, le passage à la nomenclature M57 a généré en 2023 un important travail de concordance de l'inventaire et de l'actif, sur certains comptes qui sont scindés en M57.

Malgré ce suivi partenarial régulier, des écarts sont néanmoins apparus<sup>5</sup> en raison de difficultés concernant d'une part les biens datant d'avant les années 2000, et d'autre part, liées au changement de logiciel comptable intervenu en 2012. De plus, la commune a également indiqué que des difficultés techniques d'intégration des flux générés par l'ordonnateur sont rencontrées depuis plusieurs années par le service de gestion comptable.

## **1.2 Un pilotage financier globalement satisfaisant mais qui présente des marges de progression**

### **1.2.1 Une procédure de rattachement des charges à améliorer**

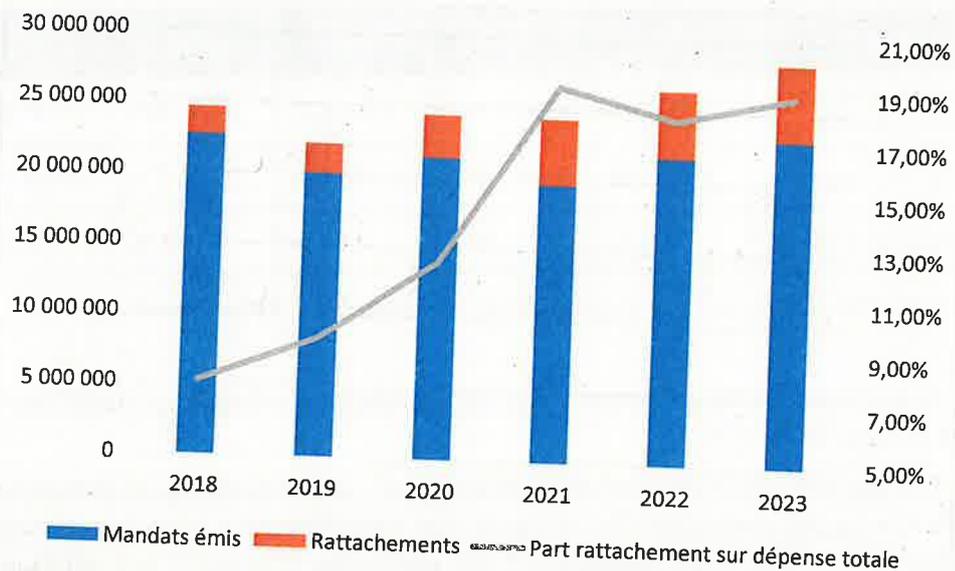
En vertu du principe d'indépendance des exercices, la procédure de rattachement en section de fonctionnement permet d'intégrer dans le résultat d'un exercice donné les charges et les produits qui s'y rapportent.

La commune de Besançon a recours au rattachement des charges de manière importante et croissante sur la période, particulièrement pour les charges à caractère général.

---

<sup>5</sup> Représentant moins de 6 % de la valeur brute d'origine (VBO) et moins de 15 % de la valeur nette comptable (VNC).

**Graphique n° 2 : Évolution de la part des rattachements sur les charges à caractère général**



Source : CRC à partir des comptes administratifs de la commune de Besançon. 2023 : compte administratif provisoire

Le montant total des charges rattachées a plus que doublé entre 2018 et 2023. Ce sont essentiellement les rattachements de charges à caractère général (chapitre 011) qui ont progressé (+ 182 % entre 2018 et 2023)<sup>6</sup>.

Cette forte hausse des rattachements de charges à caractère général est portée par les rattachements de charges d'énergie-électricité (compte 60612, détail en annexe 2). Concernant ce poste particulier, la part de dépenses rattachées est passée de 9,4 % en 2018 à 38,7 % en 2023 (43,2 % en 2022), le montant des rattachements ayant été multiplié par six alors que la dépense d'énergie-électricité n'a progressé que de 30 % sur la période. La ville a justifié ses rattachements sur la base d'engagements faits à partir d'une estimation des consommations intégrant les moyennes des années précédentes, les évolutions tarifaires et les efforts en matière de sobriété. La chambre constate néanmoins que cette situation peut témoigner de difficultés dans l'évaluation des estimations et la conduite des opérations de fin d'exercice.

Concernant les autres postes, la ville a indiqué pratiquer les rattachements sur la base des engagements comptables individualisés et au regard de la justification du service fait annuel, avant la liquidation en début d'année N+1 une fois les factures parvenues.

Le volume de produits rattachés est variable d'un exercice à l'autre mais sensiblement très inférieur. De ce fait, l'impact de la différence entre charges et produits rattachés sur le résultat évolue assez significativement, passant de 6,6 % en 2018 à 19,6 % en 2023.

<sup>6</sup> Les rattachements de charges à caractère général représentent 85,2 % du montant total rattaché en 2023 (70,5 % en 2018), les autres rattachements, relativement stables sur la période, sont constitués en très grande partie par les ICNE.

**Tableau n° 1 : Impact de la différence des charges et produits rattachés sur le résultat**

En €	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Différence charges / produits rattachés</i>	1 875 0369	2 115 537	3 100 312	4 452 898	5 087 601	5 668 535
<i>Résultat de l'exercice</i>	28 205 688	26 385 707	21 315 636	22 832 774	25 009 484	28 852 831
<i>Impact sur le résultat</i>	- 6,6 %	8 %	14,5 %	19,5 %	20,3 %	19,6%

Source : comptes administratifs de la commune de Besançon. 2023 : CA provisoire

À partir de 2020, cet impact des rattachements devient significatif sur le résultat de fonctionnement de la ville<sup>7</sup>.

Compte tenu de la progression très forte du volume de dépenses rattachées, la chambre invite la commune à encadrer la pratique des rattachements avec une procédure revue et formalisée et à veiller à la permanence des méthodes utilisées. La commune pourrait, par exemple, mettre en place un suivi prévisionnel des appels de fonds en lien avec les créanciers, outil qui servirait également d'aide à l'ajustement des crédits rendu nécessaire en décision modificative budgétaire.

Par ailleurs, l'instruction M14 autorise des aménagements au principe du rattachement lorsque les charges et les produits à rattacher ne sont pas susceptibles d'avoir une incidence significative sur le résultat de l'exercice<sup>8</sup>. L'assemblée délibérante peut ainsi déterminer un seuil à partir duquel les charges seront rattachées. La commune ne dispose pas de délibération fixant un seuil minimal de rattachement. Un seuil indicatif de 500 € est donné aux services dans la note relative aux opérations de clôtures.

La chambre constate toutefois qu'un nombre important de rattachements concerne des montants mineurs, non significatifs. De manière constante depuis 2018, environ la moitié des opérations de rattachements traite de montants inférieurs à 1 000 € alors que ces derniers ne représentent qu'une part très marginale du montant total des rattachements.

<sup>7</sup> La différence entre les produits et les charges rattachées peut a priori être considérée comme normale tant que son impact sur le résultat demeure inférieur à 10 %.

<sup>8</sup> Instruction M14, tome 2, titre 3, chapitre 4, §1.1.1. Instruction M57, tome 1, titre 7, §1.1.

**Tableau n° 2 : Ventilation des opérations de rattachement par classes de montant en 2022 et 2023**

<i>Classe de montants</i>	<i>Nombre de rattachements</i>	<i>Part sur le nombre total</i>	<i>Montants des rattachements</i>	<i>Part sur le montant total</i>
<b>2022</b>				
<i>&lt; ou = à 1 000 €</i>	422	48,90 %	181 711 €	3,24 %
<i>de 1 001 à 5 000 €</i>	292	33,84 %	716 359 €	12,78 %
<i>&gt; à 5 000 €</i>	149	17,27 %	4 708 297 €	83,98 %
<i>Total</i>	863		5 606 367 €	
<b>2023</b>				
<i>&lt; ou = à 1 000 €</i>	412	47,91 %	173 703 €	2,73 %
<i>de 1 001 à 5 000 €</i>	285	33,14 %	676 149 €	10,64 %
<i>&gt; à 5 000 €</i>	163	18,95 %	5 502 136 €	86,62 %
<i>Total</i>	860		6 351 988 €	

Source : compte de gestion 2022 et tableau des rattachements 2023

Malgré les recommandations de la note interne, près de 30 % des opérations de rattachement concernent des montants inférieurs à 500 €. La fixation d'un seuil en deçà duquel le rattachement des charges n'est pas pratiqué n'aurait pas d'incidence sur la sincérité budgétaire et permettrait un gain de temps important dans les opérations de fin d'exercice.

La chambre invite la commune à concentrer ses efforts sur les rattachements des charges d'un montant significatif en fixant, par délibération, un seuil de rattachement.

## **1.2.2 Une programmation pluriannuelle de l'investissement à décliner en autorisations de programme/ crédits de paiement (AP/CP)**

### **1.2.2.1 De faibles taux d'exécution des dépenses d'investissement**

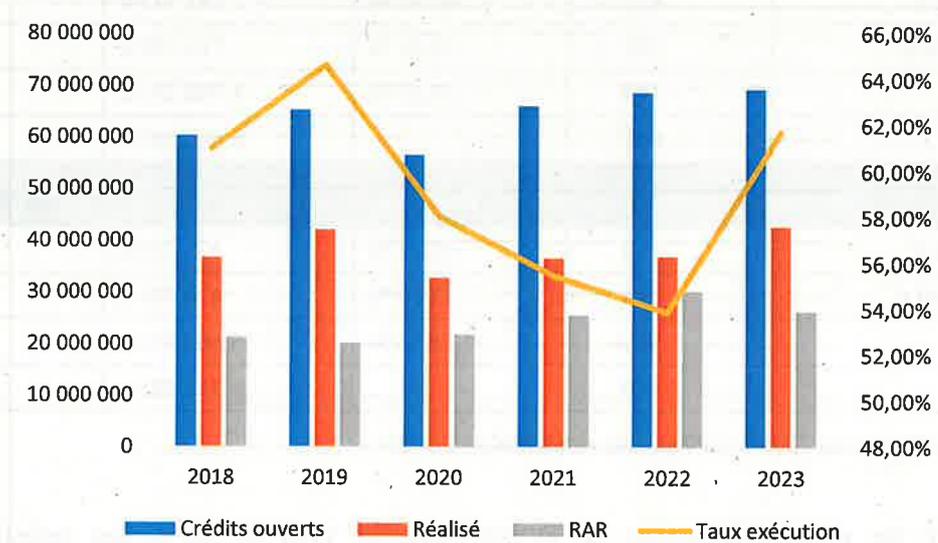
Le taux moyen d'exécution des dépenses réelles d'investissement du budget principal est en moyenne de 65 % sur la période 2018-2023. Pour les seules dépenses d'équipement, ce taux est faible (59 %).

La commune de Besançon a massivement recours à la technique des restes à réaliser (RAR), qui représentent en moyenne sur la période 29 % des crédits ouverts au budget principal, plus du tiers pour les dépenses d'équipement (37,7 %)<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> En particulier, l'exercice 2022 se caractérise par un stock de RAR anormalement volumineux, atteignant plus de 15 M€ au compte 2313 - constructions (soit plus de la moitié des crédits ouverts), 7 M€ au compte 2135 - installations générales (41,1% des crédits ouverts).

Le taux d'exécution a tendance à se dégrader sur la période alors que le niveau de RAR augmente. Une amélioration se dessine en 2023 avec un taux d'exécution des crédits d'équipement qui se redresse malgré un montant de RAR toujours très élevé (26,4 M€).

**Graphique n° 3 : Évolution 2018-2023 du taux d'exécution et des RAR pour les dépenses d'équipement**



Source : CRC à partir des comptes administratifs de la commune de Besançon. CA 2023 provisoire.

À titre d'illustration, l'examen de la présentation du budget 2022<sup>10</sup> voté par nature croisé par fonction, et l'examen du compte administratif 2022, montrent que :

- La rubrique fonctionnelle 324 - entretien du patrimoine culturel affichait 5,7 M€ de crédits budgétés 2022 au chapitre 23, pour seulement 2,8 M€ réalisés ;
- La rubrique fonctionnelle 824 - autres opérations d'aménagement urbain affichait 11,4 M€ de crédits budgétés 2022 au chapitre 23, pour seulement 2,8 M€ réalisés.

Ces deux exemples caractérisent l'absence d'ajustement des crédits en fonction des échéanciers et de l'actualité des travaux, par le biais des décisions modificatives budgétaires.

Si l'objet des restes à réaliser se justifie par des engagements auprès de tiers créanciers, il n'en demeure pas moins que leur volumétrie doit inciter la commune à affiner sa prévision et son pilotage financier.

#### 1.2.2.2 La mise en place d'AP/CP gage d'un pilotage financier des opérations pluriannuelles plus efficace

Bien que la commune dispose d'un plan pluri annuel d'investissement 2023-2028 d'un montant total de 171,3 M€, elle ne pratique pas un mode de programmation et de gestion pluriannuel décliné sous forme d'autorisations de programme (AP) et de crédits de paiement (CP).

<sup>10</sup> Présentation fonctionnelle consolidée en décision modificative n°3.

Les autorisations de programme constituent la limite supérieure des dépenses qui peuvent être engagées pour le financement des investissements. Elles demeurent valables, sans limitation de durée, jusqu'à ce qu'il soit procédé à leur annulation. Elles peuvent être révisées.

Les crédits de paiement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être mandatées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations de programme correspondantes.

La commune suit ses opérations par grandes thématiques de projets, notamment le plan de rénovation des écoles et des crèches, l'extension de la capacité de restauration scolaire, la conservation et la mise en valeur du patrimoine Vauban, ou encore les programmes d'aménagements urbains. De nombreux projets d'investissement de la commune concernent en effet des opérations d'envergure, pluriannuelles.

Ces opérations pourraient donc faire l'objet d'autorisations de programme affectées et d'une déclinaison pluriannuelle en crédits de paiement. Cette méthode permettrait une meilleure prévision budgétaire tout en assurant une vision stratégique pluriannuelle de la politique d'investissement.

La commune a fait le choix de ne pas mettre en place une gestion de ses projets d'équipement en AP/CP. Elle considère que les outils dont elle dispose (PPI et tableaux de bord de suivi des dépenses et recettes) sont suffisants. La gestion en AP/CP ne lui paraît pas adaptée à la diversité des investissements ni à leur montant parfois limité. En outre, la gestion actuelle lui semble plus souple notamment pour redéployer les crédits non consommés.

Néanmoins, la gestion en AP/CP, complémentaire et indissociable de l'élaboration d'un PPI, serait de nature à planifier, tracer et assurer un suivi plus précis et plus aisé des opérations pluriannuelles. Elle offrirait une meilleure lisibilité financière à la commune de Besançon afin :

- De mieux calibrer son besoin de financement en investissement sur du long terme, avec une meilleure mobilisation de son fonds de roulement (cf. *infra* 3.2) ;
- D'éviter le report massif de crédits importants d'une année sur l'autre, constatés en restes à réaliser au 31/12 de chaque année, et d'améliorer ainsi les taux d'exécution budgétaire en investissement.

La chambre recommande la mise en place d'une gestion financière en AP/CP pour les investissements majeurs, ce qui permettrait à la commune d'inscrire en autorisations de programme le montant de son engagement par grand projet, et de décliner prévisionnellement et annuellement les crédits de paiement.

<p><b>Recommandation n° 1.</b> Piloter les opérations d'équipement majeures et pluriannuelles sous la forme d'autorisations de programme et crédits de paiement.</p>
--

### 1.2.3 Un règlement budgétaire et financier à compléter pour accompagner la mise en place des AP/CP

Jusqu'à l'exercice 2023, la ville disposait d'un règlement budgétaire et financier qui s'apparentait plutôt à un guide de procédures internes.

Dans le cadre du passage au référentiel comptable M57 à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2024, le conseil municipal du 7 décembre 2023 a adopté un nouveau règlement budgétaire et financier (RBF).

Ce règlement apparaît plus complet que le précédent en ce sens qu'il précise les principales règles qui s'appliquent dans le cycle de gestion financière, annuel et pluriannuel. Il s'agit tout à la fois d'un outil de travail pour les services et d'un document d'information pour les élus.

Néanmoins, si le législateur n'a pas imposé de format uniforme à ce guide, il doit prévoir *a minima*, conformément au référentiel M57 applicable depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2024<sup>11</sup> :

- Les modalités de gestion interne des AP, AE<sup>12</sup> et CP : règles de péremption, de modification, annulation, clôture des AP. En particulier, le RBF doit prévoir les règles de caducité d'autorisations devenues sans objet ;
- Les modalités d'information de l'assemblée délibérante sur la gestion des engagements pluriannuels au cours de l'exercice.

Le règlement financier de la ville de Besançon précise que cette dernière n'a pas fait le choix d'une gestion en AP/CP-AE/CP. Il ne définit donc pas les modalités de gestion des AP prévues par le référentiel.

La mise en œuvre des AP/CP recommandée par la chambre doit s'accompagner d'une révision du règlement afin d'intégrer ces dispositions.

Enfin, en application de l'article L. 5217-10-7 du CGCT, à l'occasion du vote du compte administratif, un bilan de la gestion pluriannuelle doit être présenté, et la situation des autorisations de programme ainsi que des crédits de paiement afférents donner lieu à un état joint au compte administratif.

Une présentation croisée par fonctions de ce bilan pourrait utilement compléter cette présentation.

La mise en œuvre de l'ensemble de ces procédures financières, visant un pilotage des crédits optimisé, s'inscrirait pleinement dans la stratégie financière globale de la commune.

---

<sup>11</sup> Instruction budgétaire et comptable M57 tome II, Titre 1 – chapitre 1 - 1.3.4 Le règlement budgétaire et financier.

<sup>12</sup> Autorisation d'engagement.

### 1.3 Une situation financière se traduisant par de fortes capacités d'autofinancement

La commune de Besançon compte un budget principal et cinq budgets annexes à caractère administratif, le budget principal représentant plus de 99 % des dépenses de fonctionnement et d'investissement en 2022.

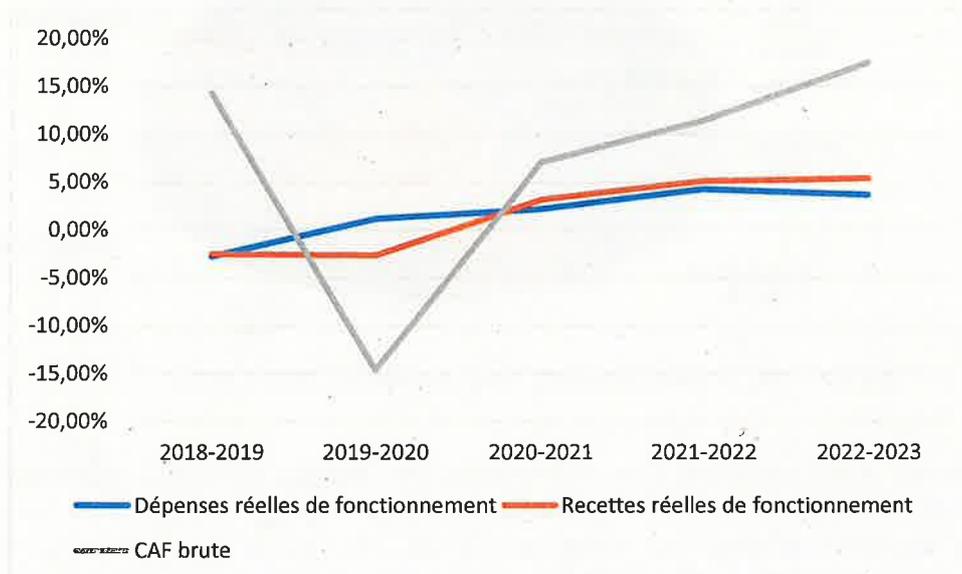
Des changements de périmètre sont intervenus au cours de la période sous revue avec le transfert de la voirie, des parcs et aires de stationnement, des réseaux de chaleur urbains, et de la concession de la distribution publique de gaz et d'électricité. C'est essentiellement entre 2018 et 2019, avec le transfert de la voirie à la communauté urbaine, que les changements impactent plus fortement le budget communal.

L'analyse financière détaillée est proposée en annexe 2.

#### 1.3.1 Un autofinancement important, en progression

À l'exception de l'exercice 2020, marqué par la crise sanitaire, la progression des recettes réelles de fonctionnement a toujours été supérieure à celle des dépenses réelles.

**Graphique n° 4 : Taux d'évolution annuelle des recettes et dépenses réelles de fonctionnement et de la CAF brute**



Source : CRC à partir des données des comptes administratifs

La CAF brute représente plus de 15 % des produits de gestion sur toute la période sous revue, ce qui indique que la commune parvient à constituer de manière satisfaisante son autofinancement. La CAF brute de l'année 2020 a néanmoins subi une baisse, impactée par les effets de la crise sanitaire qui ont fortement affecté les recettes de la collectivité.

De 2019 à 2022, les dépenses réelles de fonctionnement par habitant de la commune de Besançon ont progressé deux fois moins vite que la moyenne de ces dépenses pour les communes de plus de 100 000 habitants, tandis que les recettes réelles augmentaient plus fortement<sup>13</sup>.

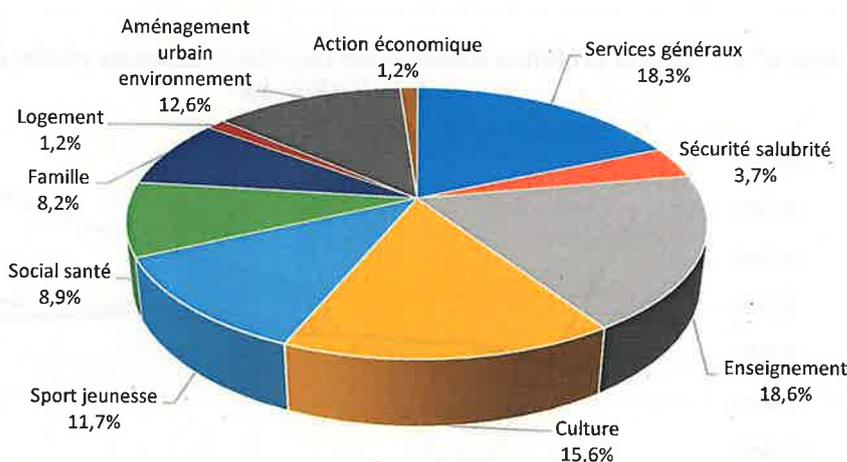
La hausse des ressources de fonctionnement est portée par le produit des impôts locaux qui, malgré une stabilité des taux d'imposition, est en augmentation marquée depuis 2021, accentuée par l'effet correcteur dû aux compensations des réformes fiscales. L'évolution des bases d'imposition a été sensiblement supérieure à l'évolution légale, ce qui révèle un certain dynamisme de la commune.

La fiscalité reversée atteint environ 10 M€. Elle est essentiellement constituée d'une attribution de compensation négative, la commune supportant une partie des charges des services communs assurés par la communauté urbaine.

Les ressources d'exploitation retrouvent en 2023 quasiment leur niveau d'avant crise sanitaire, en progression continue depuis 2021.

Le premier poste budgétaire des dépenses de fonctionnement est l'enseignement, suivi des services généraux et de la culture.

**Graphique n° 5 : Répartition des dépenses réelles de fonctionnement par fonctions 2018-2022**



Source : CRC, d'après les grands livres des comptes 2018 à 2022

Comme sur l'ensemble des collectivités, les charges générales subissent l'effet de l'inflation et particulièrement de la hausse des coûts de l'énergie. Depuis l'exercice 2019, les charges à caractère général ont progressé de 28,7 %. Parmi ces dernières, les charges d'énergie<sup>14</sup> ont augmenté de 81,3 %. Leur part dans les charges à caractère général est passée de 21 % à 30,5 %.

<sup>13</sup> Source : données DGFIP. Dernières données disponibles : 2022. L'évolution 2018-2019 n'est pas prise en compte du fait du changement de périmètre. Pour les recettes réelles : non compris les produits de cession.

<sup>14</sup> Articles 60611 et 60612 – sources : grands livres comptables.

Les charges de personnel ont évolué de 1,75 % en moyenne annuelle sur la période 2018-2023 mais il convient de tenir compte du transfert des agents de la voirie intervenu fin 2018. Une analyse des charges de personnel est présentée dans l'annexe 2.

Enfin, l'évolution des autres charges de gestion courante dont, en particulier, les subventions de fonctionnement versées, a été modérée pendant la période sous-revue. Conformément à la lettre de cadrage budgétaire, la subvention au CCAS de Besançon a progressé en 2023 pour atteindre 10,3 M€ (9,8 M€ en 2022, 9,5 M€ en 2018).

En définitive, le dynamisme des recettes permet à la ville de Besançon d'assurer un niveau d'autofinancement important.

**Tableau n° 3 : Évolution de la CAF brute et de la CAF nette 2018-2023**

<i>En €</i>	2018	2019	2020	2021	2022	2023 provisoire
<i>CAF brute</i>	26 614 981	30 403 227	25 938 694	27 770 246	30 934 426	35 277 895
<i>Annuité en capital de la dette</i>	12 581 493	12 826 723	13 331 931	13 471 151	13 701 891	13 498 965
<i>CAF nette</i>	14 033 488	17 576 505	12 606 762	14 299 095	17 232 535	21 778 929

Source : ANAFI

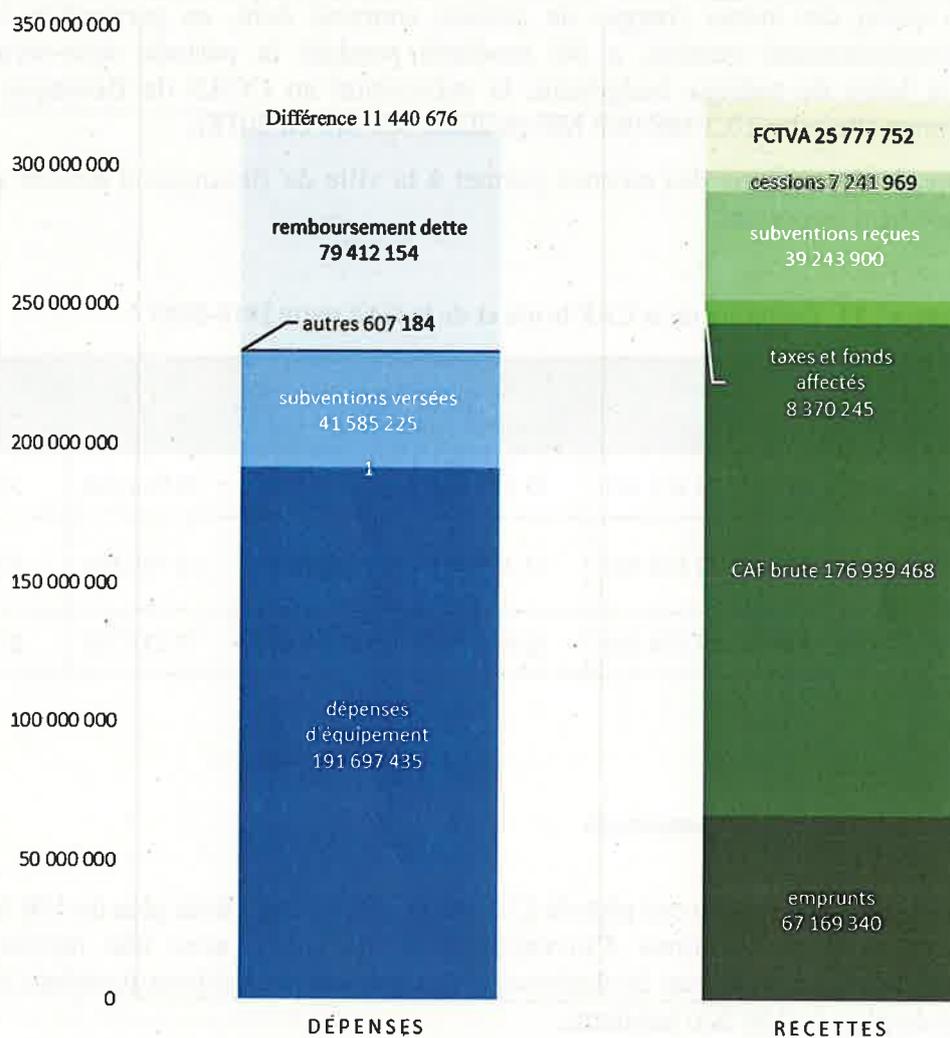
### 1.3.2 Le financement des investissements

La commune de Besançon a investi plus de 230 M€ de 2018 à 2023 dont plus de 190 M€ de dépenses d'équipement. Subventions d'investissement comprises, avec une moyenne annuelle de 38,6 M€, la ville a un niveau de dépenses d'équipement par habitant supérieur à la moyenne des villes de plus de 100 000 habitants.

En incluant le remboursement du capital de la dette, les dépenses d'investissement s'élèvent sur la période 2018-2023 à 313 M€, dont 61,5 % sont constituées d'immobilisations, 13 % de subventions versées et 25,5 % des annuités d'emprunt.

Les modalités de financement sur la période étudiée sont représentées sur le graphique suivant.

**Graphique n° 6 : Modalités de financement des investissements  
(y compris du remboursement en capital de la dette) sur la période 2018-2023**



Source : CRC d'après ANAFI

L'autofinancement constitue plus de la moitié du financement des investissements (54,5 %). Le recours à l'emprunt représente 20,6 % et les subventions reçues 12 %.

La commune aurait pu mobiliser 11,4 M€ d'emprunts en moins sur toute la période 2018-2023. Elle a, ce faisant, augmenté sensiblement son fonds de roulement.

Le fonds de roulement net global est en constante progression depuis 2018, en hausse de 67 %. Il atteint, au 31 décembre 2023, 39 M€ soit 105 jours de charges courantes, ce qui constitue un niveau élevé. En 2022, ce dernier est deux fois et demi supérieur à la moyenne de la strate<sup>15</sup> (326 € par habitant à Besançon contre 133 € par habitant en moyenne nationale).

<sup>15</sup> Source : ministère de l'économie et des finances. Strate d'appartenance : communes de plus de 100 000 habitants membres d'un groupement fiscalisé.

L'encours de dette au 31 décembre 2023 est de 108 M€, soit une diminution d'environ 12 M€ depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018. La capacité de désendettement s'établit à trois années en 2023. La ville de Besançon est peu endettée, avec un encours moyen inférieur à celui de la strate.

Au regard des besoins de financement sur la période et du niveau du fonds de roulement au 31 décembre 2023, la chambre invite la commune à privilégier l'autofinancement de ses programmes d'équipement pour limiter le recours à l'emprunt.

## **2 LES RESSOURCES HUMAINES**

### **2.1 Un contexte de forte intégration des services avec la communauté urbaine**

La ville de Besançon, le CCAS de Besançon et Grand Besançon Métropole (GBM) ont fait le choix, dès 2009<sup>16</sup>, de s'engager dans la mutualisation de services. Le développement de services communs a entraîné, depuis l'origine, le transfert de plus de 400 agents de la ville vers la communauté urbaine.

Ces services communs concernent les postes de direction (DGS et DGAS), des services fonctionnels (pôle ressources humaines, pôle gestion) et des services techniques (département urbanisme et grands projets, service du droit des sols, direction parc automobile et logistique, urbanisme et grands projets urbains, grands travaux, département architecture et bâtiments ...).

Le coût des services communs fait l'objet d'une évaluation annuelle par la commission locale de transfert des charges transférées (CLECT) qui arrête ensuite le montant définitif au regard du compte administratif de l'exercice n-1. Ce coût comprend, outre les charges de personnels, les dépenses de fonctionnement, les dépenses indirectes liées aux postes ainsi que celles relatives aux locaux et à l'amortissement des équipements.

Les modalités de ventilation entre la ville, la communauté urbaine et le CCAS ont été fixées selon trois clés de répartition (direction générale, services fonctionnels et services techniques).

S'agissant de la ville de Besançon, le coût des services communs est imputé chaque année sur l'attribution de compensation (compte 739211), la masse salariale de ces services n'apparaît donc pas, en tant que telle, comme une dépense de personnel (chapitre 012).

Pour l'exercice 2022, le montant de la masse salariale des services communs s'est élevé à 26,6 M€ dont 16,3 M€ à la charge de la ville de Besançon. Ce montant n'intègre pas le coût du service ADS calculé sur la base d'un montant à l'acte (738 467 € en 2022).

L'intégration est donc très avancée entre la ville de Besançon et la communauté urbaine. S'agissant particulièrement des ressources humaines, outre la mise en place du service

---

<sup>16</sup> Les premières mutualisations ont concerné, cette année-là, quelques services de la direction des ressources humaines.

commun, l'objectif poursuivi par les trois entités est d'harmoniser les règles de gestion afin de garantir une meilleure cohérence pour les agents et un meilleur pilotage des ressources.

Dans ce cadre, les trois entités disposent d'une instance de dialogue social commune, de lignes directives de gestion partagées, d'un régime indemnitaire harmonisé et d'un unique règlement du temps de travail.

Le pôle des ressources humaines est constitué de quatre directions : pilotage et organisation, santé au travail et suivi social, gestion du personnel, emploi et compétences. Les agents du pôle sont rattachés aux effectifs de GBM. Chaque direction de la ville, ou le cas échéant, les services les plus importants, disposent de référents RH qui assurent le lien avec le pôle dans la gestion RH de proximité.

La ville produit les documents règlementaires, notamment le rapport social unique.

## 2.2 L'évolution de la masse salariale et des effectifs<sup>17</sup>

### 2.2.1 Une masse salariale qui progresse dans un contexte de transfert de personnel à l'EPCI

La masse salariale a augmenté de 1,90 % en moyenne annuelle sur la période 2018-2023 pour atteindre 73,3 M€ de charge nette des personnels mis à disposition en 2023. Cette évolution masque cependant la forte baisse entre 2018 et 2019 liée au transfert de 111 agents de la voirie à Grand Besançon Métropole qui a assuré cette compétence à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019. Une fois retraitée de ce transfert, l'évolution de la masse salariale nette s'élève à 17,7 % entre 2018 et 2023 (3,32 % en moyenne annuelle).

**Tableau n° 4 : Évolution des charges de personnel retraitée des transferts voirie 2018-2023**

En €	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Dépenses de personnel	72 280 150	68 940 662	69 532 584	72 800 074	75 820 113	78 598 230
Dépenses de personnel nettes des mises à dispo	69 750 569	66 354 537	67 222 627	70 480 985	73 629 278	76 385 557
Évolution annuelle		- 4,87 %	1,31 %	4,85 %	4,47 %	3,74 %
Dépenses de personnel voirie transféré <sup>18</sup>	4 833 189					
Dépenses de personnel nettes retraité transfert	64 917 380	66 354 537	67 222 627	70 480 985	73 629 278	76 385 557
Évolution annuelle		2,21 %	1,31 %	4,85 %	4,47 %	3,74 %

Source : comptes administratifs et bulletins de paie 2018. CA 2023 provisoire.

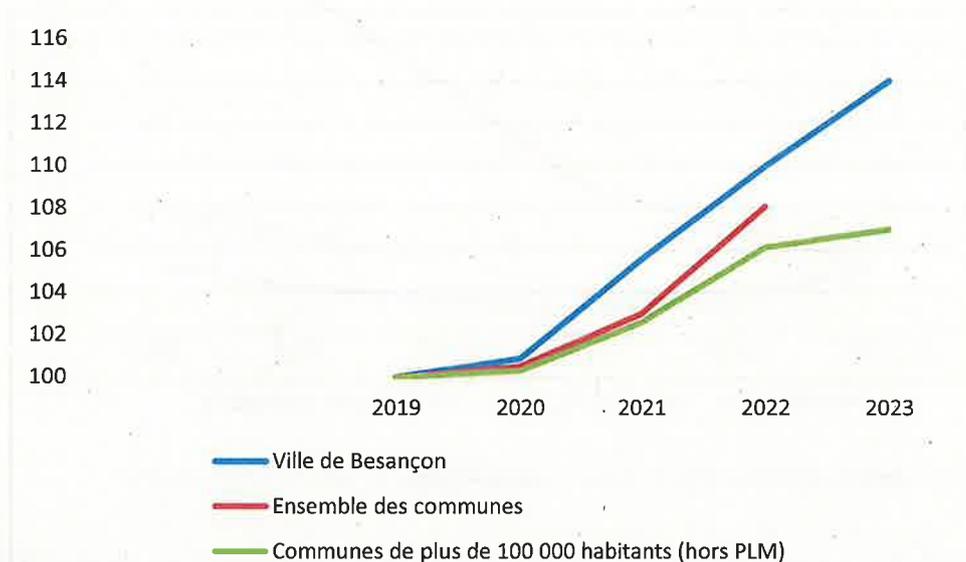
Note : les dépenses de personnel sont nettes des atténuations de charges.

<sup>17</sup> L'analyse de l'évolution des effectifs et de la masse salariale concerne le budget principal. Les budgets annexes forêts et archéologie préventive ne disposent que de quelques agents (respectivement 5 et 3 ETP en 2023).

<sup>18</sup> L'évaluation des dépenses du personnel transféré est réalisée sur la base des montants bruts de rémunération et d'un coefficient de charges patronales à hauteur de 39 % des salaires bruts.

À compter de l'exercice 2019, l'évolution de la masse salariale est plus forte pour la commune de Besançon que pour l'ensemble des communes et, en particulier, des communes de plus de 100 000 habitants hors Paris-Lyon-Marseille.

**Graphique n° 7 : Évolution des dépenses de personnel totales de 2019 à 2023 – base 100 en 2019**



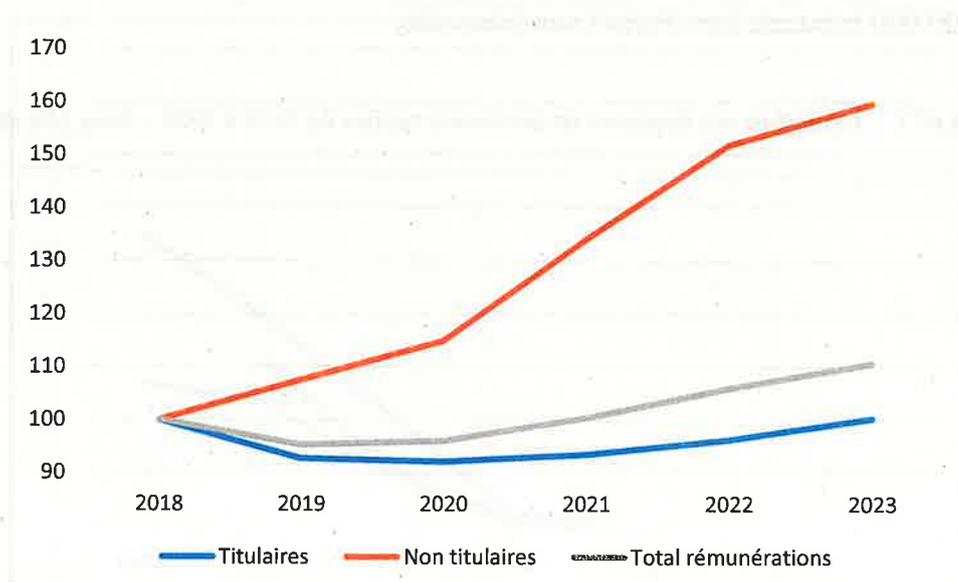
Source : ANAFI et DGCL

L'évolution importante de la masse salariale est portée pour partie par la revalorisation du point d'indice du traitement des fonctionnaires décidée par l'État et d'application en juillet 2022, par les effets de l'inflation (alignement du traitement minimum sur le SMIC qui a fortement progressé en 2022 et 2023) et par des mesures catégorielles (notamment celles concernant la catégorie C de la fonction publique).

Pour la commune de Besançon cependant, cette évolution est également très liée à la hausse des effectifs (cf. *infra* 4.2.2).

La masse salariale consacrée aux emplois de non titulaires progresse de manière continue depuis 2018. Les rémunérations d'emplois non titulaires ont augmenté de près de 60 % alors que celles des fonctionnaires sont restées stables du fait du transfert intervenu en 2019.

**Graphique n° 8 : Évolution des rémunérations par nature d'emploi entre 2018 et 2023**  
– base 100 en 2018



Source : comptes administratifs de la commune de Besançon. 2023 : CA provisoire

Le suivi de la masse salariale est organisé autour d'un dialogue de gestion RH mis en place par la direction pilotage et organisation. Ce dialogue de gestion s'établit autour de tableaux de bord réalisés à trois niveaux : par pôle (niveau DGS), par direction de pôle (niveau DGAS) et en détail de chacune des directions (niveau directeur). Le suivi permet ainsi de repérer et discuter les points de vigilance ou d'alerte sur la consommation des enveloppes dédiées (ensemble de la masse salariale, recrutements pour remplacement ou renfort, heures supplémentaires et complémentaires ...) et d'engager les mesures correctives éventuelles.

### 2.2.2 Des effectifs en hausse, notamment les emplois de non titulaires

Si le taux d'administration<sup>19</sup> de la ville de Besançon demeure légèrement inférieur à celui des villes de plus de 100 000 habitants pour s'établir à 14,66 % contre 14,8 % au 31 décembre 2021, cette donnée doit être relativisée puisque le degré d'intégration est différent selon les communes. Comme rappelé *supra*, plus de 20 % de la masse salariale de la ville est en effet supporté directement par GBM et fait l'objet d'une contribution de la ville au titre de l'attribution de compensation.

Les effectifs des emplois permanents s'élèvent en 2023 à 1 638 équivalents temps plein annuel travaillés (ETPT). Ils ont évolué de 1,94 % par an sur la période, marquée par une baisse entre 2018 et 2019 du fait du transfert des agents de la voirie, et par une hausse importante entre 2020 et 2021 avec des créations de poste d'adjoints d'animation, autrefois sous statut d'agents non permanents.

<sup>19</sup> Nombre d'équivalent temps plein pour 1 000 habitants. Source DGCL pour les communes de plus de 100 000 habitants.

**Tableau n° 5 : Évolution des effectifs sur emplois permanents 2018-2023 en ETPT**

<i>Emplois pourvus en ETPT par filière</i>	2018	2019	2020	2021	2022	2023	<i>Évol. 2018-2023</i>	<i>Évol. annuelle moyenne</i>
<i>Administrative</i>	213,65	195,1	199,64	202,75	212,57	217,34	1,73 %	0,45 %
<i>Technique</i>	759,32	641,64	644,85	698,21	699,39	716,87	- 5,59 %	- 0,82 %
<i>Sociale, méd-sociale</i>	232,65	241,66	242,03	258,79	253,8	262,21	12,71 %	2,45 %
<i>Sportive</i>	25,2	21,2	23,6	23,4	25,51	25,97	3,06 %	1,08 %
<i>Culturelle</i>	137,14	140	143,01	161,77	161,27	166,86	21,67 %	4,08 %
<i>Animation</i>	86	87,68	87,04	204,13	196,03	196,92	128,98 %	26,45 %
<i>Police</i>	51,8	58,6	61,9	56,5	53,2	51,71	- 0,17 %	0,26 %
<b>Total</b>	<b>1 506</b>	<b>1 386</b>	<b>1 402</b>	<b>1 606</b>	<b>1 602</b>	<b>1 638</b>	<b>8,77 %</b>	<b>1,94 %</b>

Source : comptes administratifs de la commune de Besançon 2018 à 2022, données ville de Besançon 2023

Depuis 2018, la ville a créé 468 emplois nets représentant 287,2 ETP<sup>20</sup>.

**Tableau n° 6 : Créations annuelles nettes de postes sur la période 2018-2023**

<i>Création nette de postes</i>	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Total
<i>Effectif</i>	32	23	13	344	36	20	468
<i>ETP</i>	31,5	22,55	11,76	176,72	24,64	20	287,17

Source : délibérations de la commune de Besançon

La moitié de ces créations a concerné les emplois d'adjoints d'animation (animateurs périscolaires) dans le cadre d'une meilleure organisation du service décidée en 2021. Ces emplois sont majoritairement des emplois à temps non complet. Les autres postes créés ont été affectés principalement au service éducation, dans les directions culturelles (Citadelle et musées du Centre) et petite enfance (cf. tableau des créations de poste en annexe 4).

Au niveau des filières, outre la filière animation, c'est la filière culturelle qui a connu la plus forte progression relative du nombre d'emplois ETPT depuis 2018. La ville de Besançon se distingue d'ailleurs quant au taux d'emplois de la filière culturelle qui représente plus de 10 % des ETPT pourvus contre moins de 5 % en moyenne des communes. Ceci s'explique d'une part par la taille de la commune (les emplois de la filière culturelle sont plus représentés dans les communes les plus importantes), mais aussi par la richesse du patrimoine bisontin et le nombre important de musées gérés par la collectivité.

Les agents non titulaires sur emplois permanents constituent environ 20 % des effectifs de la ville en ETPT, en forte hausse sur la période 2018-2022 (+ 227 ETPT alors que les effectifs de titulaires se contractaient de 131 ETPT). Cette évolution du nombre de contractuels

<sup>20</sup> Elle a également transféré 111 agents de la direction de la voirie à la communauté urbaine début 2019.

est le fait, pour moitié, de la création des postes d'adjoints d'animation en 2021 (+ 112 ETPT) pour lesquels il a été prévu, dès la délibération de création de postes, qu'ils soient pourvus par des agents non titulaires.

En dehors de cette déprécarisation des agents d'animation, les recrutements de non titulaires ont concerné l'ensemble des services. La ville explique qu'il ne s'agit pas d'une volonté de privilégier les agents sous contrat mais de la conséquence de difficultés de recrutement. Elle a identifié environ 27 métiers en tension, particulièrement depuis la crise sanitaire, pour lesquels la concurrence avec le secteur privé est défavorable à l'emploi public.

En définitive, non comprise la création des postes pour le périscolaire qui constitue un transfert d'emplois contractuels non permanents vers des emplois contractuels permanents, la ville de Besançon a créé, entre 2018 et 2022, plus de postes que le nombre de postes transférés en 2019 alors qu'elle continue de supporter le coût des emplois transférés à travers une retenue sur la dotation de compensation.

Or, les lettres de cadrage budgétaire produites chaque année prévoyaient toutes une hausse très limitée de la masse salariale à périmètre constant<sup>21</sup>. Ces orientations n'ont pas été suivies avec des créations de postes régulières sur la période, à un rythme moyen de 25 postes en ETP entre 2018 et 2022 hors adjoints d'animation. L'année 2023 poursuit cette dynamique avec 20 postes créés. Une attention particulière doit être portée à cette augmentation régulière et soutenue des effectifs qui, si elle devait être poursuivie aura un impact sur les comptes de la collectivité. La hausse des dépenses de personnel a en effet pour conséquence de rigidifier les charges de fonctionnement, dans un contexte où les marges de manœuvre en termes de recettes demeurent limitées<sup>22</sup>.

### 2.2.3 Le cas spécifique d'un agent, collaborateur de cabinet

La création des emplois de collaborateur de cabinet est prévue à l'article 110 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale<sup>23</sup>. Il dispose que l'autorité territoriale peut librement recruter ses collaborateurs sous réserve de la décision de l'assemblée délibérante créant lesdits emplois. En l'espèce, la ville de Besançon n'a pu retrouver la délibération créant ces emplois. Or cette absence de délibération, la gestion des emplois de cabinet n'appelle pas d'observation, exception faite de la situation d'un agent.

Cet agent a été embauché comme collaborateur de cabinet du maire de Besançon le 21 novembre 2008. Son contrat a été ensuite renouvelé sans interruption. Il a fait l'objet d'un licenciement qui a mis fin à ses fonctions au 1<sup>er</sup> janvier 2020 selon une lettre de licenciement remise en main propre le 25 octobre 2019.

---

<sup>21</sup> 0 % d'évolution prévue en 2018 ; 1,5 % d'évolution sur la masse salariale des emplois permanents et 0 % sur les emplois vacataires de 2019 à 2023, hors mesures décidées par l'État.

<sup>22</sup> Si les produits de la fiscalité ont connu une hausse importante (cf. analyse financière) du fait de bases fiscales dynamiques, les marges sur les taux sont très limitées (le taux principal relatif à la taxe foncière étant légèrement supérieur à celui de la strate).

<sup>23</sup> Depuis le 1<sup>er</sup> mars 2022, les dispositions sont codifiées aux articles L333-1 à L333-14 du code général de la fonction publique.

Cinq motifs justifient la fin de contrat d'un collaborateur de cabinet :

- La fin du mandat de l'exécutif local : le contrat cesse automatiquement à la date de fin de mandat<sup>24</sup> ;
- La fin de contrat prononcée à la discrétion de l'autorité territoriale<sup>25</sup> après mise en œuvre d'une procédure de licenciement préalable et respect d'une durée légale de préavis<sup>26</sup> ;
- Le licenciement disciplinaire sans préavis ni indemnité ;
- La démission du collaborateur de cabinet<sup>27</sup> ;
- La fin automatique du contrat sans procédure de licenciement préalable lorsque le collaborateur de cabinet entre dans le champ d'interdiction d'emploi au regard des liens de parenté existants entre lui et l'autorité territoriale.

Concernant spécifiquement le licenciement en cours de contrat, bien que le juge administratif admette de manière constante<sup>28</sup> la rupture du lien de confiance comme motif du licenciement, la lettre de licenciement doit préciser expressément le motif retenu<sup>29</sup>. En l'espèce, le licenciement de l'agent en question a été prononcé au motif que son projet personnel (candidature aux élections municipales de 2020 à Besançon) était incompatible avec ses fonctions de collaborateur de cabinet.

Les élections municipales étaient programmées initialement les 15 mars (1<sup>er</sup> tour) et 22 mars 2020 (second tour)<sup>30</sup>. L'élection du maire, qui doit se tenir au plus tôt le vendredi et au plus tard le dimanche suivant le second tour, aurait dû être organisée au plus tard le 29 mars 2020. À la date du licenciement, le 29 mars 2020 constituait donc le terme du contrat de l'agent. La ville de Besançon a donc procédé au licenciement trois mois avant l'échéance du contrat.

S'agissant des suites liées à la fin de contrat, ces dernières divergent en fonction du motif :

- Lorsque la fin de contrat est liée à la fin du mandat de l'autorité territoriale, le collaborateur ne bénéficie pas d'une indemnité de fin de contrat. Seule une indemnité compensatrice de congés payés peut lui être versée<sup>31</sup>. Il peut prétendre aux allocations de l'assurance-chômage dès lors qu'il s'inscrit comme demandeur d'emploi et respecte les obligations prévues<sup>32</sup> ;

---

<sup>24</sup> Article 6 du décret n°87-1004 du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales.

<sup>25</sup> Article 110 de la loi du 26 janvier 1984 (en vigueur jusqu'en novembre 2021) puis article L.333-1 du code général de la fonction publique.

<sup>26</sup> Article 40 du décret n°88-145 du 15 février 1988.

<sup>27</sup> Article 39 du décret n°88-145 du 15 février 1988.

<sup>28</sup> Conseil d'État, 28 décembre 2001, commune de Saint-Jory, n°225189 ; Cour Administrative d'Appel de Paris, 17 mars 2009, ville de Paris, arrêt n°08PA01190, Cour Administrative d'Appel de Marseille, 4 décembre 2012, commune de Saint-Cyprien, arrêt n°11MA00494.

<sup>29</sup> Conseil d'État, 5/7 SSR, du 15 janvier 2001, 190897, mentionné aux tables du recueil Lebon, Cour administrative d'appel de Bordeaux, 21 juillet 1997, département du Tarn et Garonne, arrêt n°96BX02447.

<sup>30</sup> Du fait de la pandémie de Covid 19, le second tour a finalement été reporté au dimanche 28 juin 2020.

<sup>31</sup> Article 5 du décret n°88-145 du 15 février 1988.

<sup>32</sup> Conseil d'État, 30 octobre 1995, commune de Mions, requête n°114735.

- En cas de licenciement avant le terme du contrat, le collaborateur de cabinet bénéficie d'une indemnité de licenciement<sup>33</sup> dans la mesure où le motif de licenciement n'est pas disciplinaire. Il peut également prétendre à l'indemnité compensatrice de congés payés et aux allocations de l'assurance-chômage ;
- En cas de démission, aucune indemnité de licenciement n'est possible et aucun droit n'est ouvert pour la perception des allocations pour perte d'emploi<sup>34</sup>.

En l'espèce, l'agent a bénéficié d'une indemnité de licenciement d'un montant de 6 294,31 € et d'une indemnité compensatrice de congés payés de 8 064,20 € telles qu'elles apparaissent sur sa fiche de paie du mois de janvier 2020<sup>35</sup>. La chambre a vérifié la régularité des modalités de calcul de ces deux indemnités. Le coût chargé pour la ville de Besançon s'élève à 20 243,52 €.

Par ailleurs, il a sollicité une indemnisation pour perte d'emploi à laquelle la ville de Besançon a fait droit dans un courrier du 24 janvier 2020. Dans ce cadre, l'agent s'est vu allouer 730 allocations journalières d'aide au retour à l'emploi (ARE) à compter du 24 février 2020 sur la base d'un montant de 96,70 € bruts (à la date du calcul). Il a perçu l'entièreté des droits ouverts pour un montant global à la charge de la commune de Besançon de 73 893,30 € selon les états de paie annuels.

L'agent s'est porté candidat à l'élection municipale de mars 2020 et a conduit une liste à cette fin. Or, les collaborateurs de cabinet ne peuvent présenter librement leur candidature aux élections locales. Il avait un statut d'agent salarié communal incompatible avec sa candidature<sup>36</sup>. Il devait donc démissionner de ses fonctions pour être éligible. La loi ne précise pas le délai mais la jurisprudence considère la validité de la démission dans la mesure où elle est effective le jour de l'élection et est acceptée par l'autorité territoriale préalablement à la tenue du scrutin<sup>37</sup>. Dans l'hypothèse où il aurait souhaité démissionner, l'agent collaborateur de cabinet aurait donc dû le faire avant le 15 mars 2020 et sa démission aurait dû être approuvée par le maire en fonction avant cette date.

Afin de pouvoir être candidat aux élections municipales, cet agent ne devait plus être en fonction comme salarié de la ville de Besançon le jour du scrutin. Plutôt qu'une démission de l'intéressée, le choix de la collectivité a donc été de le licencier à moins de trois mois du terme de son contrat.

Cette décision a eu des conséquences financières importantes pour la commune de Besançon. Le licenciement, comme vu *supra*, lui a permis de bénéficier d'une indemnité de licenciement et d'ouvrir des droits aux allocations-chômage. En cas de démission de l'agent, cette indemnité comme les allocations pour perte d'emploi n'auraient pas été dues. Le

---

<sup>33</sup> Depuis l'entrée en vigueur du décret n° 2005-618 du 30 mai 2005.

<sup>34</sup> À l'exception de quelques motifs reconnus comme légitimes (suivi de conjoint par exemple).

<sup>35</sup> La chambre relève, concernant ces indemnités, deux irrégularités : une erreur d'imputation comptable : l'indemnité de licenciement a été imputée dans un mandat collectif au compte 64131 « rémunérations personnel non titulaire » alors qu'elle aurait dû être imputée au compte 64136 « indemnité de préavis et de licenciement » et l'absence de pièce justificative (arrêté de licenciement et modalités de calcul du montant de l'indemnité) à l'appui du mandat de paiement.

<sup>36</sup> Article L.231 du code électoral.

<sup>37</sup> Conseil d'État, 8/3 SSR, du 21 décembre 2001, 235284, inédit au recueil Lebon ; Conseil d'État, 9/10 SSR, du 29 juillet 2002, 239848, inédit au recueil Lebon.

coût de cette décision pour la collectivité s'élève à 82 755,06 €<sup>38</sup>, non compris le montant des indemnités compensatrices de congés payés (11 381,75 €).

Le motif du licenciement est lié à la situation particulière de cet agent, spécifiquement son projet de se présenter aux élections municipales. La chambre constate que l'incompatibilité entre la position de salarié municipal de l'agent et sa candidature n'était pas le fait de la commune qui n'avait pas à gérer les conséquences, notamment financières, de cette situation particulière. Le choix de la procédure de licenciement a permis à l'agent de bénéficier d'avantages dont il n'aurait pu se prévaloir en cas de démission.

## **2.3 Le régime indemnitaire**

### **2.3.1 Un cadre commun à la ville, GBM et au CCAS qui a évolué au cours du temps**

La commune a mis en place le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) le 1<sup>er</sup> janvier 2017. Ce nouveau régime indemnitaire est commun à la ville, à la communauté urbaine et au CCAS, avec une volonté d'harmoniser les pratiques de ces trois entités.

Deux niveaux d'indemnités de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) ont été créés par la délibération du 12 décembre 2016 : une IFSE correspondant aux 13 groupes de fonctions définis, précisée pour chacun des cadres d'emploi concernés, et une IFSE de sujétions particulières.

Le RIFSEEP a fait l'objet de plusieurs ajustements pendant la période sous revue. La plupart concernent l'extension de l'application du régime indemnitaire aux cadres d'emploi au fur et à mesure de la parution des arrêtés ministériels les concernant. Les montants de l'IFSE socle ont également été revus, particulièrement pour les emplois de catégorie C, répondant ainsi à un objectif fixé dès l'adoption du régime, et le nombre de sujétions donnant lieu au versement d'une IFSE de sujétions particulières élargi (aujourd'hui au nombre de 13).

La délibération du 13 décembre 2018 a instauré un complément indemnitaire annuel (CIA) à hauteur de 50 € annuel.

La délibération du 30 juin 2022 a décidé l'intégration de la prime de fin d'année dans le RIFSEEP en réponse à une recommandation de la chambre formulée dans le cadre du contrôle des comptes et de la gestion de la communauté urbaine.

La dernière délibération du 25 septembre 2023 est également consécutive au contrôle de la communauté urbaine par la chambre et concerne l'intégration des indemnités pour travaux dangereux et insalubres dans le RIFSEEP.

---

<sup>38</sup> Indemnité de licenciement (6 294,31 €) plus charges patronales : 8 861,76 € ajoutés au montant total des ARE versées (73 893,30 €).

### 2.3.2 Une forte augmentation du nombre de sujétions dont certaines interrogent

La part sujétions du RIFSEEP se décompose en 13 indemnités dont la liste a évolué depuis l'adoption du régime indemnitaire.

**Tableau n° 7 : Liste des indemnités de sujétions intégrées au RIFSEEP (IFSE sujétions)**

<i>Indemnité de sujétion</i>	<i>Date de délibération</i>
<i>Tutorat : emploi d'avenir, contrat aidé, service civique, travaux d'intérêt généraux</i>	12 décembre 2016 modifiée le 13 décembre 2018 (ajout TIG), complétée par délibération du 30 juin 2022 (TIG)
<i>Fonction de SSIAP</i>	12 décembre 2016 modifiée le 13 décembre 2018 (différenciation SSIAP 1 et SSIAP 2)
<i>Travail du dimanche</i>	12 décembre 2016
<i>Travail de nuit</i>	12 décembre 2016
<i>Direction mutualisée</i>	12 décembre 2016
<i>Intérim de direction ou de chef de service</i>	13 décembre 2018
<i>Travail en horaires décalés par roulement de 12 h</i>	13 décembre 2018
<i>Chef de site</i>	19 septembre 2019
<i>Régisseurs d'avances et de recettes</i>	19 septembre 2019
<i>Assistant de prévention</i>	8 juin 2020
<i>Soigneur d'animaux</i>	8 juin 2020
<i>Secrétaire de mairie (remplacement)</i>	24 juin 2021 (concerne la CU)
<i>Pénibilité (travaux dangereux, insalubres, incommodes ou salissants)</i>	25 septembre 2023

Source : délibérations de la ville de Besançon

Le nombre de sujétions complétant la part IFSE propre à chaque groupe de fonctions est particulièrement important. Certaines de ces sujétions font suite à la suppression d'anciennes dispositions indemnitaires et permettent de compenser une mission particulière qui ne peut constituer un critère pour la définition des groupes de fonctions (tutorat, régie d'avance, SSIAP...).

D'autres pourraient cependant trouver leur place dans l'IFSE de base, en ce sens qu'elles relèvent de la définition des groupes de fonctions. Ce sont par exemple les sujétions relatives aux fonctions de chef de site, de soigneurs d'animaux ou encore de direction mutualisée.

La multiplication de sujétions particulières va à l'encontre de la logique fonctionnelle et de l'objectif de rationaliser et simplifier l'architecture indemnitaire qui ont présidé à la mise en œuvre du RIFSEEP.

Deux sujétions parmi celles retenues contreviennent particulièrement à l'esprit des textes. Il s'agit des sujétions pour travail de dimanche et travail de nuit. Elles ont été définies dès la mise en place du RIFSEEP sur la base d'une indemnité horaire (5,91 € par heure travaillée le dimanche et 1,50 € par heure travaillée de nuit dans le cadre du cycle normal de travail).

Or, les sujétions particulières liées à des cycles de travail intégrant un travail le dimanche ou de nuit sont expressément prévues dans deux arrêtés ministériels<sup>39</sup>. Si le RIFSEEP est exclusif de toutes autres primes et indemnités de même nature et a vocation à se substituer à elles, il existe des exceptions. Le RIFSEEP peut en effet être cumulé avec les indemnités compensant le travail de nuit, le dimanche ou les jours fériés pour autant qu'elles aient été instituées par l'organe délibérant.

En l'espèce, la ville de Besançon n'a pas délibéré explicitement pour adopter ces dispositions mais a intégré une indemnité horaire versée au titre de l'IFSE sur la base des heures réellement effectuées. Dans une réponse à une question écrite parlementaire, le ministre de la transformation et de la fonction publiques a rappelé le régime réglementaire des indemnités pour travail de nuit, de dimanche et des jours fériés et leur caractère cumulable avec le RIFSEEP<sup>40</sup>. En instituant une indemnité horaire intégrée au RIFSEEP aux modalités équivalentes mais aux montants très sensiblement supérieurs, la ville de Besançon contourne la réglementation relative aux indemnités pour travail de nuit, le dimanche et les jours fériés.

L'indemnité pour travail du dimanche et des jours fériés a concerné 459 agents en 2023 pour 37 720 heures ; celle pour travail de nuit, 325 agents pour 20 659 heures.

Le montant de l'IFSE doit être fixé individuellement par un arrêté de l'autorité territoriale. Cet arrêté demeure valable tant que le montant ne varie pas. La variabilité mensuelle de la sujétion heures de nuit ou heures du dimanche de l'IFSE implique donc que soit pris un nouvel arrêté chaque mois, ce qui n'est pas le cas en l'espèce<sup>41</sup>.

Cette indemnité des heures de travail de nuit ou du dimanche et jours fériés est par ailleurs versée régulièrement à des agents vacataires rémunérés à l'heure (non titulaires sur emplois non permanents). Ce versement a concerné 140 agents en 2023 (136 en 2022). Or, la délibération fixant les modalités d'octroi du RIFSEEP exclut ces agents de son application.

La chambre recommande à la ville de Besançon de revoir les modalités de versement d'une indemnité aux agents effectuant un travail de nuit ou du dimanche et jours fériés dans leur cycle régulier de travail.

Par ailleurs, les agents de la ville de Besançon qui accomplissent un service régulier le dimanche, les jours fériés ou de nuit bénéficient également d'une dérogation à la durée du temps de travail au titre de ces sujétions (deux jours RTT supplémentaires)<sup>42</sup>.

**Recommandation n° 2. :** Revoir les modalités de versement d'une indemnité pour travail de nuit ou travail du dimanche et des jours fériés dans le respect de la réglementation en vigueur.

<sup>39</sup> Arrêté du 19 août 1975 instituant une indemnité pour travail du dimanche et des jours fériés en faveur des agents communaux et arrêté du 30 août 2001 fixant les taux de l'indemnité horaire pour travail de nuit.

<sup>40</sup> Question écrite n°41386, JO de l'Assemblée Nationale du 10 mai 2022.

<sup>41</sup> Un échantillon d'une quarantaine de dossiers individuels a fait l'objet d'une consultation par la chambre. Au-delà de la question de l'indemnité de sujétion, la chambre constate par ailleurs l'absence d'arrêté individuel fixant le montant de l'IFSE dans la plupart des dossiers d'agents consultés.

<sup>42</sup> Titre 3 – III du règlement du temps de travail. Cette dérogation est également appliquée pour les agents en horaires décalés ou réalisant des travaux pénibles ou dangereux.

### 2.3.3 L'intégration de la prime de fin d'année dans le CIA ne répond pas à un objectif managérial et comprend des dispositions non réglementaires

La commune servait aux agents une prime de fin d'année (PFA) dont le versement pouvait être poursuivi au titre des avantages collectivement acquis puisque sa création était antérieure aux lois de décentralisation. La ville a néanmoins fait le choix, dans l'objectif d'harmoniser le régime indemnitaire des trois entités, d'intégrer cette PFA dans le RIFSEEP.

La délibération du 30 juin 2022 consacre la décision de l'intégrer dans le CIA tout en rappelant que ce dernier est lié à la manière de servir.

Elle précise les conditions d'attribution de ce nouveau CIA ainsi que son montant, égal à la moyenne des traitements indiciaires bruts perçus au titre de l'année de référence. Enfin, elle énumère les cas dans lesquels le CIA ne sera pas, ou partiellement, versé. Ces situations sont toutes liées à des sanctions disciplinaires.

L'article 4 du décret n°2014-513 du 20 mai 2014<sup>43</sup> dispose que le CIA tient compte de l'engagement professionnel et de la manière de servir, appréciés notamment à partir de l'entretien professionnel annuel. Le CIA est compris entre 0 et 100 % d'un montant maximal fixé par groupe de fonctions. En l'espèce, le montant du CIA tel que délibéré par la commune ne fait l'objet d'aucune modulation en fonction de la manière de servir et de l'engagement. La seule variable qui influe sur son versement est la survenance d'une sanction disciplinaire dans l'année de référence.

Dans cette configuration, le CIA ne constitue pas un moyen de reconnaissance de l'engagement professionnel et de la performance des agents. Il ne peut être, de ce fait, un outil de management pour la collectivité.

La jurisprudence<sup>44</sup> a rappelé que le CIA est un « élément de rémunération variable et personnel, modulé en fonction de la manière de servir de chaque agent, dont le montant est fixé chaque année sur la base de l'évaluation professionnelle de l'agent concerné qui doit être effectuée dans le cadre de l'entretien professionnel annuel » et que le servir de manière homogène relève d'une erreur manifeste d'appréciation.

Par ailleurs, l'existence d'une sanction en cours d'année ne constitue pas, en soi, une appréciation de la manière de servir. Fonder le versement du CIA sur ce fait est irrégulier.

En effet, s'il appartient au conseil municipal de fixer la nature et les conditions d'attribution d'un régime indemnitaire, il ne peut légalement décider, par principe, que l'application d'une sanction disciplinaire entraîne d'office la suppression ou la réduction de ce régime. La jurisprudence considère que cela revient à instituer une sanction disciplinaire de nature pécuniaire non prévue par la loi<sup>45</sup>. De plus, en définissant très précisément le montant du CIA (moyenne des traitements indiciaires bruts perçus) et ses conditions de suspension ou de réduction, le conseil municipal prive l'autorité territoriale de son pouvoir de moduler le montant de la prime en fonction de l'engagement professionnel et de la manière de servir et, le cas échéant, des sanctions disciplinaires prononcées.

---

<sup>43</sup> Décret portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans la fonction publique de l'État.

<sup>44</sup> Arrêt n°2200097 du Tribunal Administratif de Caen, 2<sup>ème</sup> chambre, 18 juillet 2023.

<sup>45</sup> Arrêt n°19PA00943 de la Cour administrative d'appel de Paris, 2<sup>ème</sup> chambre, 11 mars 2020.

À travers cette intégration de la PFA dans le CIA, la ville de Besançon a souhaité une harmonisation du régime indemnitaire des trois entités (ville, CCAS, communauté urbaine). Elle fait également le choix de maintenir la prime de fin d'année versée aux agents. Néanmoins, les modalités définies pour atteindre ces deux objectifs ne respectent pas la réglementation et ne lui permettent pas de disposer d'un levier managérial.

La chambre recommande à la ville de Besançon de revoir les modalités de constitution du CIA.

**Recommandation n° 3 :** Revoir les montants et les règles d'octroi du CIA ainsi que les modalités de versement de l'ancienne prime de fin d'année.

## 2.4 L'absentéisme

### 2.4.1 Une forte progression des arrêts dits compressibles

Les absences pour maladie et accidents (hors congés maternité, paternité et autorisations diverses d'absence) ont représenté 58 874 jours en 2023, en forte hausse sur la période de contrôle.

**Tableau n° 8 : Évolution de l'absentéisme sur la période 2018-2023**

<i>En jours calendaires d'absence</i>	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution 2018-2023	Évolution annuelle moyenne
<i>Maladie ordinaire</i>	17 360	19 473	22 254	26 825	37 455	31 271	80,13 %	14,02 %
<i>Accidents de travail</i>	4 220	4 818	5 666	5 780	4 867	5 408	28,15 %	5,82 %
<i>Accidents de trajet</i>	146	272	1 187	957	853	823	463,70 %	77,79 %
<i>Total arrêts compressibles</i>	21 276	24 563	29 107	33 562	43 175	37 502	72,61 %	17,72 %
<i>Maladie professionnelle</i>	220	895	739	688	1 585	5 408	2 358,18 %	130,81 %
<i>CLM, CGM, MLD</i>	10 086	15 653	14 892	14 799	14 615	15 964	58,28 %	11,54 %
<b>Total</b>	<b>32 032</b>	<b>41 111</b>	<b>44 738</b>	<b>49 049</b>	<b>59 375</b>	<b>58 874</b>	<b>83,80 %</b>	<b>13,40 %</b>

Source : données fournies par la collectivité à partir des bilans sociaux et des rapports sociaux uniques

Le taux d'absentéisme est en forte évolution de 5,83 % en 2018 à 9,84 % en 2023 (10,16 % en 2022)<sup>46</sup>. Les modes de calculs de l'absentéisme, différents selon les sources<sup>47</sup>, rendent difficile les comparaisons. Il est néanmoins possible de constater une évolution du taux d'absentéisme de la collectivité défavorable, contrairement au niveau national<sup>48</sup>.

Cette augmentation très significative des arrêts est portée notamment par l'absentéisme dit compressible, comprenant les absences pour maladie ordinaire et pour accidents du travail ou de trajet.

Concernant la maladie ordinaire, le nombre de jours d'arrêt a plus que doublé entre 2018 et 2022 avec une hausse régulière chaque année. Il diminue légèrement en 2023 tout en demeurant à un niveau élevé. Cette évolution est beaucoup plus significative que celle constatée au niveau national avec un taux en hausse de 17 % entre 2018 et 2022 selon le dernier rapport Sofaxis<sup>49</sup>. A l'instar des données nationales, c'est le nombre de survenance d'arrêts maladie qui progresse alors que la gravité (durée moyenne par arrêt) diminue.

Les absences dues à un accident du travail suivent les mêmes évolutions : plus de 15 % de hausse entre 2018 et 2022 (près de 30 % entre 2018 et 2023) pour Besançon contre 4 % au niveau national.

Globalement, les absences pour raison de santé ont représenté l'équivalent de 268 ETP en 2023 soit un volume de masse salariale de l'ordre de 12,9 M€<sup>50</sup>. Le cabinet Sofaxis a évalué le coût direct moyen des absences par agent employé par la collectivité à 2 288 € en 2022<sup>51</sup>. Sur cette base, les absences pour raison de santé représentent un coût de plus de 4,4 M€ pour la ville de Besançon. Cette approche n'intègre pas les coûts indirects qui peuvent s'avérer beaucoup plus élevés.

#### **2.4.2 Les mesures de lutte contre l'absentéisme mises en œuvre par la commune**

La ville de Besançon assure mensuellement le suivi des indicateurs d'absentéisme et une analyse précise est ensuite réalisée sur l'année écoulée.

Elle a mis en œuvre différentes mesures pour lutter contre les absences pour raison de santé, particulièrement les absences compressibles. Ce programme d'actions s'articule selon

---

<sup>46</sup> Selon le calcul suivant : quotient du nombre de jours calendaires d'absence fois 100 par l'effectif en ETPT fois 365 jours ; jours d'absence hors congés maternité et paternité.

<sup>47</sup> Certains organismes utilisent le même mode de calcul mais en prenant en compte les ETP au lieu des ETPT, ce qui a pour effet de diminuer le taux ; d'autres utilisent la formule de calcul du Bureau International du Travail qui se base sur l'ensemble des absences quel que soit leur motif et le nombre de jours travaillés plutôt que les jours calendaires.

<sup>48</sup> La fédération nationale des centres de gestion édite tous les deux ans depuis 2017 une série d'indicateurs sur les données sociales. Si le calcul du taux d'absentéisme est différent (basé sur les effectifs et non les ETPT), son évolution est favorable pour les communes de plus de 350 agents : le taux constaté à la première édition (2017) est de 8,29 %, celui relevé à la 3<sup>ème</sup> édition (2021) est de 7,7 %.

<sup>49</sup> L'analyse du cabinet Sofaxis repose sur un échantillon de 451 000 agents des collectivités locales affiliés à la CNRACL.

<sup>50</sup> 59 375 jours divisés par 220 jours travaillés : 268 ETP. Le coût moyen d'un ETP sur la base des charges de personnel nettes des atténuations est de 47 984 €.

<sup>51</sup> Il s'agit d'une évaluation sur la base des effectifs permanents et non des ETPT (effectifs permanents de Besançon 2022 : 1 935 d'après le RSU 2022).

trois axes : la promotion de la qualité de vie au travail et la prévention des risques psychosociaux, la prévention des accidents de travail et la prévention de l'usure professionnelle.

Concernant le premier axe, la ville organise tous les deux ans une enquête appelée « baromètre social » auprès de l'ensemble des agents afin de mesurer la qualité de vie au travail et le climat social, et de repérer les difficultés éventuelles. Les résultats de cette enquête débouchent, le cas échéant, sur des actions correctives pour l'ensemble de la collectivité ou pour une direction au sein de laquelle des problèmes apparaissent. Mis en œuvre depuis plusieurs années, ce « baromètre » permet de suivre l'évolution dans le temps du ressenti des agents. La chambre considère cette action comme une bonne pratique, de nature à identifier les difficultés et à les traiter rapidement.

La ville agit également sur la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale en proposant des aménagements du temps de travail (cycle hebdomadaire sur 4,5 jours ou bi-hebdomadaire sur neuf jours, horaires variables ...). Elle expérimente actuellement un cycle de travail sur quatre jours qui, outre l'intérêt qu'il représente pour l'équilibre vie personnelle et vie professionnelle, permettrait d'améliorer l'attractivité de la commune dans ses recrutements.

Pour aborder la question de la prévention des accidents du travail, la ville dispose d'un réseau de 35 assistants de prévention ainsi que de l'intervention d'un agent chargé des fonctions d'inspection mis à disposition par le centre de gestion du Doubs. La collectivité procède à l'étude de chaque accident du travail et un bilan annuel est réalisé et transmis à la formation spécialisée en santé et sécurité au travail<sup>52</sup>. La commune dispose par ailleurs de ses propres médecins de prévention ainsi que d'une infirmière spécialisée en ergonomie, ce qui lui permet de conduire un travail spécifique sur la prévention des troubles musculosquelettiques.

La prévention de l'usure professionnelle repose sur un service ad hoc, d'accompagnement des parcours. L'objectif est d'anticiper une éventuelle reconversion professionnelle pour les agents travaillant sur les métiers les plus à risque. Une cellule pluridisciplinaire de maintien dans l'emploi assure des missions de reclassement des agents en inaptitude sur leur poste. Enfin, la commune dispose d'une convention avec un cabinet de contrôle pour organiser, le cas échéant, des contrôles médicaux.

La chambre relève que la commune de Besançon dispose d'un plan d'actions complet afin de lutter contre l'absentéisme compressible et assurer des conditions de qualité de vie au travail pour ses agents. Malgré une inflexion en 2023, l'évolution défavorable des données en matière d'absentéisme doit inciter la collectivité à poursuivre et intensifier ses efforts dans ce sens en s'appuyant sur une étude permettant d'identifier les causes de cette évolution.

**Recommandation n° 4 :** Réaliser un audit permettant d'évaluer les causes de progression du nombre d'arrêts pour maladie ordinaire et pour accidents de travail, et d'élaborer des propositions pour enrayer cette évolution.

---

<sup>52</sup> Article L251-9 du code général de la fonction publique.

## 2.5 Les heures supplémentaires

### 2.5.1 Le déclenchement des heures supplémentaires : un cadre à préciser

Le décret n° 91-875 du 6 septembre 1991<sup>53</sup> dispose que « *l'organe compétent fixe, notamment, la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires ouvrant droit aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires* ».

La ville de Besançon n'a pas délibéré spécifiquement sur la réalisation des heures supplémentaires, cette question étant traitée dans le règlement du temps de travail dont la dernière version a été adoptée par le conseil municipal du 24 juin 2021.

En l'espèce, ce règlement précise que l'ensemble des agents titulaires et non titulaires de droit public de catégories C et B est éligible aux heures supplémentaires. Il ne précise pas la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation d'heures supplémentaires effectives. Il n'est donc pas conforme à l'esprit du texte.

Le règlement subordonne la compensation des heures supplémentaires à leur autorisation en amont et à leur réalisation effective. La ville de Besançon a acquis un logiciel dédié au suivi du temps de travail opérationnel depuis janvier 2024. Cet outil, interfacé avec le logiciel de paie, permet de suivre de manière précise et complète l'ensemble des données relatives au temps de travail et aux sujétions particulières de chacun des agents. Il offrira également par la suite la possibilité de disposer de tableaux de bord, par direction ou service. De manière transitoire, le suivi des heures supplémentaires a été assuré en 2022 et 2023 par la mise en place de tableaux Excel centralisés et généralisés à chacune des directions.

Dans le cas du système transitoire, comme avec le nouveau logiciel, ce sont les agents eux-mêmes qui assurent la saisie des données (heures d'arrivée et de départ en cas d'horaires variables, heures supplémentaires). Une validation du responsable n+1 est indispensable pour que les saisies soient prises en compte.

L'article 2.2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires précise cependant que « *le versement des indemnités horaires pour travaux supplémentaires à ces fonctionnaires est subordonné à la mise en œuvre par leur employeur de moyens de contrôle automatisé permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires qu'ils auront accomplies* ».

La ville de Besançon a fait le choix de ne pas mettre en place de contrôle automatisé, option pourtant disponible avec le nouveau logiciel. Or, le contrôle automatisé constitue l'une des conditions prévues par les textes pour le versement des IHTS<sup>54</sup>. En cours d'instruction, la ville de Besançon a par ailleurs considéré, à partir d'une jurisprudence de la cour d'appel administrative de Nantes, que la mise en place de moyens de contrôle automatisé ne constituait pas une obligation. La chambre partage ce constat mais relève que si le caractère obligatoire n'est certes pas universel compte tenu des dérogations prévues par la loi, il demeure pour tous

---

<sup>53</sup> Article 2 du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 pris pour l'application du premier alinéa de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique.

<sup>54</sup> Des dérogations à cette obligation sont possibles pour les personnels exerçant leur activité hors de leurs locaux de rattachement ainsi que pour les sites dont l'effectif des agents susceptibles de percevoir des indemnités horaires pour travaux supplémentaires est inférieur à 10.

les postes ne relevant pas du système dérogatoire, ce qui représente la majorité des emplois de la commune.

La ville de Besançon n'était pas en mesure, avant la mise en place de son nouveau logiciel, de contrôler avec exactitude la réalisation effective des heures supplémentaires ni de s'assurer que les durées maximales quotidiennes ou hebdomadaires de temps de travail sont respectées.

La chambre recommande à la ville de Besançon de préciser son règlement du temps de travail sur la partie relative aux heures supplémentaires et de se doter d'un outil de contrôle automatisé.

**Recommandation n° 5** : Adopter une délibération sur les heures supplémentaires et doter la collectivité d'un outil de suivi automatisé du temps de travail.

### 2.5.2 Un volume élevé mais stable d'heures supplémentaires

En 2023, le volume d'heures supplémentaires donnant lieu à indemnisation<sup>55</sup> a atteint 31 728 heures pour un montant de 729 091 €. Ce volume d'heures supplémentaires a connu une baisse significative en 2020 et 2021 du fait de la crise sanitaire et des confinements successifs avant de repartir à la hausse en 2022.

**Tableau n° 9 : Évolution des heures supplémentaires**

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Var. annuelle moyenne
<i>Nombre d'heures indemnisées</i>	31 470	34 430	21 493	25 905	32 463	31 728	+ 3,08 %
<i>Évolution</i>		+ 9,4 %	- 37,6 %	+ 20,5 %	+ 25,3 %	- 2,3 %	
<i>Montant</i>	668 944	702 222	430 580	534 996	713 673	729 091	+ 5,22 %
<i>Évolution</i>		+ 5 %	- 38,7 %	+ 24,3 %	+ 33,4 %	+ 2,2 %	

Source : CRC Bourgogne Franche-Comté à partir des bulletins de paie retraités

Le nombre d'heures supplémentaires réalisé correspond à 20 équivalents temps plein (ETP) en 2023. Parallèlement, environ 15 000 heures complémentaires donnent lieu à rémunération (moyenne annuelle 2018-2023) pour un coût moyen de 160 000 €.

<sup>55</sup> Seules les heures supplémentaires rémunérées sont comptabilisées dans le SIRH. Le nouveau logiciel permettra de comptabiliser également les heures supplémentaires donnant lieu à récupération. Sachant que le règlement dispose que la compensation des heures supplémentaires par un repos compensateur est la priorité, le nombre d'heures supplémentaires réellement effectué par les agents est vraisemblablement largement supérieur au nombre comptabilisé.

Cinq services concentrent, de façon récurrente, les trois quarts des heures supplémentaires indemnisées : le service des sports (entre 25 et 35 %), le service propreté (entre 15 et 20 %), le service des musées du centre (10 %), le service patrimoine et la Citadelle (moins de 10 %).

La collectivité justifie l'importance des heures supplémentaires sur ces services par l'organisation fréquente d'évènements qui nécessitent de mobiliser les agents en dehors de leur temps de travail. À l'exception de la Citadelle, ces services sont soumis aux cycles de travail de référence prévus dans le règlement du temps de travail<sup>56</sup>. Seuls certains agents de la direction de l'éducation ont un rythme de travail annualisé.

Certains services nécessiteraient une meilleure adéquation entre les cycles de travail et les nécessités de service public. Leur fonctionnement actuel génère un besoin structurel d'heures supplémentaires.

La ville estime que la mise en place du nouveau logiciel permettra, grâce aux tableaux de bord, une meilleure vision de la situation par service et qu'il sera sans doute nécessaire d'adapter certains cycles de travail dans le nouveau règlement en cours de réflexion.

### 2.5.3 Des situations non règlementaires

Le règlement du temps de travail fait référence, dans son article relatif aux heures supplémentaires à la limitation de ces dernières à 25 heures par mois<sup>57</sup>. Le dépassement de ce plafond est possible, dans des circonstances qui doivent rester exceptionnelles, et sous réserve d'une information immédiate des représentants du personnel au comité technique.

La chambre note qu'il s'agit pourtant d'une pratique courante, qui a été constatée à 168 reprises sur l'année 2023 (204 reprises en 2022). Elle a concerné 99 agents (113 en 2022) sur les 683 ayant bénéficié d'IHTS, pour 1 105 heures rémunérées au-delà des 25 heures, soit 3,5 % du nombre d'heures supplémentaires rémunérées (1 765 heures soit 5,4 % en 2022). Ces dépassements sont pour près de la moitié le fait du service des sports<sup>58</sup>. En 2022, il est constaté un dépassement du contingent mensuel de 25 heures au moins une fois par trimestre pour 10 agents.

Par ailleurs, la chambre relève également que l'obligation d'informer immédiatement les représentants du personnel au comité technique paritaire n'est pas respectée.

Le règlement du temps de travail rappelle également les garanties minimales en matière de temps de travail ainsi que les dérogations possibles<sup>59</sup>. L'accomplissement d'heures

---

<sup>56</sup> Seuls quatre services de la ville de Besançon disposent d'un règlement particulier : la direction de l'éducation, la direction de la petite enfance, le conservatoire à rayonnement régional et la Citadelle. Pour cette dernière, il s'agit d'une modulation du volume horaire hebdomadaire en fonction de la saison.

<sup>57</sup> Conformément aux termes de l'article 6 du décret 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires.

<sup>58</sup> A noter qu'en 2022, le nombre de dépassements est supérieur, certains étant en lien avec l'organisation des scrutins électoraux.

<sup>59</sup> Durée quotidienne de travail (10 heures maximum), durée du repos compensateur journalier et hebdomadaire, durée maximale de travail hebdomadaire effectif (48 heures au cours d'une même semaine, 44 heures en moyenne sur une période de 12 semaines) ... réglementation à laquelle il peut être dérogé en cas de circonstances exceptionnelles et sous réserve d'en informer les représentants du personnel au comité technique.

## RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

supplémentaires ne peut conduire à dépasser la durée de travail effectif hebdomadaire de 48 heures sans justification exceptionnelle. La chambre constate à plusieurs reprises la rémunération d'heures supplémentaires au-delà de 50 heures sur un mois, ce qui induit un dépassement a minima sur une semaine de la durée légale (pour un cycle de travail de 36 h 20 hebdomadaire). Elle note que, dans ce cas également, il n'est pas fait information du dépassement auprès du comité technique.

La chambre invite la commune à porter une attention particulière à ces dépassements qui ne doivent se produire qu'en cas de circonstances exceptionnelles.

Par ailleurs, certains agents ont été indemnisés, de façon répétée, pour un nombre identique d'heures supplémentaires tous les mois de l'année. Il s'agit principalement d'agents de la direction de la maîtrise de l'énergie (DME) ou rattachés au cabinet du maire (cf. annexe 5). Cette situation, pour le panel d'agents analysé, perdure sur toute la période sous revue. Ces heures supplémentaires sont rémunérées y compris pendant les mois comprenant des périodes de congés.

Or, le versement des IHTS rémunère des heures supplémentaires effectivement réalisées à la demande expresse de l'autorité territoriale au-delà des bornes horaires définies par le cycle de travail. Elles ne sauraient avoir un caractère automatique et forfaitaire qui s'apparente à un complément de rémunération en méconnaissance de la réglementation.

La chambre invite la commune à régulariser ces situations non réglementaires.

### 3 LA GESTION DU PATRIMOINE MONUMENTAL

#### 3.1 Présentation

La ville de Besançon dispose d'un patrimoine monumental particulièrement remarquable. Les deux secteurs sauvegardés créés en 1964 (secteur sauvegardé Battant – Quai Vauban) et 1994 (secteur sauvegardé Centre ancien) ont fusionné en un périmètre unique pour former le site patrimonial remarquable (SPR) de Besançon en 2016<sup>60</sup>. D'une superficie d'environ 270 ha, il s'agit d'un des plus importants secteurs sauvegardés de France.

Cet ensemble patrimonial extrêmement riche s'est constitué au cours du temps puisque l'occupation humaine de la « boucle du Doubs » est très ancienne. Besançon dispose d'un patrimoine archéologique majeur que les fouilles pratiquées à l'occasion de projets d'aménagement mettent en évidence régulièrement. La ville dispose d'ailleurs d'un service d'archéologie préventive.

Le patrimoine architectural est, quant à lui, très varié, comprenant des édifices de typologies et de styles différents. Sur le seul secteur du centre ancien, 62 % de l'ensemble des bâtiments revêt une qualité patrimoniale reconnue<sup>61</sup>.

192 immeubles sont protégés au titre des monuments historiques<sup>62</sup>. La ville de Besançon est propriétaire de 35 édifices (dont 5 en copropriété) parmi lesquels 9 sont classés, 11 inscrits et 15 classés ou inscrits partiellement (cf. annexe 6).

La ville de Besançon est labellisée « ville d'art et d'histoire » depuis 1986 et bénéficie d'une inscription au patrimoine mondial de l'Unesco « fortifications de Vauban » pour la Citadelle, l'enceinte urbaine et le fort Griffon depuis 2008.

En termes d'outils de protection, si les deux secteurs sauvegardés ont été réunis dans un seul SPR, ils disposent chacun d'un plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV)<sup>63</sup>. Le PSMV « Battant – Vauban » a été approuvé le 31 janvier 1992, le PSMV « Centre ancien » le 13 février 2012. Tous deux ont fait l'objet de modifications. Le PSMV « Battant – Vauban » a été mis en révision en février 2016. La communauté d'agglomération, devenue ensuite communauté urbaine, s'est vu confier la compétence en matière de plan d'occupation des sols et de documents d'urbanisme au 27 mars 2017. C'est donc l'EPCI qui assure aujourd'hui le suivi, les modifications et révisions éventuelles des deux PSMV. Par délibération du 5 septembre 2022, GBM a sollicité le préfet pour prescrire la mise en révision du PSMV « Centre ancien » avec pour objectif principal de réunir les deux documents d'urbanisme en un

---

<sup>60</sup> La fusion des deux secteurs sauvegardés en un seul a été actée par arrêté préfectoral du 22 novembre 2015 ; la loi n°2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine a ensuite regroupé plusieurs outils de protection du patrimoine sous l'appellation de site patrimonial remarquable.

<sup>61</sup> Source : plan de sauvegarde et de mise en valeur du centre ancien, rapport de présentation.

<sup>62</sup> Source : base ouverte du ministère de la culture, <http://data.culture.gouv.fr>. La liste présente les édifices et immeubles protégés au titre des monuments historiques.

<sup>63</sup> Les PSMV sont des documents de planification régis par les codes de l'urbanisme et du patrimoine qui permettent d'assurer la sauvegarde et la mise en valeur des sites patrimoniaux remarquables. Les PSMV tiennent lieu, sur le territoire couvert, de plan local d'urbanisme (PLU).

seul, couvrant l'ensemble du SPR de Besançon. Un marché d'études doit être lancé en 2024 afin de finaliser la révision du PSMV « Battant-Vauban », engager la révision du PSMV « Centre ancien » et élaborer les documents réglementaires unifiés.

## **3.2 La capacité structurelle de la ville de Besançon à assumer un important patrimoine protégé**

### **3.2.1 L'organisation communale pour le suivi du patrimoine historique**

#### 3.2.1.1 Les services internes chargés de l'entretien et de la maîtrise d'ouvrage des travaux sur le patrimoine

Le suivi du patrimoine de la ville de Besançon est assuré par des services mutualisés avec la communauté urbaine, réunis dans le département architecture et bâtiments (DAB)<sup>64</sup>. Ce département, qui compte 114 agents, comprend deux directions : la direction du patrimoine qui assure le suivi de l'entretien et des travaux, et la direction architecture qui regroupe les services de maîtrise d'œuvre et d'accompagnement à la maîtrise d'ouvrage (cf. organigramme en annexe 7).

Le DAB réalise le suivi de l'ensemble du patrimoine de la commune, soit 462 175 m<sup>2</sup> de surface plancher, sans distinction du caractère historique de ce dernier. Le patrimoine classé ou inscrit au titre des monuments historiques représente environ 15 % de cette surface.

Le département dispose d'un unique poste dédié de technicienne « secteur patrimoine ancien » rattaché à la direction du patrimoine. Les chargés d'opération (12 postes) de la direction architecture permettent également à la commune de disposer de l'expertise nécessaire. Le département possède, en commun avec la direction de la maîtrise de l'énergie, un service administratif et financier lui permettant, notamment, de bénéficier de compétences en matière de marchés publics et d'assurer leur suivi administratif et financier. La recherche de financements pour les projets dépend cependant de la direction des finances avec laquelle le département architecture et bâtiments réalise une revue de projet régulière.

À part le poste spécifique « secteur patrimoine ancien », il est difficile d'évaluer si le dimensionnement du DAB est conditionné par la présence d'un riche patrimoine historique. L'intervention sur ce patrimoine dépend essentiellement de son usage, un certain nombre de bâtiments n'abritent aucun service public, voire sont désaffectés (fort de Planoise par exemple).

La ville dispose par ailleurs d'une direction du patrimoine historique (DPH), non mutualisée, dont l'objet premier est d'en assurer la valorisation (cf. *infra* 3.3.2).

---

<sup>64</sup> La ville de Besançon assure les deux tiers de la charge du service commun du DAB (rapport de la CLECT du 15 décembre 2022) pour un montant de 1 871 935 €.

### 3.2.1.2 Une maîtrise d'œuvre externalisée

La maîtrise d'œuvre sur les opérations concernant le patrimoine historique est quasi systématiquement externalisée, réalisée par des architectes du patrimoine ou des architectes en chef des monuments historiques.

### 3.2.1.3 Un partenariat essentiel avec la conservation régionale des monuments historiques (CRMH)<sup>65</sup>

Outre l'instruction des demandes d'urbanisme relatives au patrimoine protégé, la CRMH assure le contrôle scientifique et technique des travaux de restauration.

Dans le cadre des projets de restauration, la CRMH participe au suivi en phase d'étude, de préparation de chantier et de travaux. Des réunions semestrielles ont par ailleurs lieu avec la CRMH pour balayer l'ensemble des questions ayant trait au patrimoine historique, que ce soit sur la programmation des interventions ou sur leur financement.

Globalement, la collectivité considère comme très positif le partenariat avec la CRMH, et estime disposer ainsi d'un accompagnement effectif dans la gestion de son patrimoine.

## 3.2.2 **La connaissance du patrimoine historique par la collectivité**

La ville de Besançon utilise une base de données (Maximo) qui reflète le patrimoine historique de la commune et permet de disposer d'informations sur la date de construction, le type et l'usage de chacun des bâtiments<sup>66</sup>. Elle permet également un suivi dans le temps des interventions qui ont lieu sur le patrimoine.

La ville ne dispose pas, sauf pour le patrimoine Vauban ou pour des bâtiments ayant fait l'objet d'importants travaux de restauration (hôtel de ville, église Saint-Pierre par exemple), d'un diagnostic complet de l'état sanitaire de son patrimoine.

Pour la Citadelle et le patrimoine Vauban, un diagnostic sanitaire d'ensemble a été réalisé en 2016, mis à jour en 2022. Ce diagnostic sert de base pour arrêter le plan pluriannuel de travaux (cf. *infra*). Il donne une vision d'ensemble de l'état sanitaire et un diagnostic précis est ensuite réalisé, au niveau de chaque bâtiment devant faire l'objet d'une opération de restauration.

Pour ce qui concerne les autres bâtiments, il n'existe pas de suivi sanitaire précis, des relevés sont assurés par la technicienne « secteur patrimoine ancien » qui peut, en cas de besoin, diligenter un diagnostic sanitaire.

---

<sup>65</sup> En application du code du patrimoine, la CRMH est chargée de la documentation, de la protection, de la conservation, de la restauration et de la mise en valeur du patrimoine monumental et mobilier.

<sup>66</sup> La chambre a relevé quelques divergences entre la base Maximo et la base de données Mérimée portant notamment sur des bâtiments référencés par erreur comme propriété de la ville dans la base du ministère de la Culture.

### 3.2.3 Les enjeux financiers du patrimoine monumental et leur soutenabilité

#### 3.2.3.1 Des investissements ciblés sur le patrimoine Vauban

Les dépenses d'investissement que la ville consacre au patrimoine peuvent être réparties en trois catégories :

- Les dépenses relatives au patrimoine Vauban inscrit à l'Unesco, qui font l'objet d'une programmation quadriennale ;
- Les dépenses relatives à des opérations de restauration d'un bâtiment particulier. Pendant la période sous-revue, cela a concerné essentiellement la restauration de l'Hôtel de ville mais également des travaux sur les églises Saint-Pierre et Saint-François-Xavier ;
- Les dépenses de gros entretien prévues dans une tranche annuelle spécifique au patrimoine historique.

De 2018 à 2022, les dépenses d'investissement ventilées selon ces trois catégories ont représenté environ 11 M€ de travaux (comptes 21 et 23 immobilisations corporelles et immobilisations en cours).

**Tableau n° 10 : Dépenses d'équipement sur le patrimoine protégé 2018-2022 (comptes 21 et 23)**

<i>Opération (en €)</i>	Immobilisations corporelles et en cours (c/21 et 23) 2018-2022	Moyenne annuelle
<i>Programme restauration Unesco</i>	5 300 584	1 060 117
<i>Opérations diverses</i>	4 596 078	919 216
<i>- dont Hôtel de ville</i>	4 071 056	814 211
<i>Gros entretien (tranches annuelles)</i>	1 195 457	239 087
<i>Total</i>	11 092 119	2 218 424

Source : ville de Besançon

Sur la même période, les dépenses d'équipement de la ville de Besançon pour les immobilisations corporelles et en cours se sont élevées à environ 148 M€. Les dépenses relatives au patrimoine protégé au titre des monuments historiques représentent donc 7,5 % des dépenses totales de la collectivité (1,4 % des dépenses du compte 21 et 15,4 % des dépenses du compte 23).

La ville de Besançon a bénéficié, sur la période, d'un montant d'environ 3,3 M€ de subventions pour financer son programme d'investissement sur le patrimoine protégé, soit un taux moyen d'aide de 35 % sur le montant HT de dépenses. Les principales sources de financement externe en matière de patrimoine monumental sont :

- L'État : jusqu'à 40 % du montant HT sur certains projets ;
- Le département du Doubs, sur le patrimoine UNESCO uniquement : jusqu'à 10 % de financement plafonné à 700 000 € par projet ;
- Grand Besançon Métropole, sur le patrimoine UNESCO uniquement, à hauteur de 10 % ;
- La région Bourgogne-Franche-Comté à hauteur de 20 % du montant HT de certains projets.

Ces clés de financement, notamment les crédits de l'État et de la région, étaient contractualisées dans le cadre du contrat de projets État-Région 2015-2020. L'inscription des subventions dans l'ancien CPER constituait une garantie pour la ville de Besançon et permettait un effet d'entraînement auprès des autres financeurs comme le département. Elles ne figurent plus dans l'actuel CPER, ce qui oblige la collectivité à déposer des dossiers pour chacun des projets, sans disposer d'une vision d'ensemble pluriannuelle. Les aides de la région relèvent à présent des crédits de droit commun avec, d'après la commune, un risque de baisse du soutien financier global.

Ce sont les dépenses d'équipement concernant le patrimoine Vauban, et plus spécifiquement la Citadelle, qui sont les plus importantes. Depuis le classement, les opérations liées au patrimoine mondial de l'Unesco ont représenté un investissement de 21,7 M€ toutes dépenses confondues<sup>67</sup>. Elles font l'objet d'une programmation quadriennale dont la dernière, 2024-2028, a été validée dans une délibération du 25 septembre 2023.

L'ensemble des projets de restauration est par ailleurs intégré dans le plan pluriannuel d'investissement 2024-2029 de la ville avec, pour ce qui concerne les opérations (hors dépenses de gros entretien) :

**Tableau n° 11 : Opérations d'investissement dans le patrimoine historique programmées sur la période 2024-2029**

En €	2024	2025	2026	2027	2028	2029	Total
Conservation et mise en valeur patrimoine Vauban	250 000	700 000	700 000	700 000	700 000	700 000	3 750 000
Eclairage intramuros Citadelle	100 000	250 000	250 000				600 000
Hangar aux manœuvres Citadelle	250 000	1 400 000	1 200 000				2 850 000
Restauration église Saint-Pierre	100 000	300 000	1 300 000	1 800 000	413 209		3 913 209
Musée de la Résistance et de la Déportation	614 000						614 000
<b>Total patrimoine historique</b>	<b>1 314 000</b>	<b>2 650 000</b>	<b>3 450 000</b>	<b>2 500 000</b>	<b>1 113 209</b>	<b>700 000</b>	<b>11 727 209</b>
Total PPI	27 960 800	39 950 122	42 312 668	37 719 677	27 921 184	11 636 323	187 500 774
<b>Part patrimoine historique</b>	<b>4,70%</b>	<b>6,63%</b>	<b>8,15%</b>	<b>6,63%</b>	<b>3,99%</b>	<b>6,02%</b>	<b>6,25%</b>

Source : PPI ville de Besançon

Le montant des recettes de subventions attendu est de 5 467 247 € soit 46,6 % du montant des dépenses d'équipement<sup>68</sup>.

<sup>67</sup> Dépenses réalisées de 2007 à 2023 sur le patrimoine classé à l'Unesco. Toutes dépenses confondues : dépenses TTC y compris maîtrise d'œuvre, études ...

<sup>68</sup> Ce montant intègre le solde des subventions à percevoir pour les travaux de restauration du musée de la Résistance et de la Déportation (1 113 082 €).

Le gros entretien annuel du patrimoine fait par ailleurs l'objet d'une enveloppe annuelle à hauteur de 375 000 €. Concernant spécifiquement cette dernière, la ville considère que, compte tenu du nombre important de bâtiments protégés, elle ne dispose pas des moyens budgétaires suffisants pour assurer autant qu'elle le souhaiterait leur entretien et leur conservation. C'est particulièrement le cas pour les bâtiments qui ne font pas l'objet d'une affectation à un service public.

Globalement, la commune consacre 10 €/m<sup>2</sup> pour le gros entretien de l'ensemble de son patrimoine, chiffre identique qu'il s'agisse de bâtiments protégés ou non. Néanmoins, elle relève de grosses disparités au sein de son patrimoine historique, les bâtiments très fréquentés comme la Citadelle bénéficiant d'un investissement supérieur.

La commune considère notamment qu'un certain nombre de bâtiments historiques connaissent des problématiques multiples (couverture, étanchéité ...) qui ne sont pas traitées aujourd'hui. D'après elle, le montant qu'il conviendrait de consacrer au gros entretien sur le patrimoine protégé est de 30 €/m<sup>2</sup> soit une somme annuelle trois fois supérieure. Le département architecture et bâtiment consacre annuellement 4,6 M€ pour le poste « gros entretien et réparation ». L'enveloppe consacrée au patrimoine protégé représente entre 5 % (réalisé) et 8 % (budgétisé) de ce montant alors que celui-ci équivaut à 11 % des surfaces plancher du patrimoine de la communauté urbaine.

En définitive, malgré un patrimoine historique très important et des enjeux financiers conséquents, le poids des principales dépenses d'entretien et de restauration du patrimoine monumental apparaît soutenable pour la ville de Besançon au regard de la situation financière globalement saine de cette dernière, de la part relativement faible de ces dépenses dans le volume global des dépenses d'équipement et des taux de financement élevés obtenus.

Le risque financier est principalement lié à un moindre entretien de certains bâtiments protégés qui pourraient nécessiter, à terme, des investissements conséquents pour leur préservation. La chambre invite la commune à définir les montants consacrés aux dépenses de gros entretiens pour ses bâtiments protégés, sur la base de diagnostics sanitaires précis à réaliser.

Par ailleurs, la ville de Besançon ne dispose pas d'éléments analytiques permettant de connaître les dépenses de fonctionnement réalisées spécifiquement dans les bâtiments protégés.

L'individualisation des coûts de fonctionnement pour l'entretien du patrimoine monumental, et à fortiori du surcoût de fonctionnement, maintenance et entretien, généré par le caractère historique immobilier, est difficilement évaluable, dans la mesure où les bâtiments sont affectés aujourd'hui à un usage de service public. Il en est ainsi, par exemple, du palais Granvelle qui abrite le musée du Temps et accueille, en sa cour intérieure, des manifestations culturelles municipales (expositions, spectacles...).

### 3.2.3.2 Les travaux sur le patrimoine historique génèrent des coûts supplémentaires

L'intervention sur le patrimoine protégé pour des travaux d'entretien ou de restauration entraîne des difficultés à plusieurs niveaux.

En premier lieu, la multiplicité des acteurs intervenant en amont du projet et pendant la réalisation des travaux complexifie la gestion et le suivi des opérations. Tous les acteurs n'interviennent pas au même niveau décisionnel : certains avis sont règlementaires et prescriptifs quand d'autres ne sont que consultatifs. À titre d'illustration, sur le patrimoine

Vauban, plusieurs acteurs sont associés aux projets de restauration : la CRMH qui instruit les autorisations de travaux, l'attaché aux monuments de Vauban de la DRAC, l'association du réseau des sites majeurs Vauban, l'architecte des bâtiments de France ... ce qui donne lieu à de multiples concertations voire à des désaccords<sup>69</sup>.

Cette multiplication des interventions génère des allongements de délais, eux-mêmes contraints par des durées d'études et de travaux plus longs. De ce fait, le rythme de production est beaucoup plus lent pour les monuments historiques que pour les bâtiments contemporains.

Le coût des travaux est également supérieur sur les chantiers concernant les bâtiments protégés ou leurs abords. Bien que difficilement évaluable, la ville identifie les paramètres de ce surcoût :

- Le nombre limité d'entreprises compétentes pour intervenir sur ce type de patrimoine et le coût significativement plus élevé d'une main d'œuvre spécialisée. Seule une dizaine d'entreprises de la région est susceptible d'intervenir sur ces travaux, ce qui nécessite un travail important de « sourcing » en amont ;
- Le coût des matériaux utilisés, imposés par le caractère historique des bâtiments. À titre d'illustration, le prix des huisseries extérieures installées lors de la rénovation du musée de la résistance et de la déportation peut être évalué à trois fois et demi le prix d'une menuiserie standard.

### 3.2.3.3 L'assurance du patrimoine protégé

La ville de Besançon a relancé ses marchés d'assurance en 2023 avec l'appui d'un cabinet conseil. Les nouveaux contrats sont à effet au 1<sup>er</sup> janvier 2024.

La ville dispose de deux contrats « dommage aux biens » pour lesquels elle a procédé à deux appels d'offres :

- Un contrat dit de première ligne qui permet d'assurer l'ensemble des bâtiments, qu'ils soient protégés ou non avec une indemnité maximale en cas de sinistre de 19 M€. Une seule candidature s'est positionnée sur ce marché ;
- Un contrat dit de seconde ligne, qui ne concerne que certains bâtiments classés ou inscrits et correspond aux capitaux d'assurance complémentaires au-delà de ceux prévus dans le contrat de première ligne, dans la limite d'une indemnité maximale de 39 M€. L'appel d'offre pour ce contrat ayant été infructueux, une procédure sans publicité ni mise en concurrence a permis d'attribuer le marché.

Les deux contrats ne concernent que les bâtiments, les autres patrimoines tels remparts ou fontaines n'étant pas couverts par un contrat d'assurance.

Les limites indemnitaires sont établies par les assureurs : la liste des bâtiments proposés pour le contrat de seconde ligne a été construite par la commune avec l'appui du cabinet conseil.

---

<sup>69</sup> Ce fut le cas, par exemple, des travaux de réalisation de l'accueil du musée de la résistance et de la déportation pour lesquels une autorisation a été obtenue après instruction par la CRMH mais qui a fait l'objet de critiques importantes du comité scientifique et technique de l'association du réseau des sites majeurs Vauban.

Par ailleurs, pour les bâtiments classés aux monuments historiques ou inscrits à l'inventaire supplémentaire, une limite d'indemnité est contractuellement fixée à 7 500 €/m<sup>2</sup>.

Le montant des polices d'assurance pour le contrat de première ligne varie selon quatre taux différents, qui ne dépendent pas du caractère historique ou non du bâtiment. Pour les bâtiments protégés, le taux retenu est le taux de base fixé à 0,58 €/m<sup>2</sup>. Le coût de la police pour les bâtiments inscrits ou classés s'élève à 42 456 € HT.

Le contrat de seconde ligne s'applique sur cinq bâtiments classés ou inscrits aux monuments historiques : le palais Granvelle, la basilique Saint-Ferjeux, l'église de la Madeleine, l'Hôtel de ville et le théâtre Ledoux. Compte tenu de la limite fixée par m<sup>2</sup>, trois d'entre eux (la basilique Saint-Ferjeux, l'Hôtel de ville et le théâtre Ledoux) sont assurés sur un plafond inférieur aux 39 M€. Le tarif applicable dans le contrat est de 0,807 € HT/m<sup>2</sup> soit, pour l'ensemble de ces cinq unités, 20 262,16 € HT. Lors de la négociation du contrat de seconde ligne, l'assureur a exclu de la liste les bâtiments la Citadelle. La collectivité estime que cette exclusion est sans conséquence dans la mesure où les édifices de la Citadelle sont espacés et que le risque de propagation d'un incendie a été jugé très limité (chaque bâtiment reste couvert dans la limite de 19 M€ d'indemnité).

Globalement, si ce n'est cette exclusion, la ville n'a pas connu de problème spécifique aux bâtiments protégés dans sa recherche d'un assureur. Les difficultés rencontrées lors des appels d'offres (rareté de l'offre) concernent l'ensemble du patrimoine. Le surcoût du contrat de seconde ligne est lié à la valeur des bâtiments et, bien qu'il ne s'applique en l'espèce qu'à des bâtiments protégés, n'est pas spécifique à leur caractère historique.

Le coût de l'assurance des bâtiments n'a pas sensiblement varié entre 2023 et 2024 avec l'application des nouveaux contrats, mais les conditions ont été durcies tant sur le montant des franchises que sur la couverture de certains risques (tempête par exemple). Par ailleurs, l'assureur impose des préconisations relatives à la sécurité incendie sous peine de voir appliquer une pénalité de 10 % du montant de l'indemnité en cas de sinistre. Bien que stable sur ces deux dernières années, le montant de la prime dommage aux biens a cependant connu une forte progression depuis 2018, passant d'un niveau moyen de 0,22 €/m<sup>2</sup> à 0,83 €/m<sup>2</sup> en 2024.

La chambre relève néanmoins que le montant global de la police d'assurance des bâtiments classés ou inscrits (62 718,16 € HT) demeure relativement modéré, s'établissant en moyenne à 0,85 €/m<sup>2</sup>.

La ville de Besançon travaille, en partenariat avec le service départemental d'incendie et de secours (SDIS), pour améliorer ses dispositifs de défense incendie. Le caractère historique des bâtiments implique souvent de mettre en œuvre des solutions adaptées. Sur la Citadelle par exemple, ce travail avec le SDIS conduit la commune à déployer des moyens de protection dans les combles (non obligatoires d'un point de vue réglementaire), à évaluer et rénover les points de stockage d'eau. Elle a également raccordé la Citadelle au poste central de sécurité qui permet une intervention rapide des services de secours en cas de sinistre.

### 3.2.3.4 Le recours au mécénat : une pratique usuelle de la ville mais avec un impact financier modeste

La ville de Besançon bénéficie, depuis plusieurs années, de la participation de mécènes qui accompagnent ses projets, tant en fonctionnement qu'en investissement. Elle ne dispose pas, en son sein, de personnel dédié au développement du mécénat (cf. *infra*, 3.4).

Elle conclut, pour ce faire, des conventions de mécénat avec les organismes privés, conventions dont la chambre a pu constater qu'elles étaient précises, complètes et intégraient notamment la question des contreparties telles que la réglementation les prévoit<sup>70</sup>. La présence dans la plupart des conventions d'une grille de contreparties détaillée constitue, en l'espèce, une bonne pratique.

En 2023, ce sont 14 conventions de mécénat qui sont en cours dont 13 concernent le patrimoine mondial Unesco et la Citadelle en particulier.

La plupart des soutiens relève du mécénat financier mais quelques-uns sont du mécénat de compétence (réalisation de travaux) ou en nature (fourniture de matériel, don d'une œuvre). Une majorité d'actions de mécénat concerne des soutiens en fonctionnement, notamment des financements de programmation culturelle ou d'expositions.

**Tableau n° 12 : Mécénats au profit de la commune pour les exercices 2021 à 2023**

<i>En €</i>	2021	2022	2023
<i>Fonctionnement</i>			
<i>Citadelle</i>	30 980	86 000	101 000
<i>Musées du Centre</i>	76 380	17 000	12 500
<i>Total fonctionnement</i>	107 360	103 000	113 500
<i>Investissement</i>			
<i>Citadelle</i>	0	20 000	164 105
<i>Musées du Centre</i>	50 900	10 000	0
<i>Total investissement</i>	50 900	30 000	164 105
<b><i>TOTAL MECENAT</i></b>	<b>158 260</b>	<b>133 000</b>	<b>277 605</b>

Source : délibérations de la ville de Besançon et comptes de gestion.

<sup>70</sup> L'administration fiscale a en effet admis l'existence de contreparties au mécénat en encadrant étroitement cette pratique par le principe de « disproportion marquée » entre la valeur du don et les contreparties offertes. La valeur des contreparties ne doit pas excéder 25 % du montant du mécénat. Des plafonds sont également prévus pour les contreparties immatérielles. Ces éléments sont rappelés dans un bulletin officiel des finances publiques (BOFIP) : BOI-BIC-RICI-20-30-40.

Certaines actions de mécénat pour les musées du Centre sont organisées via des conventions tripartites associant, outre la ville et le mécène, un tiers qui peut être soit le Cercle Paris<sup>71</sup>, soit l'association des amis du Musée et de la Bibliothèque.

Globalement, le mécénat représente une part très marginale des investissements sur le patrimoine historique de la commune. L'intérêt de ces opérations réside essentiellement dans l'association de la sphère économique aux projets de développement socio-économiques locaux et d'aménagement du territoire.

Les actions qui relèvent de l'investissement sont, pour la plupart, des mécénats de compétence ou en nature. C'est le cas, par exemple, de la convention de mécénat de compétence qui lie l'entreprise Pateu et Robert (filiale du groupe Vinci construction) à la ville pour des travaux de rénovation à la Citadelle. L'entreprise Pateu et Robert est spécialisée dans la restauration des monuments historiques et intervient depuis sa création (1856) sur des travaux à la Citadelle de Besançon. Cette convention prévoit une réalisation de deux chantiers en 2023 et 2024 (restauration d'un escalier et restauration du mur terrasse face au hangar aux manœuvres). La convention est basée sur des devis de montants respectifs de 26 730,76 € HT et 22 452,37 € HT.

L'entreprise Pateu et Robert est par ailleurs titulaire de divers marchés de travaux de la ville de Besançon. Elle est, par exemple, titulaire de quatre lots du marché subséquent à bon de commande « entretien de bâtiments » passé en 2020. Sur l'exercice 2022, l'entreprise a perçu des règlements de factures pour des montants de 1 587 510 € en investissement et 66 890 € en fonctionnement dans le cadre des marchés avec la ville de Besançon.

La convention est très précise sur les contreparties ainsi que sur les questions éthiques. Elle fait référence aux différentes chartes adoptées par le groupe Vinci notamment la charte « éthique et comportements » et le code de conduite anti-corruption.

Rien ne s'oppose à ce qu'une entreprise puisse être à la fois mécène et titulaire de marchés publics de la ville<sup>72</sup>. Cette situation nécessite cependant une grande vigilance pour se prémunir contre tout risque de requalification de l'opération de mécénat en marché public ou de contournement des règles d'attribution des marchés. Cette vigilance est notamment rappelée par le ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique<sup>73</sup> qui conseille, à l'instar de ce que développent de nombreuses entités publiques, d'adopter une charte éthique du mécénat.

La rédaction d'une telle charte permettrait à la ville de Besançon, à côté des documents propres aux entreprises mécènes, d'affirmer sa stratégie en matière de mécénat en rappelant les règles de droit et les valeurs qu'elle entend promouvoir dans ces opérations.

---

<sup>71</sup> Le Cercle Paris est une association regroupant les mécènes et partenaires des musées du Centre.

<sup>72</sup> Voir à ce sujet la question écrite de l'Assemblée Nationale n°1974 publiée le 17 octobre 2017.

<sup>73</sup> Direction des affaires juridiques, mission d'appui au patrimoine immatériel de l'État.

### **3.3 Les enjeux en termes d'aménagement et de développement territorial du patrimoine monumental**

#### **3.3.1 Le site patrimonial remarquable et les enjeux d'urbanisme**

##### 3.3.1.1 L'information et l'instruction des demandes d'autorisation, compétence de la communauté urbaine

Comme exposé *supra*, le SPR de Besançon est régi par deux PSMV (centre ancien et Battant-Vauban) qui doivent être, à terme, harmonisés et réunis dans un PSMV unique. La communauté urbaine Grand Besançon Métropole est compétente pour conduire les études de fusion des deux documents cadres. Conformément au code de l'urbanisme, les deux PSMV se substituent au PLU sur le territoire du SPR.

Outre le travail sur la planification, la communauté urbaine, compétente depuis 2017, met en œuvre l'instruction des demandes au titre des règles de l'urbanisme. Seuls les dossiers concernant des bâtiments protégés sont instruits par la CRMH.

D'après la commune et le service de GBM, les pétitionnaires privés relèvent régulièrement des difficultés inhérentes à l'existence d'un secteur protégé : les prescriptions sont parfois complexes et ils ne disposent pas de l'expertise nécessaire ; la méconnaissance des dispositions particulières en matière de réhabilitation patrimoniale s'ajoute à la difficulté à trouver des entreprises qualifiées et au coût plus élevé des matériaux. La convention « action cœur de ville » souligne par ailleurs que la prise en compte patrimoniale du secteur sauvegardé complique la réalisation des projets. Il n'est cependant pas noté un niveau élevé de renoncement aux projets du fait des contraintes.

La direction de l'urbanisme de la communauté urbaine assure l'accueil des pétitionnaires et, selon les projets, diffuse des informations spécifiques en collaboration avec l'unité départementale de l'architecture et du patrimoine du Doubs (UDAP 25). Des visites de terrain sont également organisées afin d'accompagner les porteurs de projet. Pour assurer l'instruction et l'information réglementaire sur le secteur protégé, il n'y a pas de poste dédié au sein de la direction urbanisme. Néanmoins, GBM dispose d'un poste de responsable SPR et une communication spécifique est en cours de préparation pour les porteurs de projet en centre ancien.

Dans le cadre des études préalables à la fusion des deux PSMV, la communauté urbaine réfléchit à revisiter certaines règles afin de les adapter au caractère protégé ou non des bâtiments. Il est cependant souhaité de maintenir des règles communes qui participent de la cohérence esthétique d'ensemble du centre historique.

Le contrôle des travaux sur le patrimoine privé est assuré en interne par les services de la communauté urbaine (service autorisation du droit des sols) qui disposent de quatre contrôleurs pour l'ensemble de Grand Besançon Métropole. Pour les bâtiments protégés, le contrôle des travaux est réalisé par la CRMH.

Pour ce qui concerne spécifiquement les demandes de la ville de Besançon pour son propre patrimoine, outre le fait de disposer de l'expertise et de l'ingénierie nécessaire en interne ou avec les services de la communauté urbaine, des réunions régulières avec l'architecte des bâtiments de France (UDAP 25) permettent d'anticiper les contraintes et de faciliter ainsi l'instruction.

### 3.3.1.2 Des aides possibles pour les projets privés par le biais de l'OPAH-RU<sup>74</sup>

Il n'existe pas d'aide municipale spécifique aux projets de restauration ou de réhabilitation du patrimoine privé dans le secteur sauvegardé. Des aides sont néanmoins possibles, sous condition, dans le cadre d'une OPAH-RU démarrée en 2020 pour une durée de cinq ans. L'OPAH-RU concerne le cœur de ville, à savoir les quartiers de la Boucle et de Battant. Elle est portée par la communauté urbaine qui en a délégué la maîtrise d'ouvrage à la ville.

Cette OPAH-RU répond à des problèmes spécifiques mis en avant dans l'étude pré-opérationnelle. Le diagnostic met en avant des problématiques liées à l'habitat : faible proportion de propriétaires occupants, petite taille des logements, part de logements dégradés élevée et vacance importante (le document de l'OPAH-RU relève que le cœur de ville a perdu 600 ménages en cinq ans). L'OPAH-RU poursuit donc des enjeux essentiellement démographiques et sociaux mais souligne également l'enjeu patrimonial lié au secteur sauvegardé.

Le volet patrimonial demeure toutefois secondaire dans l'opération. Il s'agit avant tout d'apporter une aide en ingénierie aux porteurs de projets, en collaboration avec l'UDAP. Les accompagnements financiers concernent essentiellement des aides à la rénovation de façades circonscrites à une rue et ses abords (objectif de 40 projets financés) et, plus marginalement, à la démolition de locaux annexes « parasites » ou à la restauration d'escaliers anciens qui contribuent à la mise en valeur du patrimoine.

La ville et la communauté urbaine relèvent cependant que l'opération a du mal à fonctionner, le dernier bilan montrant des résultats très en-deçà des objectifs fixés.

### 3.3.2 **La direction du patrimoine historique : un service dédié à la valorisation du patrimoine**

Le patrimoine historique de la ville de Besançon draine un public de visiteurs très nombreux. Parmi les 20 sites les plus visités du département du Doubs (hors sites naturels), cinq sont des sites patrimoniaux de la ville de Besançon, trois dans les cinq premiers :

**Tableau n° 13 : Fréquentation des principaux bâtiments historiques de Besançon**

Site	Classement départemental	Fréquentation 2022
<i>La Citadelle*</i>	1 <sup>er</sup>	257 326
<i>Cathédrale Saint-Jean</i>	2 <sup>ème</sup>	176 500
<i>Musée des Beaux-Arts et de l'Archéologie*</i>	5 <sup>ème</sup>	62 727
<i>Musée du Temps*</i>	14 <sup>ème</sup>	30 346
<i>Maison natale de Victor Hugo*</i>	16 <sup>ème</sup>	18 946

Source : Comité départemental du tourisme du Doubs. \* Propriétés de la ville de Besançon.

<sup>74</sup> Opération programmée d'amélioration de l'habitat et de renouvellement urbain.

La ville a créé, en 2014, une direction patrimoine historique (DPH) rattachée au pôle culture. L'objectif de cette création était de regrouper trois services distincts (archéologie préventive, maison des écrivains et ville d'art et d'histoire) en une seule entité pour donner plus de cohérence à l'action de la ville dans la valorisation de son patrimoine. Cette direction compte aujourd'hui quatre services (administration et exploitation, archéologie préventive, maison des écrivains et médiation au service des publics) et 13 agents permanents (cf. organigramme en annexe 8). Son rôle est de mettre en valeur le patrimoine en développant l'expertise autour de ce dernier, la recherche et la médiation grand public.

Le service d'archéologie préventive fait l'objet d'une présentation dans la partie 3.3.3. Le service médiation anime notamment le label « ville d'art et d'histoire » et propose des actions de sensibilisation au patrimoine et des visites guidées. Il réalise des actions éducatives auprès des écoles, collèges et lycées et édite des publications sur l'histoire de la ville, d'un quartier ou d'un monument. Enfin, la maison des écrivains s'attache à faire vivre la maison Victor Hugo (visites guidées, expositions, centre d'interprétation).

La direction a connu une réorganisation en 2020 notamment dans l'objectif de développer la médiation et l'offre culturelle en lien avec le patrimoine historique. La ville souhaite également rendre accessible la connaissance du patrimoine à tous les publics. Elle développe l'ensemble des outils pour ce faire. L'exemple de la maison Victor Hugo est à ce titre illustratif puisque le musée est labellisé « tourisme et handicap » pour les handicaps visuel, moteur et mental. Des parcours en langue des signes sont disponibles ainsi qu'un buste tactile, ou encore un guide de visite « Facile à lire et à comprendre ».

La masse salariale de la direction s'est élevée, en 2023, à 852 834 € dont 565 859 € sur le budget principal et 286 976 € sur le budget annexe du service d'archéologie préventive. Elle est relativement stable sur l'ensemble de la période sous-revue. Le montant consacré au personnel spécifiquement dédié à la valorisation du patrimoine historique de la ville de Besançon ne représente, *in fine*, que 1 % de la masse salariale totale<sup>75</sup>.

La présence d'un patrimoine historique très important contribue à la renommée de la ville de Besançon et à son attractivité. Les labels dont elle bénéficie (ville d'art et d'histoire, Unesco pour le patrimoine Vauban et pour les savoir-faire horlogers) lui procurent par ailleurs une reconnaissance au-delà des frontières régionales. La ville estime que son patrimoine constitue un levier important de développement économique. Il n'existe cependant pas d'outils ou d'études permettant de mesurer l'impact économique réel de la fréquentation des sites emblématiques de la ville.

---

<sup>75</sup> Ce montant n'intègre pas les charges de personnel spécifiques à la Citadelle qui constitue une direction indépendante dans le pôle culture.

### 3.3.3 Le service public d'archéologie préventive

L'archéologie préventive est une compétence de l'État qui peut être mise en œuvre par les collectivités territoriales sous son contrôle<sup>76</sup>. La ville de Besançon dispose d'un service d'archéologie qui intervient pour la réalisation des diagnostics et des fouilles préventives en amont de certains projets d'aménagement publics ou privés<sup>77</sup>.

Ses missions visent à :

- Concilier la préservation du patrimoine et l'aménagement du territoire ;
- Accompagner les travaux d'infrastructures par l'archéologie préventive et renseigner les documents d'urbanisme ;
- Exercer des missions d'expertise, d'étude patrimoniale et de conseil ;
- Contribuer à l'identité et à l'attractivité de la ville par la mise en valeur du patrimoine archéologique.

Ce service public prend la forme d'un budget annexe. Sa situation financière est la suivante :

Tableau n° 14 : CAF brute du budget annexe archéologie préventive

En €	2018	2019	2020	2021	2022	2023 provisoire
<i>Ressources d'exploitation</i>	0	76 297	144 922	94 128	670 295	318 794
<i>Ressources institutionnelles (dotations et participations)</i>	257 926	237 617	135 642	174 319	32 003	23 072
<b><i>Produits de gestion</i></b>	<b>257 926</b>	<b>313 914</b>	<b>280 564</b>	<b>268 446</b>	<b>702 298</b>	<b>341 866</b>
<i>Charges à caractère général</i>	63 786	56 447	55 696	46 362	158 834	73 455
<i>Charges de personnel nettes</i>	241 018	240 062	203 044	203 306	304 895	286 928
<b><i>Charges de gestion</i></b>	<b>304 804</b>	<b>296 509</b>	<b>258 741</b>	<b>249 668</b>	<b>463 729</b>	<b>360 384</b>
<b><i>CAF brute</i></b>	<b>-46 878</b>	<b>17 405</b>	<b>21 824</b>	<b>18 798</b>	<b>238 572</b>	<b>-18 518</b>
En % des produits de gestion	-18,2%	5,5%	7,8%	7,0%	34,0%	-5,4%

Source : ANAFI

Ce budget annexe est caractérisé par une stabilité des charges de gestion, à l'exception de l'exercice 2022, année pour laquelle d'importants travaux de diagnostics et de fouilles ont été entrepris dans le cadre des travaux sur le site Saint Jacques à l'emplacement de la future « grande bibliothèque ». Dans le cadre de ces fouilles, ont également été entrepris des travaux de reconnaissance du mur de fortification de Vauban présent sur le site. Ces travaux ont généré

<sup>76</sup> Les services archéologiques des collectivités ont été reconnus en tant qu'opérateurs d'archéologie préventive par la loi du 1<sup>er</sup> août 2003. Auparavant, ils ne pouvaient intervenir que par convention avec l'institut national de recherches archéologiques préventives.

<sup>77</sup> Source : <https://www.grandbesancon.fr/infos-pratiques/culture/patrimoine/larcheologie-preventive-a-besancon/>

des dépenses élevées de prestations de services (120 253 €), en location de matériels spécifiques de terrassements, d'évacuation, de surveillance, des études particulières ainsi que le recours à des emplois non permanents.

Ces prestations ont donné lieu à la perception d'une importante recette d'un montant de 670 295 € recouvrée auprès de GBM.

Ce budget annexe présente régulièrement un résultat de fonctionnement déficitaire, compensé par une subvention d'équilibre du budget principal.

**Tableau n° 15 : Résultat de fonctionnement du service d'archéologie préventive 2018-2023**

En €	2018	2019	2020	2021	2022	2023 provisoire
Dépenses de fonctionnement	317 936	314 250	273 751	273 684	478 858	376 370
Recettes de fonctionnement	91 286	102 963	158 316	160 900	702 836	342 115
Résultat de fonctionnement	- 226 650	- 211 287	- 115 435	- 112 783	223 978	- 34 255
Participation BP	166 830	211 287	122 248	112 783	0	0

Source : comptes administratifs de la ville de Besançon

Quel que soit le niveau d'activité, ce budget présente une certaine rigidité des charges, liée, notamment, aux dépenses de personnel. De 2018 à 2023, les effectifs permanents du service ont été stables avec trois ETPT<sup>78</sup> par an. Il est noté une évolution des statuts puisque l'année 2022 compte trois attachés de conservation du patrimoine contre deux précédemment. En fonction de l'activité, il est fait recours à des archéologues contractuels sur des emplois non permanents<sup>79</sup>, comme ce fut le cas en 2022.

Les recettes d'exploitation sont constituées d'une part du produit des services du domaine et, d'autre part, des participations de l'État. Ces dernières sont, pour une grande partie, liées aux diagnostics réalisés par le service et donc à l'activité<sup>80</sup>. La commune a perçu, au titre de la réalisation de diagnostics d'archéologie préventive, un montant de 169 358 € sur la période 2018-2022 avec d'importantes variations (1 329 € en 2019, 66 096 € en 2018) traduisant la très forte variabilité de l'activité.

Le produit des domaines connaît également une importante fluctuation avec, comme exposé *supra*, son maximum en 2022. Cette recette liée à l'activité du service est quasiment intégralement recouvrée pour des prestations réalisées pour le compte de la ville ou de Grand Besançon Métropole.

<sup>78</sup> Équivalent temps plein travaillé.

<sup>79</sup> Source : états du personnel annexés aux comptes administratifs du BA.

<sup>80</sup> Article L.524-11 du code du patrimoine et décret n°2016-1485 du 2 novembre 2016 relatif aux subventions accordées aux collectivités territoriales en compensation des travaux engagés pour les opérations de diagnostic d'archéologie préventive. Le montant de subvention perçu l'année n est relatif aux diagnostics réalisés l'année précédente.

Tableau n° 16 : Détail du produit des domaines

En €	2018	2019	2020	2021	2022	Total	Part sur total
Ville	0	33 110	0	2 323	0	35 433	3,59 %
GBM	0	40 612	131 767	51 267	670 295	889 941	91,31 %
Tiers public	0	2 575	0	34 538	0	37 113	3,77 %
Tiers privé	0	0	13 155	0	0	13 155	1,33 %
<b>Total</b>	<b>0</b>	<b>76 297</b>	<b>144 922</b>	<b>94 128</b>	<b>670 295</b>	<b>985 641</b>	
Part ville et GBM	0	96,63 %	90,92 %	63,31 %	100 %	94,90 %	

Source : comptes de gestion BA archéologie préventive et grands livres

En définitive, les financements apportés par la ville et GBM, subvention d'équilibre ou prestations de service, ont représenté 85 % des recettes de fonctionnement du service sur les cinq années (2018-2022), le solde étant constitué des aides de l'État.

La chambre relève que le service d'archéologie préventive est un service qui travaille quasiment exclusivement pour les projets portés par la ville et la communauté urbaine. La rigidité des dépenses, liée notamment au nombre d'emplois permanents, ne permet pas d'ajuster le coût du service au niveau de charge de l'activité. De ce fait, ce service est très largement déficitaire, sauf à ce qu'un projet important nécessite son intervention (exemple de la construction de la « grande bibliothèque »). La commune considère que l'intérêt de disposer de son propre service d'archéologie préventive lui permet une plus grande réactivité évitant, ainsi, des retards préjudiciables dans la conduite des projets.

Pour les porteurs de projet, publics ou privés, l'archéologie préventive génère des contraintes tant en termes de délai que de coût. Les délais moyens de diagnostic et de fouilles s'établissent à deux ou trois mois pour des projets habituels mais peuvent être beaucoup plus longs pour les plus grosses opérations (« grande bibliothèque » par exemple). Ils ont par ailleurs un coût qui, parfois, peut entraîner des adaptations du projet. Ce coût est loin d'être négligeable pour les grandes opérations : il a été chiffré, par exemple, à 831 800 € HT pour le projet de « grande bibliothèque »<sup>81</sup>.

<sup>81</sup> Ce montant est toutefois à relativiser au regard du montant total du projet évalué à 74,6 ME.

### 3.3.4 Les enjeux de la transition écologique dans la gestion et la restauration des monuments historiques

Parmi les priorités du plan de mandat, la ville de Besançon a retenu un programme ambitieux de rénovation énergétique des écoles et des crèches (70 M€). Concernant spécifiquement le patrimoine historique, elle ne dispose pas d'audit énergétique propre aux bâtiments concernés et n'a pas défini de plan global d'intervention.

Pendant la période sous-revue, aucun projet de rénovation énergétique n'a été réalisé sur les bâtiments protégés. Lors des opérations de restauration (Hôtel de ville, musée de la Résistance et de la Déportation), des travaux d'amélioration énergétique ont pu être intégrés au projet (remplacement des menuiseries extérieures). Un certain nombre de travaux sont par ailleurs proscrits pour les bâtiments inscrits ou classés (pas de modification de façade par exemple), ce qui rend très compliquée la poursuite d'un objectif de rénovation énergétique. De ce fait, les évolutions apportées lors des opérations sur ce patrimoine ne génèrent que des résultats très limités en termes de performance, loin des exigences qui sont celles du bâti contemporain. La ville et la communauté urbaine regrettent par ailleurs que le diagnostic de performance énergétique (DPE) ne prenne pas en considération l'ancienneté des bâtiments et leur caractère patrimonial.

Les bâtiments historiques, selon leur usage, sont néanmoins concernés par le plan de sobriété énergétique engagé par la ville depuis deux ans. Cela a conduit notamment à l'optimisation de l'éclairage extérieur de la Citadelle<sup>82</sup>, à la baisse de température dans les musées ou encore à des travaux d'isolation des loges des animaux du parc zoologique de la Citadelle.

Par ailleurs, les prescriptions liées au secteur sauvegardé peuvent avoir des incidences sur certains projets ayant trait à la transition énergétique. Il en est ainsi du projet de « grande bibliothèque » (maîtrise d'ouvrage Grand Besançon Métropole) pour lequel il est envisagé d'installer des panneaux photovoltaïques. Dans le cadre de l'instruction d'urbanisme, l'architecte des bâtiments de France a imposé que ces panneaux s'intègrent dans la continuité des toitures de la boucle. Cette prescription a pour conséquence d'utiliser des panneaux non standard (notamment par leur couleur) et génère un surcoût de 20 % ainsi qu'une production moindre de moitié.

---

<sup>82</sup> L'éclairage de la Citadelle est limité aux périodes pendant lesquelles se déroulent des événements. La ville a cependant entrepris une étude pour analyser les conditions d'un nouvel éclairage du monument dans un objectif de sobriété énergétique.

### 3.4 Focus sur la Citadelle de Besançon

#### 3.4.1 La Citadelle : site exceptionnel et emblématique de Besançon

La Citadelle de Besançon est une place forte créée par Vauban, surplombant la ville de plus de 100 mètres, dont la construction s'est achevée en 1684. Le monument a été racheté par la ville de Besançon en 1959. Comprenant plusieurs bâtiments sur un site de 12 hectares, la Citadelle bénéficie, depuis 2008, d'une inscription au patrimoine mondial de l'humanité de l'Unesco<sup>83</sup>. Son rôle initial était de protéger la ville de Besançon avec ses trois fronts bastionnés et ses murailles.

La Citadelle est aujourd'hui un lieu culturel et touristique qui regroupe plusieurs espaces de visite :

- Trois musées labellisés « musée de France » : le musée de la Résistance et de la Déportation qui a fait l'objet d'une importante restauration et a réouvert en septembre 2023 ; le musée Comtois, musée d'ethnologie régionale et le Museum qui présente des collections patrimoniales (naturalium) et vivantes à travers quatre sites (jardin zoologique, aquarium, insectarium et noctarium) ;
- Le monument Vauban comprenant un espace d'exposition et organisant la visite du site.

Photo n° 1 : Citadelle de Besançon



Source : CRC. Photo : site internet de la Citadelle <https://www.citadelle.com>

<sup>83</sup> Avec l'enceinte urbaine créée par Vauban et dans une série de 12 sites fortifiés par Vauban.

### 3.4.1.1 Le site le plus fréquenté de Franche-Comté

Comme exposé *supra*, la Citadelle de Besançon est le monument le plus visité du département du Doubs. Il s'agit également du site le plus fréquenté de Franche-Comté. Le site est d'accès gratuit jusqu'à l'entrée du Front Royal, payant au-delà. À l'intérieur du site, il n'existe de comptage précis de la fréquentation que pour le musée de la Résistance et de la Déportation. Les données de fréquentation produites par la direction de la Citadelle montrent une forte baisse pendant les années de crise sanitaire (2020 et 2021) avec un rattrapage à partir de 2022 pour la fréquentation totale (le nombre d'entrées payantes n'a pas encore retrouvé son niveau d'avant crise mais les premières données 2024 (au 30/04) montrent une progression de 13% du nombre d'entrées par rapport à la même période 2023).

**Tableau n° 17 : Évolution de la fréquentation de la Citadelle**

Fréquentation	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Totale	260 660	274 252	126 006	177 557	284 190	281 036
Payante (à partir du Front Royal)	233 792	246 208	109 123	122 272	172 840	183 880
Musée de la Résistance et de la Déportation	48 967	52 260	445 <sup>84</sup>	Fermé	Fermé	24 017 <sup>85</sup>

Source : ville de Besançon

La ville de Besançon a réalisé deux études « public » (2016 et 2023) qui montrent que, outre la motivation de se promener sur le site de la Citadelle, l'espace animalier et particulièrement le zoo, constitue la première raison de fréquentation. Le jardin zoologique est notamment la principale attraction pour les visiteurs « habitués » tandis que les primo-visiteurs sont plus enclins à visiter les musées et l'espace Vauban.

### 3.4.1.2 Les contraintes particulières d'un site protégé

Le site de la Citadelle, de par ses bâtiments protégés au titre des monuments historiques, ses espaces naturels et ses activités, relève de codes et de règlements différents.

Le caractère patrimonial du monument est régi par le code du patrimoine (le site a été classé par un décret du 3 décembre 1924). Cela peut générer des contraintes, lors de la réalisation de travaux, telles qu'énoncées au § 3.2.3.2.

Les collections patrimoniales du Muséum relèvent du code du patrimoine mais le parc zoologique est régi par le code de l'environnement. La Citadelle est par ailleurs concernée par plusieurs classements au titre de ce code : un arrêté de protection de biotope du 14 janvier 2010 intègre les falaises de Tarragnoz et de Rivotte au droit de la Citadelle ; la zone du site Natura 2000 « Moyenne vallée du Doubs » doit être étendue sur une partie du territoire de la Citadelle

<sup>84</sup> Fermeture pour travaux à compter du 6 janvier 2020.

<sup>85</sup> Réouverture à compter du 8 septembre 2023.

dans un objectif de préservation des cavités où se réfugient les chauves-souris ; les souterrains de la Citadelle bénéficient par ailleurs du label « refuge Chauve-Souris » depuis 2017<sup>86</sup>.

La commune de Besançon relève des difficultés à gérer toutes les prescriptions et contraintes issues de ces différents classements et labels. Le label « refuge chauves-souris » impose par exemple de libérer les espaces en sous-sols de tout le matériel qui y est stocké lors des périodes d'installation de l'animal ; l'arrêté de biotope contraint les travaux sur la zone entre le 15 février et le 15 juin.

Elle relève parfois par ailleurs des contradictions entre les différents règlements. C'est le cas du Muséum, soumis au code du patrimoine et au code de l'environnement. Au titre du code de l'environnement, la Citadelle a pu être amenée à justifier l'origine des pièces de sa collection ; cette exigence n'est pas nécessaire au titre du code du patrimoine, la loi leur reconnaissant le caractère inaliénable<sup>87</sup>. Le label « musée de France » impose également de rendre les œuvres accessibles au public.

Les exigences posées par les différentes réglementations imposent également d'en maîtriser le contenu afin de les respecter. Les cas du parc zoologique et du Muséum sont, à ce titre, illustratifs de la complexité à intégrer l'ensemble des obligations afférentes au site. La Citadelle a fait l'objet, en septembre 2021, d'un contrôle de l'office français de la biodiversité (OFB). Plusieurs infractions au code de l'environnement, relevant d'une qualification pénale, ont été constatées tant sur l'exploitation de l'établissement que sur la détention ou la conservation des espèces. En exécution d'une convention judiciaire d'intérêt public, la ville a été condamnée à une amende pécuniaire et est contrainte de régulariser la situation.

Enfin, la commune relève une autre contrainte : l'exploitation d'un monument pour des usages qui n'étaient pas ceux qui prévalaient lors de sa construction, peut rendre difficile les conditions de travail du personnel. L'architecture et la situation du site de la Citadelle ne facilitent pas les déplacements internes, notamment pour certains postes (soin des animaux ou services techniques par exemple), et la ville considère que l'impact de ces contraintes est assez fort pour le personnel.

### **3.4.2 Un équipement qui présente un déficit croissant**

#### **3.4.2.1 L'organisation de la gestion de la Citadelle**

La gestion de la Citadelle s'est faite sous trois régimes différents depuis 1994. Elle a été gérée par une société d'économie mixte jusqu'à fin 2010, sous forme de délégation de service public de la ville (affermage). Le relai a été assuré par une régie autonome dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière jusqu'en 2015, année où la ville a fait le choix de reprendre la gestion du bâtiment en régie directe. L'objectif recherché de la création d'une régie directe était de réaliser des économies financières tout en maintenant les projets de la Citadelle<sup>88</sup>.

---

<sup>86</sup> Label décerné par la commission de protection des eaux, du patrimoine, de l'environnement, du sous-sol et des chiroptères de Franche-Comté (CPEPESC).

<sup>87</sup> Loi n° 2002-5 du 4 janvier 2002 relative aux musées de France, codifié à l'article L.451-5 du code du patrimoine.

<sup>88</sup> La délibération créant la régie directe (mai 2015) précise que dans un cadre financier très contraint, qui implique une diminution des subventions pour l'ensemble des établissements publics de la ville, le recours à la

La Citadelle constitue donc une direction à part entière du pôle culture. Schématiquement, son organisation peut être répartie en quatre grands domaines : les fonctions support qui regroupent, outre la direction, l'accueil du public, les fonctions administratives et financières, l'exploitation, l'entretien, la logistique et la sécurité ainsi que la communication et la promotion ; le parc zoologique y compris le secteur vétérinaire ; les trois musées et un service de médiation et de valorisation du site Vauban (hors médiation des musées).

La Citadelle a employé, en 2023, 190 agents représentant 115,9 ETP. Les effectifs sont en augmentation depuis 2018.

**Tableau n° 18 : Évolution des effectifs de la Citadelle (en équivalent temps-plein)**

En ETP	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution 2018-2022
Services support	55,1	54,8	57,3	58,7	56,7	60,6	10 %
Parc zoologique	19,7	23	20,4	21,4	21,5	21,9	11,2 %
Musées	21	23,7	22,8	28,7	29,6	30	42,9 %
Médiation Vauban	4	3,9	3,3	4	4,3	3,4	- 15 %
<b>Total</b>	<b>99,8</b>	<b>105,5</b>	<b>103,8</b>	<b>112,8</b>	<b>112,1</b>	<b>115,9</b>	<b>16,1 %</b>

Source : CRC à partir des fichiers de paie.

Note : services support : direction, accueil du public, administratif et financier, affaires générales et exploitation, marketing, réception et mécénat, entretien logistique et sécurité ; Parc zoologique : jardin zoologique et secteur vétérinaire ; Musées : musée Comtois, musée de la Résistance et de la Déportation, muséum naturalia, aquarium, noctarium, insectarium ; Médiation Vauban : valorisation du monument Vauban.

Cet effectif<sup>89</sup> comprenait, en 2023, 71 agents titulaires ou stagiaires, 114 agents contractuels dont plus de la moitié de vacataires employés sur une partie de l'année seulement (emplois non permanents), quatre apprentis et cinq intermittents du spectacle. Environ 13 % des postes ETP sont détenus par des agents de catégorie A, 22 % par des agents de catégorie B. Le taux d'encadrement de la direction est donc légèrement supérieur à ce qui peut être constaté sur l'ensemble de la ville. Cela s'explique par la présence de postes très spécialisés, tant pour le zoo (vétérinaires) que pour les musées (conservateurs du patrimoine).

### 3.4.2.2 Une évolution défavorable des comptes

Le service du conseil de gestion produit une comptabilité par centre de coût qui permet de disposer d'une vision exhaustive des dépenses et recettes de la Citadelle. En cours d'instruction, la direction de la Citadelle n'a pas été en mesure de fournir un budget exhaustif de ses activités (les charges de personnel, notamment, n'étaient pas connues de la direction).

régie directe poursuit les objectifs de mutualisation des moyens généraux et de renforcement des collaborations avec les directions municipales.

<sup>89</sup> Effectif total des agents intervenus au cours de l'année, certains d'entre eux n'ayant été embauchés qu'en renfort lors des périodes de forte activité, pour des durées courtes.

Lors de la contradiction, la ville a fourni les éléments permettant d'apprécier l'évolution des comptes de la Citadelle sur la période :

**Tableau n° 19 : Évolution des comptes de gestion courante de la Citadelle 2018-2023**

<i>En €</i>	2018	2019	2020	2021	2022	2023	<i>Évolution 2018-2023</i>
<i>Charges à caract. général</i>	981 245	1 004 591	1 014 063	1 120 770	1 650 327	1 494 003	52,3 %
<i>Charges de personnel</i>	3 810 447	3 973 056	3 965 552	4 284 574	4 456 404	4 875 847	28%
<i>Autres charges gestion courante</i>	6 372	10 000	8 546	8 204	7 137	7 000	9,85 %
<b><i>Total dépenses gestion courante</i></b>	<b>4 798 064</b>	<b>4 987 647</b>	<b>4 988 162</b>	<b>5 413 548</b>	<b>6 113 868</b>	<b>6 376 850</b>	<b>32,90 %</b>
<i>Produits du domaine</i>	1 634 783	1 859 511	1 003 789	798 029	1 485 556	1 627 149	-0,5 %
<i>Dotations et participations</i>	158 763	302 193	78 540	233 250	353 624	289 926	82,6 %
<i>Autres produits gestion courante</i>	57 644	51 383	14 440	45 816	75 660	103 598	79,7 %
<b><i>Total recettes de gestion courante</i></b>	<b>1 851 190</b>	<b>2 213 088</b>	<b>1 096 768</b>	<b>1 077 095</b>	<b>1 914 841</b>	<b>2 020 572</b>	<b>9,15 %</b>
<b><i>Déficit de gestion</i></b>	<b>2 946 874</b>	<b>2 774 559</b>	<b>3 891 393</b>	<b>4 336 453</b>	<b>4 199 027</b>	<b>4 356 277</b>	<b>47,8 %</b>

Source : ville de Besançon service contrôle de gestion pour les dépenses de personnel

Il peut être observé un effet ciseau important dans les comptes de la Citadelle, générant un accroissement régulier et significatif du déficit. L'évolution de la masse salariale est pour partie responsable de cette situation mais les charges à caractère général ont également fortement augmenté. Parmi ces charges, les achats de prestation de service ont quasiment doublé, passant de 393 644 € en 2018 à 767 917 € en 2023, atteignant même 974 164 € en 2022. Sur ce poste, les dépenses propres à la Citadelle représentent plus du quart des dépenses de la ville en 2022, 23 % de ces dernières en 2023.

L'analyse des principales dépenses réalisées sur le compte « achat de prestation de service » en 2022<sup>90</sup> révèle une part importante (60 %) des dépenses pour les manifestations culturelles et artistiques et autres activités à destination des visiteurs. Le zoo génère également des coûts qui sont en augmentation depuis le contrôle de l'OFB et les manquements relevés à cette occasion. Des dépenses ont ainsi été engagées pour des prestations sur le bien-être animal et les soins.

Enfin, il convient de souligner que la Citadelle ne dispose pas en interne des compétences en matière de recherche de mécénat. Le choix a été fait de confier cette mission à un prestataire. Un premier contrat a été conclu en avril 2021, pour une durée d'une année ; un second contrat est intervenu en avril 2022 également pour une durée d'un an. Le premier marché

<sup>90</sup> Analyse sur les mandats les plus importants (104 factures) représentant une dépense de 667 105 € soit 68,5 % du montant total mandaté au compte c/6042.

comporte une base fixe de 38 400 € dont une phase d'analyse (11 520 €) et une part variable égale à 8 % des levées de fonds. Le marché 2022-2023 fonctionne sur le même principe : une part fixe de 34 800 € et une part variable de 8 %. Dans les deux cas, les frais sont non compris.

En cours d'instruction, la ville a fourni des éléments montrant une montée en puissance de l'opération et une plus grande diversité des mécènes. Depuis 2021, les factures relatives à des levées de fonds pour le compte de la ville s'élèvent à 39 632 € ce qui correspond à des levées de fonds de 495 400 €.

En termes de recettes, les produits du domaine ont subi une forte baisse pendant les deux années de crise sanitaire marquée par des périodes de confinement. Ils retrouvent en 2023 leur niveau de 2018 mais demeurent inférieurs à 2019. Les produits issus des ventes réalisées à la boutique sont en hausse sur la période. Le chiffre d'affaires de la Citadelle demeure concentré sur une période plutôt restreinte. En 2022, les mois de juillet et août ont représenté près de 40% des recettes de billetterie comme de vente boutique, les trois mois de juin, juillet et août près de la moitié.

La ville dispose également de revenus liés à deux conventions de mise à disposition du domaine public pour des activités de restauration. Ces ressources ont également été affectées par la crise sanitaire. Une première convention concerne le restaurant ainsi qu'un espace de restauration rapide. Pendant la période sous-revue, la convention a été accordée en 2019 pour une durée de cinq années sur la base d'une part fixe de 36 000 € et d'une part variable de 7,5 % du chiffre d'affaire au-delà de 0,5 M€. Les exercices 2018 et 2019 ont donné lieu au versement d'une part variable, les exercices suivants ayant été contraints par les confinements. Cette convention a pris fin avant terme et a donné lieu à un nouveau contrat, également d'une durée de cinq années, courant jusqu'au 31 décembre 2028. Le montant de la redevance est fixé pour les cinq ans à 250 000 €, avec des versements progressifs (de 40 000 € la première année à 60 000 € en 2028). La seconde convention concerne un espace de restauration mis à disposition pour la saison estivale (mai à septembre). Elle donne lieu au versement d'une redevance mensuelle de 2 500 €.

La direction a également développé les locations d'espaces et de salles privatives afin d'organiser des manifestations, séminaires d'entreprises et autres. Les revenus tirés de ces locations sont en forte progression sur la période, passant de 13 000 € en 2018 à 48 598 € en 2023. La mise à disposition de ces espaces participe également des contreparties proposées aux mécènes. Elle répond à la volonté de diversification des recettes engagée par la Citadelle.

La ville bénéficie enfin de subventions dont les montants sont sujet à d'importantes variations puisqu'elles sont accordées sur la base de projets : l'État intervient sur des actions de conservation (DREAL pour le Muséum) ou sur des expositions et projets culturels (DRAC). Son accompagnement tend à diminuer fortement depuis 2018. Le département accorde, quant à lui, une aide annuelle de 25 000 € qui correspond au montant que la ville de Besançon apporte à l'établissement public de coopération culturelle de la Saline royale. Enfin, la communauté urbaine apporte également un soutien au fonctionnement de la Citadelle par le biais d'une convention triennale. Elle apporte un accompagnement de 150 000 € en 2024, en progression constante depuis 2021.

En investissement, la Citadelle dispose d'un budget propre peu élevé, lui permettant essentiellement de procéder à des acquisitions (musées entre autres) ou à de petits travaux d'aménagement. Le montant des dépenses d'investissement s'élève, en moyenne annuelle, à 358 084 € sur la période 2018-2023. Sur cette même période, 166 226 € de subventions ont été perçues pour financer ces dépenses.

### 3.4.3 L'absence de projet stratégique formalisé et d'instances de gouvernance partagée

La Citadelle de Besançon regroupe plusieurs entités qui disposent chacune de leur propre document stratégique. Conformément au code du patrimoine<sup>91</sup>, les musées ont défini leur politique à travers un projet scientifique et culturel. Ces documents précisent l'identité et l'orientation du musée et les moyens qui sont nécessaires à sa mise en œuvre. La ville de Besançon a ainsi adopté en 2018 un nouveau projet scientifique et culturel pour le musée de la Résistance et de la Déportation, préalablement à sa rénovation.

L'inscription au patrimoine mondial de l'Unesco impose par ailleurs que soit validé un plan de gestion portant l'engagement de la ville à protéger et à transmettre ce patrimoine remarquable. Le dernier plan de gestion, de conservation et de développement durable des fortifications de Vauban a été approuvé pour la période 2019-2024. Il concerne les 12 sites de la série labellisés par l'Unesco. Enfin, la ville a lancé en 2022 une large réflexion sur le devenir du parc zoologique en y associant des structures extérieures (associations, université ...). Ce travail doit conduire prochainement à l'adoption d'un document-cadre définissant les orientations du parc, qui sera soumis à l'approbation du conseil municipal.

La ville n'a cependant pas adopté de projet stratégique global pour la gestion de la Citadelle<sup>92</sup>. La collectivité considère que le projet culturel et touristique existe et a été délibéré lors du conseil municipal du 22 mai 2022. Cette délibération, dont l'objet est d'approuver les travaux à venir sur le hangar aux manœuvres, ne peut être regardée comme une validation d'un projet stratégique pour la Citadelle dans son ensemble. Certes, les grands objectifs d'un « projet global » y sont présentés pour la période 2021-2026 mais ce projet n'a pas fait l'objet d'une approbation formelle par le conseil municipal<sup>93</sup>. Articulé autour de trois axes (accueillir, animer et incarner), il donne les grandes orientations et présente les projets envisagés à court terme, mais il ne détaille pas une stratégie pluriannuelle et encore moins les moyens nécessaires pour atteindre les objectifs. La direction de la Citadelle s'inscrit dans le cadre de ces trois axes pour répondre à des appels à projet et proposer des actions.

Les axes de travail de la direction pour diversifier les ressources (diversification des recettes, élargissement de la saison ...) et développer l'attractivité du site ne s'appuient pas sur un document stratégique chiffré qui permettrait de les valider. L'objectif affiché lors du passage en régie directe de réduction du coût de l'équipement ne semble pas réellement satisfait sachant que la contribution de la ville à la régie autonome en dernière année de fonctionnement de l'établissement public s'est élevée à 3,32 M€<sup>94</sup> ; le déficit de la Citadelle a progressé de plus de 48% entre 2018 et 2023. Une meilleure appropriation par la direction des documents de gestion analytique et un accompagnement soutenu par le service de contrôle de gestion de la collectivité apparaissent nécessaires pour accompagner et conseiller la direction de la Citadelle dans ses orientations.

<sup>91</sup> L'article L.441-2 du code du patrimoine rend le projet culturel et scientifique obligatoire pour les musées de France.

<sup>92</sup> Un projet scientifique, culturel et touristique pour la Citadelle avait été adopté pour la période 2011-2015 à l'occasion de la création de la régie autonome.

<sup>93</sup> Certaines délibérations, comme celle relative à la demande de subvention pour la transformation du Hangar aux manœuvres, évoquent le projet culturel et touristique mais aucune délibération spécifique n'a été approuvée.

<sup>94</sup> Bilan 2014 de l'établissement public Citadelle-patrimoine mondial, délibération du 2 novembre 2015.

La chambre recommande à la ville de Besançon d'adopter un projet stratégique culturel et touristique.

**Recommandation n° 6** : Adopter un projet pluriannuel culturel et touristique pour l'équipement.

Le choix d'une gestion municipale de la Citadelle permet une meilleure organisation des interventions sur le site entre les différents services communaux. Néanmoins, la ville exprime des difficultés liées à cette organisation : absence de visibilité du fait de l'annualité budgétaire, impossibilité d'associer à la gouvernance d'autres partenaires publics ou privés (mécènes).

De par son rayonnement au-delà de la ville de Besançon et particulièrement de l'inscription au patrimoine mondial, la Citadelle devrait être au cœur d'un projet de territoire. Or, il n'existe pas d'instance collégiale de gouvernance ou de comité des financeurs avec les partenaires, État et autres collectivités publiques.

La gestion municipale n'exclut cependant pas que soit organisée cette gouvernance partagée. L'association des partenaires à la définition d'un projet stratégique pourrait utilement préfigurer la mise en place d'une telle gouvernance.

## ANNEXES

Annexe n° 1. Montants de dépenses rattachées du compte 60612- énergie électricité .....	72
Annexe n° 2. Analyse financière.....	73
Annexe n° 3. Budget annexe de la ZAC Thomas Edison .....	85
Annexe n° 4. Création de postes par direction sur la période 2018-2023 .....	86
Annexe n° 5. Heures supplémentaires réalisées par un panel d'agents issus des services DME et cabinet du maire (2022 et situation antérieure).....	87
Annexe n° 6. Extrait de la base de données Maximo (propriétés ville).....	88
Annexe n° 7. Organigramme du département architecture et patrimoine.....	90
Annexe n° 8. Organigramme de la direction du patrimoine historique .....	91

**Annexe n° 1. Montants de dépenses rattachées du compte 60612- énergie  
électricité**

<i>En €</i>	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Mandats émis</i>	4 350 372	3 818 279	3 620 719	2 919 250	3 525 319	4 910 935
<i>Rattachements</i>	453 635	578 354	1 073 851	1 856 600	2 676 986	3 097 459
<i>Part dépenses rattachées</i>	9,44 %	13,17 %	22,87 %	38,87 %	43,16 %	38,68 %

Source : pièces comptables à l'appui des mandats de rattachement

## Annexe n° 2. Analyse financière

### a. Présentation générale

La commune de Besançon compte depuis 2019 en plus du budget principal, cinq budgets annexes à caractère administratif : un budget « forêt », deux de zones d'activité dont une commerciale, un lotissement, et un budget pour l'archéologie préventive.

Le budget principal représente plus de 99 % des dépenses de fonctionnement et d'investissement en 2022. La dette est concentrée sur le budget principal. Pour cette raison, l'analyse financière qui suit portera essentiellement sur le budget principal.

Le volume budgétaire augmente en 2022 comparativement à l'année 2018 (+ 4,6 % pour les produits de gestion et + 5,9 % pour les charges de gestion). Cette tendance n'est pas continue sur la période compte tenu des transferts de compétences intervenus et de la crise sanitaire de 2020. Début 2019, la ville voit son périmètre changé avec le transfert de la voirie, des parcs et aires de stationnement, des réseaux de chaleur urbains, et de la concession de la distribution publique de gaz et d'électricité. Le transfert des résultats des budgets annexes concernés sera abordé dans les développements ci-après.

L'examen ci-dessous doit ainsi prendre nécessairement en compte l'évolution du périmètre de compétences décrite, de même qu'il ne doit pas omettre la particularité de l'exercice 2020, année du COVID.

### b. Les recettes de fonctionnement du budget principal

#### i. Les ressources fiscales, le détail de la fiscalité reversée et focus sur les attributions de compensation versées en fonctionnement

##### 1. Les ressources fiscales propres nettes des restitutions

- Les impôts locaux nets des restitutions<sup>95</sup> :

Par délibération du 7 avril 2022, puis par celle du 6 avril 2023 le conseil municipal a décidé de reconduire les taux de fiscalité locale, stables depuis 2011.

Le taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) de la commune de Besançon s'établit à 43,72 % contre un taux moyen de 40,21 % pour la strate d'appartenance des communes de plus de 100 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé. La base nette de la TFPB de Besançon s'établit à 1 449 € par habitant contre 1 475 € par habitant en moyenne

<sup>95</sup> Sources : Fiche DGFIP + états annuels de notification fiscale 1259.

de la strate (base 2022). Le produit de la TFPB augmente sensiblement en 2022 (76,7 M€) par rapport à 2021 (72,8 M€) en raison d'une augmentation des bases d'imposition.

L'effet du coefficient correcteur dû aux compensations des réformes fiscales, positif pour la commune de Besançon, est en augmentation entre 2021 (13,1 M€) et 2022 (13,9 M€).

Le taux de la taxe d'habitation (TH) sur les résidences secondaires et les logements vacants s'élève à Besançon à 22,28 % contre un taux moyen de 25,93 % pour la strate. La base nette de la TH de Besançon s'établit à 123 € par habitant contre 106 € par habitant en moyenne de la strate (base 2022). Le produit de la TH est en augmentation en 2022 (2,8 M€) par rapport à 2021 (2,1 M€).

Globalement, malgré une stabilité des taux d'imposition, le produit des impôts locaux nets des restitutions est donc en augmentation marquée depuis 2021, accentuée par l'effet correcteur dû aux compensations des réformes fiscales.

- Les autres taxes :

Les taxes sur les activités de service et sur le domaine comprennent essentiellement les taxes funéraires, les droits de place, en baisse en 2019 en raison du transfert en 2019 de la compétence, le prélèvement sur les produits de jeux, ainsi que la taxe locale sur la publicité extérieure. Le transfert des droits de stationnement sur les parkings en ouvrage entraîne une diminution de la fiscalité de 3 M€ (droits de stationnement enregistrés au compte 7337 en 2018, néants à compter de 2019).

Les taxes sur les activités industrielles comprennent essentiellement la taxe sur la consommation finale d'électricité enregistrée au compte 7351.

Le détail des ressources fiscales propres nettes des restitutions est présenté dans le tableau ci-après.

**Tableau n° 20 : Détail des ressources fiscales propres (nettes des restitutions)**

En €	2018	2019	2020	2021	2022	2023 provisoire
<i>Impôts locaux nets des restitutions</i>	82 285 401	83 945 823	85 136 810	89 440 032	94 337 244	102 723 379
+ Taxes sur activités de service et domaine (nettes des reversements)	6 158 108	2 286 932	2 566 432	2 075 221	3 555 039	3 221 342
+ Taxes sur activités industrielles	1 949 147	1 923 779	1 857 726	1 884 967	1 919 947	2 489 654
+ Taxes liées à l'environnement et l'urbanisation (nettes des reversements)	29 745	28 034	26 442	37 485	30 280	39 210
+ Autres taxes (dont droits de mutation à titre onéreux - DMTO)	3 724 885	4 414 984	4 233 620	6 075 205	5 626 187	4 324 585
<b>= Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)</b>	<b>94 147 285</b>	<b>92 599 551</b>	<b>93 821 031</b>	<b>99 512 910</b>	<b>105 468 698</b>	<b>112 798 170</b>

Source : ANAFI

## 2. Le détail de la fiscalité reversée

Conformément au pacte financier et fiscal souscrit entre Grand Besançon Métropole et la commune, le détail de la fiscalité reversée se caractérise par :

- Le reversement des attributions de compensation (AC) en fonctionnement à Grand Besançon Métropole (GBM), en hausse sur la période compte tenu des transferts de compétences (9 M€ en 2018 passés à près de 13 M€ à partir de 2019). Des CLECT ont eu lieu chaque année pour définir le montant des attributions de compensations et un rapport quinquennal est établi. Un focus sur les modalités de calcul et de ventilation des AC est proposé *infra* ;
- La perception par la ville de la dotation de solidarité communautaire ;
- La perception par la ville du fonds de péréquation et de solidarité (réparti entre les communes du périmètre de GBM).

Le détail de la fiscalité reversée se présente comme suit :

**Tableau n° 21 : Détail de la fiscalité reversée**

<i>En €</i>	2018	2019	2020	2021	2022	2023 provisoire
+ Reversements d'attribution de compensation	-9 127 202	-13 225 228	-13 141 035	-13 006 969	-12 802 060	-12 560 822
+ Dotation de solidarité communautaire brute	1 793 974	1 828 576	1 853 609	1 912 061	1 925 739	1 899 033
= Totalité de fiscalité reversée entre collectivités locales	-7 333 228	-11 396 652	-11 287 426	-11 094 908	-10 876 321	-10 661 788
+ Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité (net)	1 202 113	1 533 391	1 547 225	1 806 547	1 377 574	1 318 427
+ Reversement du prélèvement sur les jeux et les paris hippiques	0	0	59 042	0	0	0
+/- Autres fiscalités reversées (nettes)	0	0	0	60 453	54 244	59 868
= Totalité de fiscalité reversée par l'intermédiaire d'un fonds	1 202 113	1 533 391	1 606 267	1 867 000	1 431 818	1 378 295
= Fiscalité reversée	-6 131 115	-9 863 261	-9 681 159	-9 227 908	-9 444 503	-9 283 493

Source : ANAFI

### 3. Focus sur les modalités de calcul et de ventilation des attributions de compensation (AC)<sup>96</sup>

- Les modalités de calcul des AC :

Les modalités de calcul des AC « charges » diffèrent selon qu'il s'agit d'un transfert de compétence ou d'un service commun :

- Dans le cadre d'un transfert de compétence, l'AC est calculée de manière définitive l'année du transfert. Ce coût est figé.
- Dans le cas de la mise en place d'un service commun, l'AC est révisée chaque année sur la base du coût réel (c'est-à-dire le dernier compte administratif approuvé). Du fait de sa révision chaque année, son impact varie d'une année sur l'autre. Le coût des services communs est calculé de manière uniforme par l'addition des postes de charges suivants : la masse salariale, les dépenses directes de fonctionnement, les dépenses indirectes (forfait de 2 800 € / ETP), les locaux (forfait de 2 508 € /agent), l'amortissement des équipements.

- Les modalités de ventilation :

Les modalités de ventilation du coût des services communs entre les entités bénéficiaires sont définies selon trois clés de ventilation :

- Clé A - services fonctionnels communs :

La répartition des charges a pour base la proportion d'agents de chaque entité au 1<sup>er</sup> janvier de l'année. Pour les services communs uniquement entre la ville de Besançon et GBM, la répartition du coût se fait au prorata du nombre d'agents sur les postes permanents de la ville et de l'EPCI. Pour les services concernant également le CCAS, la répartition du coût se fait au prorata du nombre d'agents sur les postes permanents des trois structures.

- Clé B - direction générale des services et direction stratégie et territoire :

Par exception, la répartition du coût du directeur général des services, du chargé de mission qui lui est rattaché et de son assistante ainsi que de la direction stratégie et territoire (DST) s'effectue à 50 % entre la ville et GBM, leurs missions étant considérées comme équivalentes entre les deux collectivités.

- Clé C - services techniques communs :

Afin de prendre en compte la réalité de l'évolution progressive des moyens techniques utilisés par GBM, la CLECT a validé en décembre 2020 la proposition de faire varier la clé de répartition de 1,8 points pour les services techniques mutualisés entre les deux entités, et de 2,1 points pour les services techniques mutualisés entre les trois entités. L'objectif est de converger d'ici 2026 vers une clé de répartition unique pour les services fonctionnels et techniques (clé de répartition « A »). Seuls les coûts liés au directeur général des services, au chargé de mission qui lui est rattaché et à son assistante ainsi que de la direction stratégie et territoire (DST) resteraient répartis à 50/50 (clé « B »).

---

<sup>96</sup> Source : rapport CLECT de décembre 2022.

## ii. Les ressources d'exploitation

Tableau n° 22 : Le détail des ressources d'exploitation

En €	2018	2019	2020	2021	2022	2023 provisoire
+ <i>Domaine et récoltes</i>	3 606 417	3 824 558	2 777 313	3 001 184	3 135 960	3 258 795
+ <i>Travaux, études et prestations de services</i>	8 123 603	8 297 987	5 175 806	6 080 949	7 561 509	7 939 221
+ <i>Mise à disposition de personnel facturée</i>	2 529 581	2 586 126	2 309 957	2 319 089	2 190 385	2 212 672
+ <i>Remboursement de frais</i>	2 766 218	3 352 958	4 208 178	3 506 665	3 464 978	3 522 924
= <i>Ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais (a)</i>	17 025 819	18 061 629	14 471 255	14 907 887	16 352 833	16 933 612
+ <i>Revenus locatifs et redevances (hors délégation de service public)</i>	1 587 503	1 788 623	1 109 546	1 620 479	1 740 989	1 780 875
+ <i>Solde des flux avec les budgets annexes à caractère administratif</i>	0	0	0	0	128 390	100 864
+ <i>Excédents et redevances sur services publics industriels et commerciaux (SPIC)</i>	567 438	584 940	430 083	546 906	393 811	426 780
= <i>Autres produits de gestion courante (b)</i>	2 154 941	2 373 563	1 539 629	2 167 385	2 263 190	2 308 519
= <i>Ressources d'exploitation (a+b)</i>	19 180 760	20 435 192	16 010 884	17 075 272	18 616 023	19 242 131

Source : ANAFI

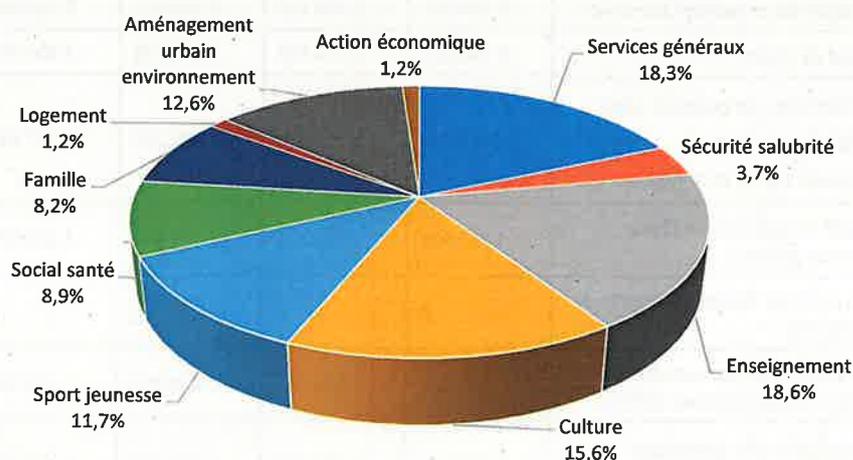
Les ressources d'exploitation proviennent :

- Du domaine : il s'agit de la perception des concessions et des redevances funéraires (compte 7031), du droit de permis de stationnement et de location sur la voie publique (compte 7032), et d'autres redevances et forfaits pour stationnement (compte 7038) ;
- Des prestations de services : il s'agit de la perception des redevances pour services culturels, sportifs, sociaux et périscolaires ;
- De la mise à disposition de personnel facturée auprès de GBM, des budgets annexes, des régies et autres organismes comme l'Institut supérieur des Beaux-arts (ISBA) et l'établissement public de coopération culturelle « Les deux scènes » ;
- Du remboursement de frais par GBM, groupement à fiscalité propre de rattachement, en application de la convention de mise à disposition des services municipaux à GBM signée le 27 décembre 2018 ;
- Des revenus locatifs de la ville ;
- Des redevances versées par les délégataires de services publics industriels et commerciaux, ce qui concerne essentiellement la gestion du complexe touristique du casino de Besançon ;
- Enfin, d'éventuels reversements des budgets annexes. Un reversement est intervenu en 2022 d'un montant de 128 390 € en provenance du budget annexe de la ZAC Thomas Edison, comme le prévoit la délibération du 7 avril 2022, avant clôture de l'opération d'aménagement de terrains et clôture de ce budget annexe actées par délibération du 25 septembre 2023 (le tableau de ce BA figure en annexe 3).

### c. Les dépenses de fonctionnement du budget principal

La répartition par fonction des dépenses réelles de fonctionnement indique que l'enseignement est le premier poste budgétaire (18,6 %), suivi des services généraux (18,3 %), de la culture (15,6 %) de l'aménagement urbain et environnement (12,6 %) et des sports et jeunesse (11,7 %).

Graphique n° 9 : Répartition des dépenses réelles de fonctionnement par fonctions 2018-2022



Source : CRC, d'après les grands livres des comptes 2018 à 2022

La structure de coût des charges de gestion courante se présente comme suit :

Tableau n° 23 : Structure de coût des charges de gestion courante

En €	2018	2019	2020	2021	2022	2023 provisoire
Charges à caractère général	24 265 538	21 930 294	24 414 741	24 327 214	26 545 715	28 548 895
+ Charges de personnel nettes	72 280 150	68 940 662	69 532 584	72 800 074	75 820 113	78 598 230
+ Subventions de fonctionnement	17 520 648	17 741 071	18 059 894	18 106 264	18 655 699	18 995 321
+ Autres charges de gestion	6 478 324	6 916 614	6 635 486	6 697 295	6 616 242	6 582 277
+ Charges d'intérêt et pertes de change	2 489 891	2 273 703	2 084 689	1 862 788	1 835 505	2 214 733
= Charges courantes	123 034 551	117 802 345	120 727 393	123 793 635	129 473 274	134 939 456
Charges de personnel nettes / charges courantes	58,7%	58,5%	57,6%	58,8%	58,6%	58,2%
Intérêts et pertes de change / charges courantes	2,0%	1,9%	1,7%	1,5%	1,4%	1,6%

Source : ANAFI

Les postes de charges sont examinés ci-après.

### i. Les charges à caractère général

Les charges à caractère général passent de 24,3 M€ en 2018 à 26,6 M€ en 2022. Le poste principal est celui des fluides<sup>97</sup>, qui représente 25 % sur la totalité de la période sous revue, et dont l'évolution du poids est à la hausse (24 % en 2018 contre 28 % en 2022). Le second poste est celui des achats de prestations de service enregistrés à l'article 6042, qui constitue 11 % du chapitre.

### ii. Les charges de personnel nettes

Les charges de personnel nettes totales passent de 72,3 M€ en 2018 à 78,6 M€ en 2023. L'analyse des charges de personnel et de son évolution est proposé au chapitre 2, partie 2.2.1.

### iii. Les subventions de fonctionnement versées

Tableau n° 24 : Détail des subventions de fonctionnement versées

En €	2018	2019	2020	2021	2022	2023 provisoire
<i>Subventions de fonctionnement</i>	17 520 648	17 741 071	18 059 894	18 106 264	18 655 699	18 995 321
<i>Dont subv. aux établissements publics rattachés : CCAS, caisse des écoles, services publics (SPA ou SPIC)</i>	10 054 920	10 044 154	10 166 145	10 291 801	10 465 350	10 972 138
<i>Dont subv. autres établissements publics</i>	123 404	155 888	81 147	121 169	78 393	150 969
<i>Dont subv. aux personnes de droit privé</i>	7 342 324	7 541 029	7 812 602	7 693 295	8 111 956	7 872 214

Source : ANAFI

Les subventions de fonctionnement versées se composent :

- De subventions versées aux établissements publics, essentiellement au CCAS de Besançon au compte 657362 (9,8 M€ versés en 2022) mais aussi à La Rodia, établissement public local à caractère industriel et commercial qui gère une salle de concert bisontine (562 950 € versés en 2022) au compte 657364 ;
- De subventions versées aux personnes de droit privé pour un total de près de 8 M€ par an, notamment en faveur de l'entente sportive bisontine, de l'association du comité des œuvres sociales de Besançon, de la SARL Airelle titulaire du label « centre dramatique national », ou encore des Francas du Doubs.

<sup>97</sup> Articles 60611, 60612 et 60613 – sources : grands livres comptables.

#### iv. Le détail des autres charges de gestion

Les autres charges de gestion se composent essentiellement :

- Des contributions (compte 65548) à des organismes de regroupement tels que l'établissement public de coopération culturelle « Les deux scènes » à Besançon (1,8 M€ versés en 2022), l'institut supérieur des Beaux-arts (ISBA) de Besançon (1,46 M€ versés en 2022), l'orchestre Victor Hugo de Franche-Comté (805 000 € versés en 2022) ;
- Des participations obligatoires (compte 6558) notamment celles versées au titre de la prise en charge des frais de scolarité des écoles privées ;
- De la prise en charge des déficits des budgets annexes administratifs forêt et archéologie préventive dont le détail figure dans le tableau ci-dessous.

**Tableau n° 25 : Détail des déficits des budgets annexes administratifs pris en charge par le budget principal**

En €	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Prise en charge des déficits des budgets annexes à caractère administratif</b>	<b>378 459</b>	<b>440 495</b>	<b>398 335</b>	<b>330 859</b>	<b>40 086</b>
<i>Dont prise en charge déficit du BA administratif archéo préventive</i>	166 830	211 287	122 248	112 783	0
<i>Dont prise en charge déficit du BA administratif forêt</i>	211 629	229 208	276 087	218 076	40 086

Source : extrait d'ANAFI + CDGD SPL

- De pertes sur créances irrécouvrables ;
- Enfin, des indemnités des élus et des frais associés.

Ces charges sont détaillées dans le tableau ci-après.

**Tableau n° 26 : Détail des autres charges de gestion**

En €	2018	2019	2020	2021	2022	2023 provisoire
<b>Autres charges de gestion</b>	<b>6 478 324</b>	<b>6 916 614</b>	<b>6 635 486</b>	<b>6 697 295</b>	<b>6 616 242</b>	<b>6 582 277</b>
<i>Dont contribution aux organismes de regroupement</i>	4 241 267	4 266 039	4 121 727	4 122 705	4 157 115	4 111 328
<i>Dont autres participations obligatoires</i>	387 245	538 383	846 797	820 414	912 618	919 740
<i>Dont déficit (+) ou excédent (-) des budgets annexes à caractère administratif</i>	378 459	440 495	398 335	330 859	40 086	151 065
<i>Dont indemnités (y c. cotisation) des élus</i>	868 429	885 028	823 027	885 548	902 023	926 178
<i>Dont autres frais des élus (formation, mission, représentation)</i>	58 264	48 200	13 390	33 894	49 364	39 796
<i>Dont frais de fonctionnement des groupes d'élus</i>	202 779	200 685	179 094	189 543	201 148	216 081
<i>Dont pertes sur créances irrécouvrables (admissions en non-valeur)</i>	320 766	517 883	174 782	232 515	335 748	201 598

Source : ANAFI

### d. La capacité d'autofinancement du budget principal

Tableau n° 27 : La capacité d'autofinancement du budget principal

en €	2018	2019	2020	2021	2022	2023 provisoire
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	94 147 285	92 599 551	93 821 031	99 512 910	105 468 698	112 798 170
+ Fiscalité reversée	-6 131 115	-9 863 261	-9 681 159	-9 227 908	-9 444 503	-9 283 493
= Fiscalité totale (nette)	88 016 171	82 736 290	84 139 872	90 285 002	96 024 194	103 514 677
+ Ressources d'exploitation	19 180 760	20 435 192	16 010 884	17 075 272	18 616 023	19 242 131
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	43 452 087	44 014 864	44 811 710	43 408 034	44 134 802	45 827 568
+ Production immobilisée, travaux en régie	1 634 535	915 981	748 139	710 487	584 385	882 510
<b>= Produits de gestion (A)</b>	<b>152 283 553</b>	<b>148 102 327</b>	<b>145 710 606</b>	<b>151 478 795</b>	<b>159 359 404</b>	<b>169 466 886</b>
Charges à caractère général	24 265 538	21 930 294	24 414 741	24 327 214	26 545 715	28 548 895
+ Charges de personnel	72 280 150	68 940 662	69 532 584	72 800 074	75 820 113	78 598 230
+ Subventions de fonctionnement	17 520 648	17 741 071	18 059 894	18 106 264	18 655 699	18 995 321
+ Autres charges de gestion	6 478 324	6 916 614	6 635 486	6 697 295	6 616 242	6 582 277
<b>= Charges de gestion (B)</b>	<b>120 544 660</b>	<b>115 528 642</b>	<b>118 642 705</b>	<b>121 930 847</b>	<b>127 637 769</b>	<b>132 724 722</b>
<b>Excédent brut de fonctionnement (A-B)</b>	<b>31 738 893</b>	<b>32 573 685</b>	<b>27 067 901</b>	<b>29 547 948</b>	<b>31 721 635</b>	<b>36 742 164</b>
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>20,8%</i>	<i>22,0%</i>	<i>18,6%</i>	<i>19,5%</i>	<i>19,9%</i>	<i>21,7%</i>
+/- Résultat financier	-2 470 636	-2 247 812	-2 075 142	-1 848 617	-1 815 919	-2 199 117
<i>dont fonds de soutien - sortie des emprunts à risques</i>	<i>4 587</i>	<i>4 587</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
+/- Solde des opérations d'aménagements de terrains (ou +/- values de cession de stocks)	-313 452	-254 864	0	0	0	0
+/- Autres produits et charges excep. réels	-2 339 824	332 218	945 935	70 916	1 028 709	734 848
<b>= CAF brute</b>	<b>26 614 981</b>	<b>30 403 227</b>	<b>25 938 694</b>	<b>27 770 246</b>	<b>30 934 426</b>	<b>35 277 895</b>
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>17,5%</i>	<i>20,5%</i>	<i>17,8%</i>	<i>18,3%</i>	<i>19,4%</i>	<i>20,8%</i>

Source : ANAFI

La CAF brute représente plus de 15 % des produits de gestion sur toute la période sous revue, ce qui indique que la commune parvient à constituer de manière satisfaisante son autofinancement. La CAF brute de l'année 2020 a été néanmoins impactée par les effets du COVID, en raison de moindres produits de gestion perçus notamment sur les services périscolaires et culturels.

En application des délibérations du 28 juin du conseil municipal et du 29 juin 2018 du conseil communautaire, les charges exceptionnelles 2018 englobent le transfert à GBM des résultats de fonctionnement des budgets annexes eau et assainissement mandatés au compte 678 : 2 M€ au titre du budget annexe de l'eau et 1,8 M€ au titre du budget annexe assainissement.

Concernant le transfert de la compétence du chauffage urbain à GBM, en application des délibérations du 20 juin du conseil municipal et du 27 juin 2019 du conseil communautaire, le transfert du résultat de fonctionnement du budget annexe a été mandaté en 2019 au compte 678 « autres charges exceptionnelles » à hauteur de 1,3 M€.

## e. La section d'investissement du budget principal

### i. Le financement des investissements

Tableau n° 28 : Le financement des investissements

en €	2018	2019	2020	2021	2022	Cumul sur les années 2018-22	2023 provisoire
<b>CAF brute</b>	<b>26 614 981</b>	<b>30 403 227</b>	<b>25 938 694</b>	<b>27 770 246</b>	<b>30 934 426</b>	<b>141 661 574</b>	<b>35 277 895</b>
- Annuité en capital de la dette	12 581 493	12 826 723	13 331 931	13 471 151	13 701 891	65 913 189	13 498 965
<b>= CAF nette ou disponible (C)</b>	<b>14 033 488</b>	<b>17 576 505</b>	<b>12 606 762</b>	<b>14 299 095</b>	<b>17 232 535</b>	<b>75 748 385</b>	<b>21 778 930</b>
TLE et taxe d'aménagement	1 253 883	2 231 343	286 918	347 398	813 967	4 933 509	283 116
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	4 224 706	4 263 346	5 690 271	3 170 569	4 175 138	21 524 030	4 253 722
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	6 950 817	6 968 326	6 115 122	6 443 156	6 270 654	32 748 075	6 495 825
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	1 872 695	1 231 626	7 767	61 093	-19 561	3 153 620	0
+ Produits de cession	1 346 488	2 486 514	915 168	1 222 716	574 047	6 544 932	697 037
+ Autres recettes	0	0	0	0	0	0	0
<b>= Recettes d'inv. hors emprunt (D)</b>	<b>15 648 589</b>	<b>17 181 155</b>	<b>13 015 245</b>	<b>11 244 932</b>	<b>11 814 245</b>	<b>68 904 166</b>	<b>11 729 700</b>
<b>= Financement propre disponible (C+D)</b>	<b>29 682 077</b>	<b>34 757 659</b>	<b>25 622 008</b>	<b>25 544 028</b>	<b>29 046 780</b>	<b>144 652 551</b>	<b>33 508 630</b>
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)</i>	<i>82,9%</i>	<i>94,0%</i>	<i>114,9%</i>	<i>88,5%</i>	<i>92,9%</i>	<i>93,2%</i>	<i>91,9%</i>
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	35 824 340	36 987 926	22 301 355	28 855 918	31 265 876	155 235 415	36 462 020
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature) hors attributions de compensation	2 361 043	2 190 339	7 203 057	4 635 699	2 433 135	18 823 272	3 300 423
- Subventions d'équipement versées au titre des attributions de compensation	0	3 892 306	3 892 306	3 892 306	3 892 306	15 569 224	3 892 306
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	83 487	53 800	0	146 732	999 999	1 284 018	0
- Participations et inv. financiers nets	84 735	384 735	-1 299 180	200 000	-820	-630 530	-50 000
+/- Variation autres dettes et cautionnements	0	5 000	-1 000	-304	0	3 696	0
<b>= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre</b>	<b>-8 671 528</b>	<b>-8 756 446</b>	<b>-6 474 530</b>	<b>-12 186 323</b>	<b>-9 543 716</b>	<b>-45 632 544</b>	<b>-10 096 119</b>
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	0	-610	-122 500	-202 496	-517 149	-842 755	-1 581 572
- Reprise sur excédents capitalisés	1 727 552	163 490	884 474	0	0	2 775 516	0
<b>= Besoin (-) ou capacité (+) de financement</b>	<b>-10 399 080</b>	<b>-8 920 546</b>	<b>-7 481 505</b>	<b>-12 388 819</b>	<b>-10 060 865</b>	<b>-49 250 815</b>	<b>-11 677 691</b>
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	5 252 880	10 107 802	10 012 247	15 460 411	15 100 000	55 933 340	11 236 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	-5 146 200	1 187 256	2 530 742	3 071 592	5 039 135	6 682 524	-441 692

Source : ANAFI

Ce tableau retrace l'évolution du financement des investissements sur la période dans le contexte financier suivant :

- Les années 2018 et 2019 se caractérisent singulièrement par le transfert à GBM des soldes d'exécution de la section d'investissement des budgets annexes relatifs aux compétences assainissement (1,7 M€ mandatés en 2018) et chauffage urbain (163 490 € mandatés en 2019).
- L'année 2020 est favorablement marquée par une immobilisation financière nette élevée de 1 299 180 € en raison du remboursement de l'avance d'un million faite par la ville à la SAIEMB LOGEMENT au compte 274 en application de la convention d'avance en compte courant d'associé signée le 31 août 2016.

- En application de la délibération du 10 novembre 2021 du conseil communautaire et conformément au pacte financier et fiscal, GBM procède, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2022, à un reversement aux communes de la taxe d'aménagement (compte 10226) perçue, à hauteur de 70 %. Ainsi, en 2022, la commune de Besançon a perçu une taxe d'aménagement nette de 813 968 € nette (contre une taxe d'aménagement nette de 342 976 € en 2021).

La commune de Besançon a investi près de 190 M€ de 2018 à 2022 répartis comme suit :

- 155 M€ de dépenses d'équipement cumulées dont quelques projets emblématiques : la restauration de l'Hôtel de ville (4 M€), la rénovation énergétique des écoles et des crèches (8 M€) ; la rénovation du groupe scolaire Durer (3,7 M€) et celle du bâtiment CROUS (3,4 M€) ; la rénovation énergétique des gymnases (6 M€) et de la piscine Chalezeule (5,7 M€) ; la rénovation du musée des Beaux-Arts (3,3 M€) et du musée de la résistance (2 M€) ; la restauration du patrimoine Vauban (4,4 M€) ainsi que la création du jardin des sciences (2 M€). La rénovation du secteur Pres de Vaux a également représenté 7 M€. Les tranches dites annuelles correspondant aux petits travaux d'investissements se sont élevées à 66,7 M€ sur la période ;
- 18,8 M€ de subventions d'équipement principalement versées au titre des investissements informatiques pour les services communs avec GBM (4,2 M€), au titre de l'aménagement du quartier des Vaites (4 M€ versés à l'aménageur), au titre de la voirie (2 M€) et du gros entretien et renouvellement (1,3 M€) à GBM, au CHRU pour les équipements hospitaliers (1,5 M€), au titre du pôle santé de la ZAC Hauts du Chazal (1,7 M€ versés à l'aménageur), au titre du pôle Viotte pour les aménagements nord et sud (900 000 €) et pour les équipements des structures culturelles (835 900 €) ;
- 15,5 M€ de subventions d'équipement versées au titre des attributions de compensation (compte 2046) en investissement à GBM conformément aux modalités définies par les CLECT.

Avec le remboursement du capital de la dette, les dépenses d'investissement s'élèvent sur la période 2018-22 à 256,2 M€, dont 61 % sont constituées d'immobilisations, 13 % de subventions versées et 26 % des annuités d'emprunt.

Les modalités de financement sur la période étudiée sont les suivantes :

- La CAF brute constitue la part prépondérante du financement des investissements (53 %). Le recours à l'emprunt représente 21 %, les subventions reçues 12 %, le FCTVA 8 %, les taxes et fonds affectées 3 % et les cessions 2 % ;
- La commune aurait pu mobiliser 11,4 M€ de moins sur toute la période 2018-2023. La contribution au fonds de roulement apparaît ainsi « sur-constituée ».

Le fonds de roulement net global au 31 décembre 2023 s'élève à 39 M€ soit 105 jours de charges courantes. Il a évolué à la hausse sur l'ensemble de la période sous-revue :

Tableau n° 29 : Évolution du fonds de roulement net global sur la période 2018-2023

au 31 décembre en €	2018	2019	2020	2021	2022	2023 provisoire
= Fonds de roulement net global	25 312 638	27 932 920	31 348 136	34 419 728	39 458 862	39 017 171
En nombre de jours de charges courantes	75,1	86,6	94,8	101,5	111,2	105,5

Source : ANAFI

## ii. La dette

Tableau n° 30 : Encours de dette et durée de désendettement

en €	2018	2019	2020	2021	2022	2023 provisoire
<i>Encours de dettes du BP au 1/01</i>	120 260 749	112 932 136	110 208 216	106 889 531	108 879 095	110 277 204
<i>- Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)</i>	12 581 493	12 826 723	13 331 931	13 471 151	13 701 891	13 498 965
<i>- Var. des autres dettes non financières (hors remboursements temporaires d'emprunts)</i>	0	5 000	-1 000	-304	0	0
<i>+ Nouveaux emprunts</i>	5 252 880	10 107 802	10 012 247	15 460 411	15 100 000	11 236 000
<i>= Encours de dette du BP au 31/12</i>	112 932 136	110 208 216	106 889 531	108 879 095	110 277 204	108 014 238
<i>Durée de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)</i>	4,2	3,6	4,1	3,9	3,6	3,1

Source : ANAFI

L'encours de la dette a diminué de 10 M€ entre le 1<sup>er</sup> janvier 2018 (120,3 M€) et le 1<sup>er</sup> janvier 2023 (110,3 M€). La totalité est classée, selon la typologie Gissler, dans la catégorie A1, soit la catégorie la moins exposée aux risques.

La durée de désendettement est de trois ans au 31 décembre 2023.

**Annexe n° 3. Budget annexe de la ZAC Thomas Edison**

<i>en €</i>	2018	2019	2020	2021	2022	2023 provisoire	Cumul sur les années
<i>Produit de la vente des terrains aménagés (a)</i>	0	0	0	229 603	0	100 890	330 493
<i>= Total des produits d'aménagement de l'année</i>	0	0	0	229 603	0	100 890	330 493
<i>+ autres dép indir à caract général</i>						26	26
<i>+ Total des dép d'amngt</i>						26	26
<i>+ Excédent ou déficit pris en charge par le budget principal</i>	0	0	0	0	-128 390	-100 864	-229 254
<i>= Solde sur les opérations d'aménagement (exécution de l'année)</i>	0	0	0	229 603	-128 390	0	101 213
<i>en €</i>	2018	2019	2020	2021	2022	2023 provisoire	Cumul sur les années
<i>Produit de la vente des terrains aménagés</i>	0	0	0	229 603	0	100 890	330 493
<i>- +/- Values sur les cessions réalisées dans l'année</i>	0	0	0	128 390	0	100 890	229 280
<i>= Coût de revient des terrains cédés</i>	0	0	0	101 213	0	0	101 213
<i>+/- values en % de la valeur nette cédée</i>	0,0%	0,0%	0,0%	126,9%	0,0%	0,0%	
<i>en €</i>	2018	2019	2020	2021	2022	2023 provisoire	Cumul sur les années
<i>Solde sur les opérations d'aménagement (exécution de l'année)</i>	0	0	0	229 603	-128 390	0	101 213
<i>+ Augmentation (+) ou diminution (-) brute des stocks à leur coût de production ou variation de stocks</i>	0	0	0	-101 213	0	0	-101 213
<i>= Résultat section de fonctionnement</i>	0	0	0	128 390	-128 390	0	0

Source : ANAFI

### Annexe n° 4. Création de postes par direction sur la période 2018-2023

Directions	2018		2019		2020		2021		2022		2023		Total	
	Effectif	ETP	Effectif	ETP	Effectif	ETP	Effectif	ETP	Effectif	ETP	Effectif	ETP	Effectif	ETP
Poste de direction générale			1	1									1	1
Direction communication	1	1									1,5	1,5	2,5	2,5
Mission développement durable							1	1					1	1
<b>Pôle transition écologique, aménagement du territoire et espace publique</b>														
Département architecture et bâtiment									2	2			2	2
Direction prévention des risques urbains									2	2			2	2
Direction maîtrise de l'énergie	2	2											2	2
Direction biodiversité et espaces verts									1	1	2	2	3	3
<b>Pôle service à la population</b>														
Direction petite enfance					1	1	6	6	11	11	1	1	19	19
Direction éducation	6	6	4	3,55	7	6,1	335	167,72	18	6,64	7	7	377	197,01
Direction sport					1	1	1	1			4	4	6	6
Direction relation avec les usagers	1	1	2	2	1	1					2	2	6	6
Direction sécurité et tranquillité publique	1	1	7	7									8	8
Direction voirie	2	2	4	4									6	6
<b>Pôle culture</b>														
Direction Citadelle	1	1	5	5	1	1			2	2	1	1	10	10
Direction patrimoine historique	1	1					1	1					2	2
Direction musées du Centre	16	15,5			2	1,66							18	17,16
<b>Pôle action sociale et citoyenneté</b>														
Direction hygiène santé	1	1									0,5	0,5	1,5	1,5
<b>TOTAL</b>	<b>32</b>	<b>31,5</b>	<b>23</b>	<b>22,55</b>	<b>13</b>	<b>11,76</b>	<b>344</b>	<b>176,72</b>	<b>36</b>	<b>24,64</b>	<b>19</b>	<b>19</b>	<b>467</b>	<b>286,17</b>

Source : CRC d'après les délibérations du conseil municipal

**Annexe n° 5. Heures supplémentaires réalisées par un panel d'agents issus des services DME et cabinet du maire (2022 et situation antérieure)**

Agent	Situation	2022											
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
<b>Direction de la maîtrise de l'énergie</b>													
Agent n°1	Base 18 HS complétées certains mois. Constaté depuis janvier 2018	18 (+3)	18	18	18 (+7)	18	18	18	18	18	18	18	
Agent n°2	Base 18 HS complétées certains mois. Constaté depuis janvier 2018	18 (+6)	18	18	18 (+6,5)	18	18 (+1)	18	18	18	18	18	
Agent n°3	Base 18 HS complétées certains mois. Constaté depuis janvier 2018	18 (+3,5)	18	18	18 (+3,5)	18	18	18 (+1)	18	18	18	18 (+1)	
Agent n°4	Base 18 HS complétées certains mois. Constaté depuis janvier 2018	18	18 (+14)	18 (+1)	18	18	18	18	18	18	18 (+5)	18 (+17)	
Agent n°5	18 HS systématiques. Constaté depuis janvier 2018	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	
Agent n°6	Base 18 HS complétées certains mois depuis l'arrivée dans le service)	18	18	18	18	18	18	18	18 (+3)	18	18 (+4)	18	
<b>Cabinet du maire</b>													
Agent n°7	25 HS par mois depuis janvier 2018	25	25	25	ABS	25	25	25	25	25	25	25	
Agent n°8	25 HS par mois depuis janvier 2018	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25	
Agent n°9	25 HS par mois complétée certains mois du fait des missions depuis janvier 2018	25	25	25 (+1)	25 (+25)	25	25 (+24)	25	25	25 (+38)	25 (+7)	25 (+2)	

Source : CRC d'après les bulletins de paie

## Annexe n° 6. Extrait de la base de données Maximo (propriétés ville)

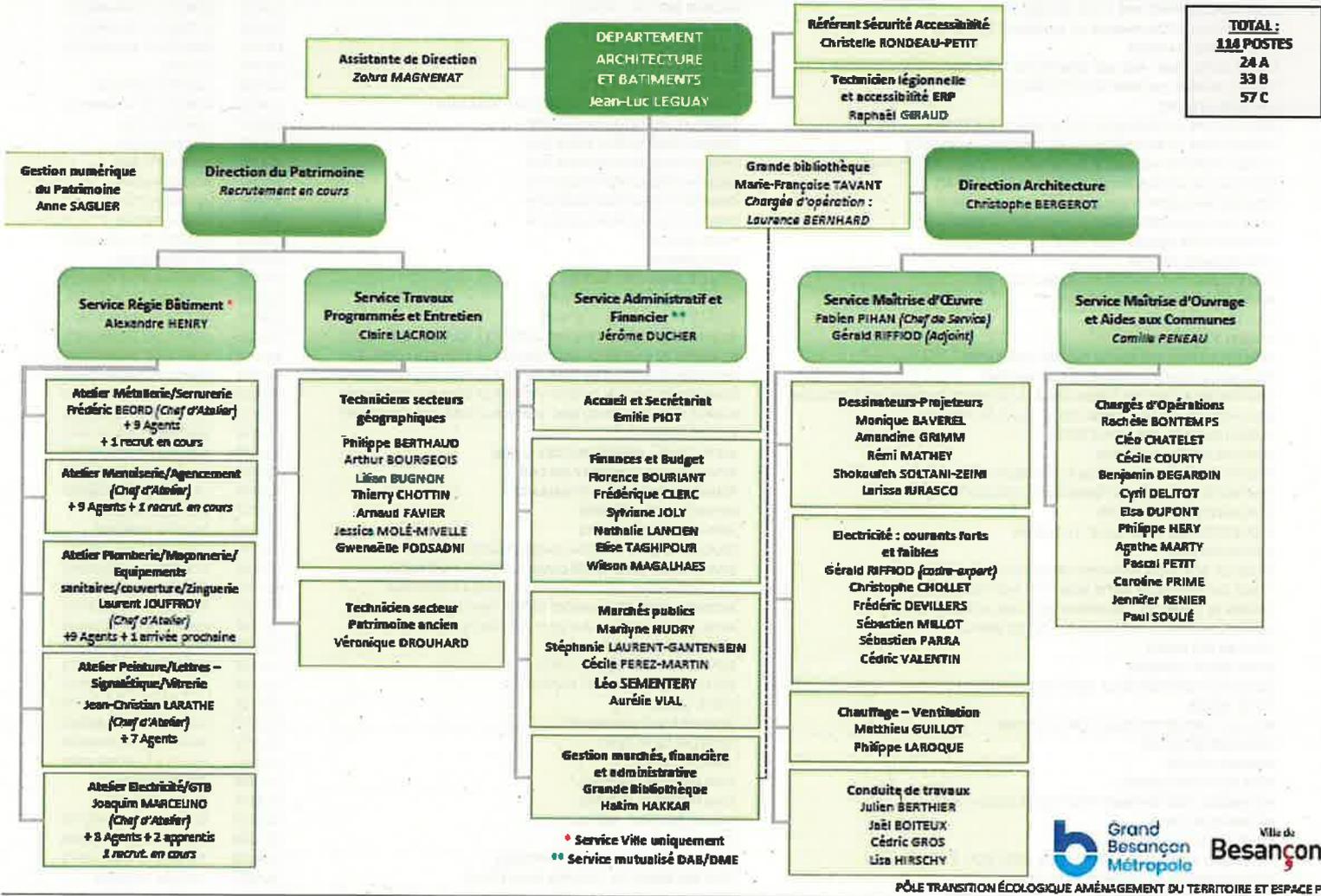
Intitulé construction	Intitulé propriété	MH	Domaine
FORT CHAUDANNE - BATIMENT PRINCIPAL DU FORT (ALCYON) - STOCKAGE	FORT DE CHAUDANNE	INSCRIT	VIE ASSOCIATIVE
FORT CHAUDANNE - OUVRAGE NEUTRALISE	FORT DE CHAUDANNE	INSCRIT	VIE ASSOCIATIVE
FORT CHAUDANNE - LUNETTE D'ARCON	FORT DE CHAUDANNE	INSCRIT	VIE ASSOCIATIVE
FORT CHAUDANNE - ENTREE DU FORT	FORT DE CHAUDANNE	INSCRIT	VIE ASSOCIATIVE
FORT CHAUDANNE - ANNEXE SANITAIRES	FORT DE CHAUDANNE	INSCRIT	VIE ASSOCIATIVE
FORT CHAUDANNE - BUREAUX CLUB STAND DE TIR	FORT DE CHAUDANNE	INSCRIT	SPORT
CIMETIERE DE SAINT CLAUDE - MONUMENT AUX MORTS	CIMETIERE DE SAINT CLAUDE	INSCRIT	EDIFICES ET MONUMENTS
FUNICULAIRE DE BREGILLE - LOCAUX DE LA STATION BAS	FUNICULAIRE DE BEAUREGARD BREGILLE	INSCRIT	VIE ASSOCIATIVE
FONTAINE DU RONDOT ST QUENTIN	FONTAINE MONUMENTALE PLACE VICTOR HUGO	INSCRIT	EDIFICES ET MONUMENTS
EGLISE SAINT PIERRE - EGLISE	EGLISE SAINT PIERRE	CLASSE	CULTUEL
CIMETIERE DES CHAPRAIS-PARTIE NORD SITE CLASSE	CIMETIERE DES CHAPRAIS	CLASSE	ADMINISTRATION
FONTAINE DE L'ETAT MAJOR (JEAN CORNET)	FONTAINE ET WC PUBLICS PLACE JEAN CORNET	INSCRIT	EDIFICES ET MONUMENTS
ABBAYE SAINT-PAUL STOCKAGE MUSEE LAPIDAIRE - EN VENTE	ANCIENNE EGLISE DE L ABBAYE SAINT PAUL	CLASSE	CULTURE TOURISME
BASILIQUE DE SAINT FERJEU - BATIMENT BASILIQUE	BASILIQUE DE SAINT FERJEU	INSCRIT	CULTUEL
ANC. CHAPELLE CARMES DECHAUSSEES - ENTREE LGTS N°48	IMMEUBLE + SALLE BATTANT	INSCRIT	VIE ASSOCIATIVE
SALLE BATTANT - ANC. CHAPELLE CARMES DECHAUSSEES	IMMEUBLE + SALLE BATTANT	INSCRIT	VIE ASSOCIATIVE
REMPART DU FORT DE GRIFFON A L'ANCIENNE PORTE DE BATTANT	ANCIEN CORPS DE GARDE DE BATTANT	CLASSE	EDIFICES ET MONUMENTS
PORTE NOIRE	PORTE NOIRE ARC DE TRIOMPHE GALLO-ROMAIN	CLASSE	EDIFICES ET MONUMENTS
CITADELLE FRONT ST-ETIENNE (CONCIERGERIE ET RELAIS DES CADETS)	CITADELLE DE VAUBAN	CLASSE	EDIFICES ET MONUMENTS
CITADELLE HANGAR AUX MANOEUVRES LIEU D'EXPOSITION	CITADELLE DE VAUBAN	CLASSE	CULTURE TOURISME
CITADELLE MAGASIN A POWDRE FRONT ST-ETIENNE	CITADELLE DE VAUBAN	CLASSE	EDIFICES ET MONUMENTS
CITADELLE FRONT ROYAL	CITADELLE DE VAUBAN	CLASSE	EDIFICES ET MONUMENTS
CITADELLE BATIMENT ADMINISTRATION	CITADELLE DE VAUBAN	CLASSE	ADMINISTRATION
CITADELLE LE PUIT	CITADELLE DE VAUBAN	CLASSE	EDIFICES ET MONUMENTS
CITADELLE BAT DES CADETS MUSEES RESISTANCE&VAUBAN	CITADELLE DE VAUBAN	CLASSE	CULTURE TOURISME
CITADELLE BATIMENT DE L'INTENDANCE ADM SEM	CITADELLE DE VAUBAN	CLASSE	ADMINISTRATION
CITADELLE BATIMENT DES OFFICIERES RESERVES MUSEUM - NATURALIUM	CITADELLE DE VAUBAN	CLASSE	ADMINISTRATION
CITADELLE ARSENAL AQUARIUM	CITADELLE DE VAUBAN	CLASSE	CULTURE TOURISME
CITADELLE CHAPELLE SAINT-ETIENNE	CITADELLE DE VAUBAN	CLASSE	EDIFICES ET MONUMENTS
CITADELLE FRONT DE SECOURS	CITADELLE DE VAUBAN	CLASSE	EDIFICES ET MONUMENTS
CITADELLE MAG A POWDRE FRONT DE SECOURS NOCTARIUM	CITADELLE DE VAUBAN	CLASSE	CULTURE TOURISME
CITADELLE MAGASIN A POWDRE DES ESPAGNOLS	CITADELLE DE VAUBAN	CLASSE	EDIFICES ET MONUMENTS
CITADELLE ZOO ENSEMBLE DES CONSTRUCTIONS	CITADELLE DE VAUBAN	CLASSE	CULTURE TOURISME
CITADELLE MAGASIN A POWDRE DU XXE S	CITADELLE DE VAUBAN	CLASSE	EDIFICES ET MONUMENTS
CITADELLE TOUR DU ROI	CITADELLE DE VAUBAN	CLASSE	EDIFICES ET MONUMENTS
CITADELLE TOUR DE LA REINE	CITADELLE DE VAUBAN	CLASSE	EDIFICES ET MONUMENTS
CITADELLE DEMI-LUNE 59 DU FRONT ST ETIENNE ET REMPARTS PARKING	CITADELLE DE VAUBAN	CLASSE	EDIFICES ET MONUMENTS
CITADELLE DEMI-LUNE 61 DU FRONT ROYAL	CITADELLE DE VAUBAN	CLASSE	EDIFICES ET MONUMENTS
CITADELLE ENSEMBLE DES REMPARTS	CITADELLE DE VAUBAN	CLASSE	EDIFICES ET MONUMENTS
CITADELLE CORPS DE GARDE DU 19E S - COTE TARRAGNOZ	CITADELLE DE VAUBAN	CLASSE	EDIFICES ET MONUMENTS
CITADELLE CORPS DE GARDE 17E 19E S - BASTION 82	CITADELLE DE VAUBAN	CLASSE	EDIFICES ET MONUMENTS
CITADELLE HANGAR AUX PALISSADES 17E S	CITADELLE DE VAUBAN	CLASSE	EDIFICES ET MONUMENTS
CITADELLE REMPART DU FOSSE ST ETIENNE ET REDAN 159	CITADELLE DE VAUBAN	CLASSE	EDIFICES ET MONUMENTS
CITADELLE REMPART DU FRONT ST ETIENNE A LA TOUR DE LA REINE	CITADELLE DE VAUBAN	CLASSE	EDIFICES ET MONUMENTS
CITADELLE REMPART DE LA TOUR DE LA REINE A LA GUERITE SAINTE BARBE	CITADELLE DE VAUBAN	CLASSE	EDIFICES ET MONUMENTS
CITADELLE REMPART DE LA GUERITE SAINTE BARBE AU POINT DE VUE SUR LE DOUBS	CITADELLE DE VAUBAN	CLASSE	EDIFICES ET MONUMENTS
CITADELLE REMPART DU POINT DE VUE SUR LE DOUBS A LA TOUR DU ROI	CITADELLE DE VAUBAN	CLASSE	EDIFICES ET MONUMENTS
CITADELLE REMPART DE LA TOUR DU ROI AU FOSSE DU FRONT ST ETIENNE	CITADELLE DE VAUBAN	CLASSE	EDIFICES ET MONUMENTS
CITADELLE PONT DU FRONT ROYAL	CITADELLE DE VAUBAN	CLASSE	EDIFICES ET MONUMENTS
CITADELLE TRAVERSES ET PARADOS FRONT ST ETIENNE	CITADELLE DE VAUBAN	CLASSE	EDIFICES ET MONUMENTS
CITADELLE TRAVERSES ET PARADOS FRONT ROYAL	CITADELLE DE VAUBAN	CLASSE	EDIFICES ET MONUMENTS
CITADELLE TRAVERSES ET PARADOS FRONT DE SECOURS	CITADELLE DE VAUBAN	CLASSE	EDIFICES ET MONUMENTS
CITADELLE DEMI-LUNE 61 DU FRONT DE SECOURS (ZOO) ET CORPS DE GARDE	CITADELLE DE VAUBAN	CLASSE	EDIFICES ET MONUMENTS
REMPARTS RIVE GAUCHE DU BASTION DE LA PORTE NOTRE DAME A LA GARE D'EAU	REMPARTS AVENUE DE LA GARE D EAU	CLASSE	EDIFICES ET MONUMENTS
TOUR BASTIONNEE DES CORDELIERS	TOUR BASTIONNEE DES CORDELIERS	CLASSE	EDIFICES ET MONUMENTS
REMPART DU BASTION DE L'ARCHEVEQUE A LA TOUR DES CORDELIERS	REMPART RIVE GAUCHE	CLASSE	EDIFICES ET MONUMENTS
TEMPLE PROTESTANT - GALERIE XV EME SIECLE	TEMPLE/ ANCIEN HOPITAL DU ST ESPRIT	CLASSE	CULTUEL
HOTEL DE VILLE-OFFICE DU TOURISME-FONTAINE QUINT-WC PUBLIC	HOTEL DE VILLE	CLASSE	ADMINISTRATION

# RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Intitulé construction	Intitulé propriété	MH	Domaine
PALAIS GRANVELLE MUSEE DU TEMPS	PALAIS GRANVELLE	CLASSE	CULTURE TOURISME
EGLISE SAINT MAURICE - EGLISE XVIIIIE	EGLISE SAINT MAURICE	INSCRIT	CULTUEL
MAISON VICTOR HUGO	MAISON NATALE DE VICTOR HUGO 140 GRANDE RUE	INSCRIT	CULTURE TOURISME
FONTAINE DES CARMES	FONTAINE DES CARMES	CLASSE	EDIFICES ET MONUMENTS
EGLISE SAINT FRANCOIS XAVIER - EGLISE	EGLISE SAINT FRANCOIS XAVIER	CLASSE	CULTUEL
FONTAINE DES JESUITES CLASSEE ET STATUE L. PASTEUR	FONTAINE DES JESUITES ET STATUE- COLLEGE DU CENTRE	CLASSE	EDIFICES ET MONUMENTS
EGLISE DE LA MADELEINE - EGLISE	EGLISE DE LA MADELEINE	CLASSE	CULTUEL
AMPHITHEATRE ROMAIN- RUINES	GLACIS RUE MARULAZ	CLASSE	CULTURE TOURISME
DEMI-LUNE D'ARENES XVIIIIE ET XIXE SIECLES	ENCEINTE BATTANT - ARENES	CLASSE	EDIFICES ET MONUMENTS
REMPART DU BASTION D'ARENES AU BASTION DE CHARMONT	ENCEINTE BATTANT - ARENES	CLASSE	EDIFICES ET MONUMENTS
FONTAINE DES CLARISSES	MAIRIE RUE MEGEVAND	INSCRIT	EDIFICES ET MONUMENTS
EGLISE NOTRE DAME - ANC ABB. BENEDICTINS STVINCENT	EGLISE NOTRE DAME	INSCRIT	CULTUEL
THEATRE MUSICAL- BATIMENT THEATRE LEDOUX	THEATRE MUNICIPAL LEDOUX	CLASSE	CULTURE TOURISME
FONTAINE DU DOUBS	FONTAINE DU DOUBS ANGLE MEGEVAND - RONCHAUX	CLASSE	EDIFICES ET MONUMENTS
OBSERVATOIRE ASTRONOMIQUE (1) - BATIMENT BIBLIOTHEQUE	OBSERVATOIRE ASTRONOMIQUE N°34	INSCRIT	ADMINISTRATION
OBSERVATOIRE ASTRONOMIQUE (1) - BAT ANCIENNES HORLOGES	OBSERVATOIRE ASTRONOMIQUE N°34	INSCRIT	ADMINISTRATION
OBSERVATOIRE ASTRONOMIQUE (1) - BATIMENT LABORATOIRE STOCKAGE	OBSERVATOIRE ASTRONOMIQUE N°34	INSCRIT	ADMINISTRATION
OBSERVATOIRE ASTRONOMIQUE (1) - BATIMENT MERIDIENNE	OBSERVATOIRE ASTRONOMIQUE N°34	INSCRIT	ADMINISTRATION
OBSERVATOIRE ASTRONOMIQUE (1) - BAT ANCIENNE CHRON	OBSERVATOIRE ASTRONOMIQUE N°34	INSCRIT	ADMINISTRATION
OBSERVATOIRE ASTRONOMIQUE (1) - BAT TOUR ASTROGRAPHE	OBSERVATOIRE ASTRONOMIQUE N°34	INSCRIT	ADMINISTRATION
BATIMENT PORTE RIVOTTE / XVIIIE - XVIIIIE	PORTE RIVOTTE	CLASSE	EDIFICES ET MONUMENTS
CORP DE GARDE RIVOTTE	PORTE RIVOTTE	CLASSE	VIE ASSOCIATIVE
ECOLE ELEMENTAIRE RIVOTTE ET RESTAU SCOLAIRE	ECOLE ELEMENTAIRE RIVOTTE	INSCRIT	ENSEIGNEMENT PRIMAIRE
REMPARTS DE LA TOUR DE LA PELOTE	TOUR DE LA PELOTE ET REMPARTS	CLASSE	EDIFICES ET MONUMENTS
TOUR DE LA PELOTE	TOUR DE LA PELOTE ET REMPARTS	CLASSE	EDIFICES ET MONUMENTS
BASTION DU SAINT ESPRIT	REMPARTS DU BASTION DU SAINT ESPRIT À LA TOUR DES CORDELIERS	CLASSE	EDIFICES ET MONUMENTS
REMPART DU PONT BATTANT AU BASTION SAINT ESPRIT	REMPARTS DU BASTION DU SAINT ESPRIT À LA TOUR DES CORDELIERS	INSCRIT	EDIFICES ET MONUMENTS
REMPART DU FLANC DE POITUNE AU PONT BATTANT	REMPARTS DU BASTION DU SAINT ESPRIT À LA TOUR DES CORDELIERS	CLASSE	EDIFICES ET MONUMENTS
REMPART DE LA TOUR DES CORDELIERS À LA CASEMATE DU FLANC DES CORDELIERS	REMPARTS DU BASTION DU SAINT ESPRIT À LA TOUR DES CORDELIERS	CLASSE	EDIFICES ET MONUMENTS
REMPART DU FLANC DES CORDELIERS AU FLANC DE POITUNE	REMPARTS DU BASTION DU SAINT ESPRIT À LA TOUR DES CORDELIERS	CLASSE	EDIFICES ET MONUMENTS
BASTION D'ARENES XVIIIIE ET XIXE SIECLES	BASTION D'ARENES	CLASSE	EDIFICES ET MONUMENTS
CORPS DE GARDE SOUTERRAIN	AVENUE FOCH : ESPACE VERT DES GLACIS	CLASSE	EDIFICES ET MONUMENTS
REMPART DU BASTION SAINT PAUL À LA TOUR DE BREGILLE	REMPARTS RIVE GAUCHE AV GAULARD	CLASSE	EDIFICES ET MONUMENTS
REMPART DE LA TOUR SAINT PIERRE AU BASTION SAINT PAUL	REMPARTS RIVE GAUCHE AV GAULARD	CLASSE	EDIFICES ET MONUMENTS
TOUR BASTIONNEE DE RIVOTTE	ESPLANADE CITE DES ARTS	CLASSE	CULTURE TOURISME
TOUR BASTIONNEE DE BREGILLE - LE BASTION	ESPLANADE CITE DES ARTS	CLASSE	CULTURE TOURISME
TOUR NOTRE DAME	TOUR NOTRE DAME (BASTION CHARLES QUINT) & PARC PUBLIC	CLASSE	EDIFICES ET MONUMENTS
CITADELLE REMPARTS TARRAGNOZ FRONT ST ETIENNE	TOUR NOTRE DAME (BASTION CHARLES QUINT) & PARC PUBLIC	CLASSE	EDIFICES ET MONUMENTS
GLACIS DU FRONT DE LA PORTE NOTE DAME XVIIIIE SIECLE	TOUR NOTRE DAME (BASTION CHARLES QUINT) & PARC PUBLIC	CLASSE	EDIFICES ET MONUMENTS
BASTION DE CHARMONT, SOUTERRAIN (XVIIIIE-XXE), PORTE AVANT XVE	ANCIENNE PORTE DE CHARMONT ENTREE DE VILLE CHARLES QUINT	CLASSE	EDIFICES ET MONUMENTS
REMPART BASTION DE CHARMONT AU FORT DE GRIFFON	ANCIENNE PORTE DE CHARMONT ENTREE DE VILLE CHARLES QUINT	CLASSE	EDIFICES ET MONUMENTS
FONTAINE DES DAMES	FONTAINE DES DAMES	CLASSE	EDIFICES ET MONUMENTS
DEMI-LUNE DE CHARMONT	ESPACE VERT DES GLACIS- EDIFICES	CLASSE	EDIFICES ET MONUMENTS
GLACIS DU FRONT NORD DE LA DEMI-LUNE DE CHARMONT	ESPACE VERT DES GLACIS- EDIFICES	CLASSE	EDIFICES ET MONUMENTS
PORTE TAILLEE	PORTE TAILLEE	CLASSE	EDIFICES ET MONUMENTS
REMPART RIVOTTE CITADELLE FRONT ST ETIENNE	REMPART FAUBOURG RIVOTTE	CLASSE	EDIFICES ET MONUMENTS
DEMI-LUNE DE BATTANT	DEMI-LUNE DE BATTANT	CLASSE	EDIFICES ET MONUMENTS
REMPART DERASE	REMPART DERASE	CLASSE	EDIFICES ET MONUMENTS
TOUR MONTMART (CARREE)	TOUR MONTMART (CARREE)	CLASSE	ADMINISTRATION
WC PUBLICS TOUR MONTMART TOILETTES GARDEES+1 AUTO	TOUR MONTMART (CARREE)	CLASSE	ADMINISTRATION
BASTION DE BATTANT	SQUARE BOUCHOT - EDIFICE	CLASSE	EDIFICES ET MONUMENTS
FLANC BAS DU BASTION DE BATTANT	SQUARE BOUCHOT - EDIFICE	CLASSE	EDIFICES ET MONUMENTS
FRAGMENTS ANTIQUES 7 CASTAN - LOCAL SCES TECH - BASSIN ST JEAN	SQUARE CASTAN - FRAGMENTS ANTIQUES	CLASSE	EDIFICES ET MONUMENTS
TOUR BASTIONNEE DE CHAMARS (GARE D'EAU)	TOUR BASTIONNEE DE CHAMARS (GARE D'EAU)	CLASSE	CULTURE TOURISME
PAVILLON DE CHAMARS - ANCIEN CORPS DE GARDE (GBM)	CORPS DE GARDE DE CHAMARS	INSCRIT	EDIFICES ET MONUMENTS
TOUR BASTIONNEE DU MARAIS ( SOUS-SOL SPELEO ET REZ VIDE)	TOUR BASTIONNEE DU MARAIS (CHAMARS)	CLASSE	VIE ASSOCIATIVE
REMPART DERASE	REMPART ET TOUR SAINT PIERRE	CLASSE	EDIFICES ET MONUMENTS
REMPART DE LA TOUR DU MARAIS AU BASTION DE L'ARCHEVEQUE	REMPARTS RIVE GAUCHE - ENTRE LES PONTS CANOT ET CHARLES DE GAULLE	CLASSE	EDIFICES ET MONUMENTS
REMPART RIVE GAUCHE DE LA TOUR DE CHAMARS A LA TOUR DU MARAIS	REMPARTS RIVE GAUCHE - ENTRE LES PONTS CANOT ET CHARLES DE GAULLE	CLASSE	EDIFICES ET MONUMENTS
BASTION DE L'ARCHEVEQUE	REMPARTS RIVE GAUCHE - ENTRE LES PONTS CANOT ET CHARLES DE GAULLE	CLASSE	EDIFICES ET MONUMENTS
PROMENADE CHAMARS - VASES ENTREE AV DU HUIT MAI	PROMENADE CHAMARS - EDIFICES	CLASSE	EDIFICES ET MONUMENTS

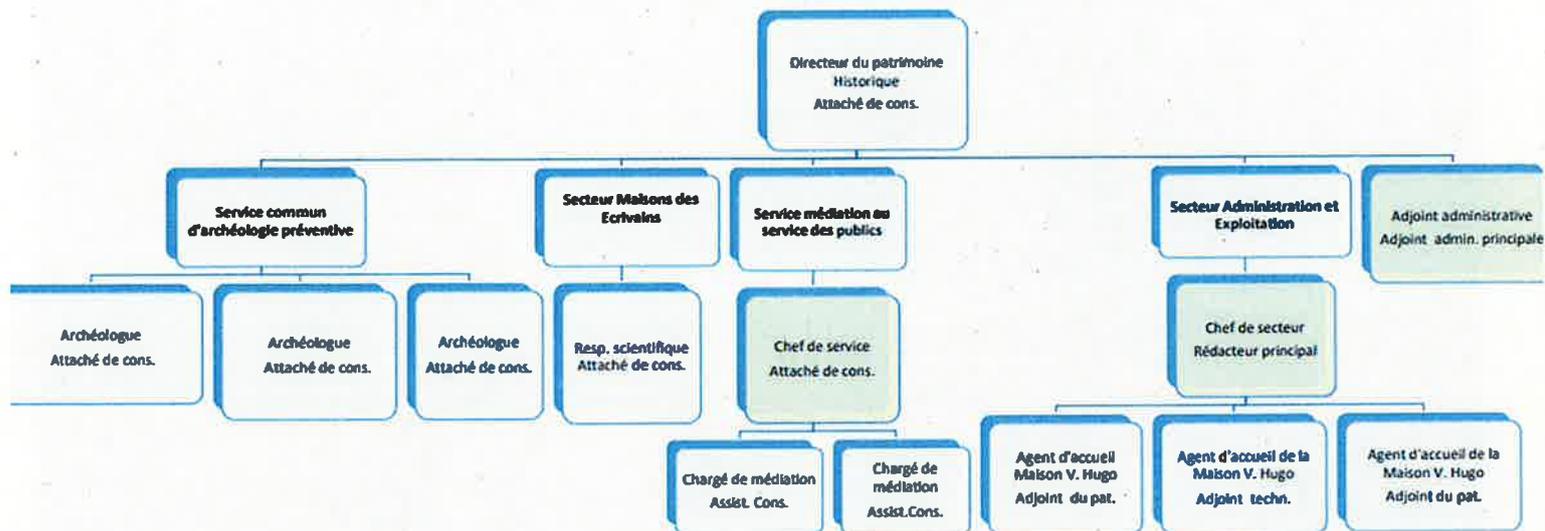
Annexe n° 7. Organigramme du département architecture et patrimoine

**Organigramme – DAB** (Organisation au 1er mai 2023)

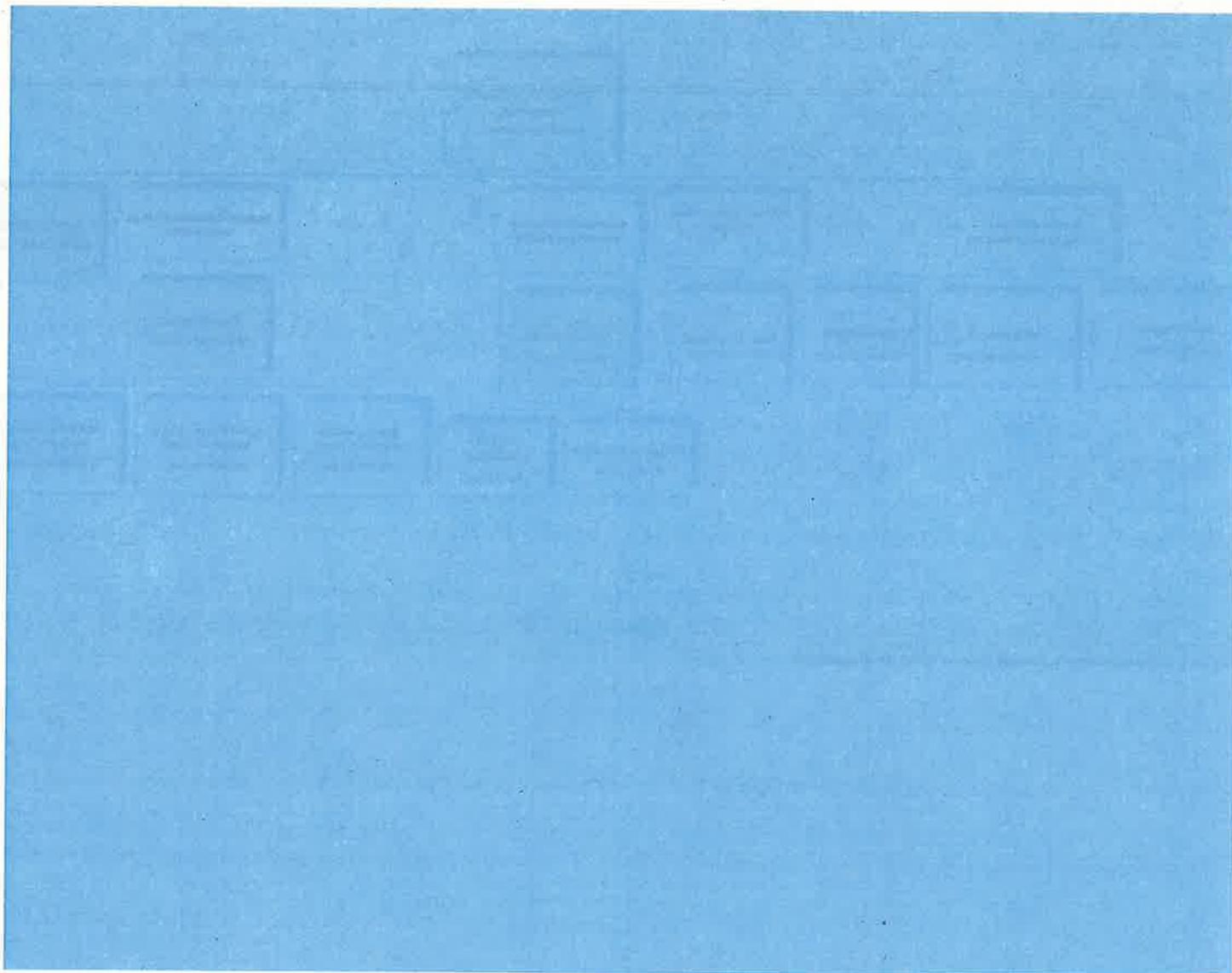


Source : organigramme fourni par la ville de Besançon

Annexe n° 8. Organigramme de la direction du patrimoine historique



Source : organigramme fourni par la ville de Besançon



**Chambre régionale des comptes Bourgogne-Franche-Comté**

28-30 rue Pasteur – CS 71199 – 21011 DIJON Cedex

[bourgognefranchecomte@crtc.ccomptes.fr](mailto:bourgognefranchecomte@crtc.ccomptes.fr)

<http://www.ccomptes.fr/fr/crc-bourgogne-franche-comte>

Besançon, le 2 septembre 2024

Madame Anne VIGNOT  
Maire de Besançon

à

**Objet : Rapport d'observations définitives de  
la Commune de Besançon**

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES  
BOURGOGNE-FRANCHE-COMTE

- 3 SEP. 2024  
GA240203  
ARRIVEE GREFFE

MONSIEUR EMMANUEL ROUX  
PRESIDENT DE LA CHAMBRE  
REGIONALE DES COMPTES DE  
BOURGOGNE FRANCHE-COMTE  
28-30 RUE PASTEUR  
21011 DIJON CEDEX

Monsieur le Président,

J'ai bien reçu, le 17 juillet dernier, le rapport d'observations définitives de la Commune de Besançon pour les exercices 2018 et suivants.

Je vais m'attacher, dans la présente réponse, à souligner quelques points saillants de ce rapport très détaillé, tout en concentrant nécessairement mon propos sur les 6 recommandations de la Chambre.

**Le premier volet du rapport porte sur l'analyse financière de la Ville et je constate avec satisfaction que l'analyse produite par la Chambre confirme le maintien d'une situation financière satisfaisante.**

En dépit des crises successives traversées (COVID, crise énergétique, pénurie de certaines matières premières et poussée inflationniste), la Ville est parvenue à maîtriser, mieux que la moyenne des communes de plus de 100 000 habitants, l'évolution de ses dépenses de fonctionnement (page 24). Elle a, par ailleurs, accru son investissement en le situant à un niveau supérieur à ce qui est constaté en moyenne pour ces mêmes communes (page 25), amélioré son autofinancement de l'investissement (page 23) et maintenu l'endettement à un niveau relativement bas (page 6).

Ces constats, issus de l'analyse des comptes administratifs, confirment la performance et l'efficacité du dispositif de pilotage financier et budgétaire de la Ville de Besançon, dans un contexte où certes ses recettes de fonctionnement ont évolué positivement, comme le souligne la Chambre, mais malheureusement moins que la moyenne d'un panel de comparaison composé de 27 communes de 100 000 à 300 000 habitants sur la période récente (+ 4,1 % contre 5,3 % en moyenne – année 2022).

Cette situation financière atteste plus globalement du caractère soutenable et réaliste de la stratégie budgétaire conduite depuis 2020. Une stratégie qui consiste à majorer de 10 M€ par an l'effort d'investissement pour mieux répondre aux besoins d'équipement de la ville et aux enjeux de transition, et à renforcer également les services publics, par une priorité très forte donnée à la jeunesse et l'éducation, en particulier avec la mise à niveau des capacités d'accueil dans les services périscolaires.

Cette politique d'investissement, bien que volontairement dynamique comme le souligne la Chambre, reste contrainte par des recettes limitées et ne couvre objectivement pas les besoins massifs en investissement pour répondre aux enjeux climatiques, environnementaux et sociaux.

Contrairement à bon nombre de collectivités qui, sur cette période caractérisée par les crises sanitaire, inflationniste et énergétique, ont baissé leur niveau d'investissement et / ou augmenté leurs taux de fiscalité, la Ville de Besançon a su anticiper, réagir, et au final maintenir une situation financière favorable, sans majorer ses taux de fiscalité et en maîtrisant sa dette.

La Commune a joué de plus un rôle très actif dans l'accompagnement de sortie de crise demandé par l'Etat, en mobilisant le Fonds Vert, la Dotation de Soutien à l'Investissement Local ou encore la Dotation Politique de la Ville, sur des priorités partagées, dans le cadre de politiques qui correspondent à ses engagements, avec l'enclenchement sans délai d'opérations d'envergure.

Comme cela est ainsi précisé dans le rapport, « *la commune de Besançon a investi plus de 230 M€ de 2018 à 2023 dont plus de 190 M€ de dépenses d'équipement. Subventions d'investissement comprises, avec une moyenne annuelle de 38,6 M€, la ville a un niveau de dépenses d'équipement par habitant supérieur à la moyenne des villes de plus de 100 000 habitants* ».

Cette dynamique a vocation, qui plus est, à se renforcer encore en cette deuxième moitié de mandat avec la montée en puissance des programmes d'investissement lancés en 2020, le niveau d'investissement (hors remboursement de la dette) ayant marqué un nouveau palier historique en 2023 à hauteur de 44,6 M€, en hausse de près de 6 M€ par rapport à 2022 et de près de 11 M€ de plus que la moyenne 2015-2019, ce qui s'explique notamment par la concrétisation du plan Ecoles et crèches.

Cela témoigne en soi que l'absence de recours au dispositif des autorisations de programme ne pénalise pas l'exécution des programmes d'investissement lancés, les restes à réaliser élevés étant par ailleurs le gage que les dépenses d'investissement programmées seront bien réalisées dans leur intégralité.

Je voudrais à cet égard insister tout particulièrement sur le fait que la part des crédits non réalisés à fin 2023 est engagée juridiquement à hauteur de 99 %. Cela signifie que ces crédits apparaissant en restes à réaliser (27 M€ au total) ont fait l'objet de commandes fermes ou marchés publics, rendant ces investissements certains pour l'équipement à court terme de la Ville.

Ce mode de gestion a été privilégié par la Ville de sorte que les dépenses engagées figurent bien dans le budget de la collectivité, avec la garantie de leur financement au moment où elles sont décidées et non au moment où l'on projette de recevoir les factures comme cela est fait dans le cadre d'une gestion en AP/CP (avec dans ce second cas, l'obligation de faire simplement apparaître en annexe du compte administratif le volume des crédits engagés et qu'il faudra pourtant financer à court terme).

Je rappelle à cet égard que le choix d'un mode de gestion appartient pleinement à la Collectivité, dans la mesure où la gestion en AP/CP n'a rien d'obligatoire.

Une gestion hors AP/CP, conjuguée comme le fait la Ville à un plan pluriannuel d'investissement et de fonctionnement, apparaît à la majorité municipale une solution pertinente en termes de pilotage et de sécurité budgétaire, et ce, d'autant que des Collectivités gérées en AP/CP ont pour leur part connu ou connaissent des difficultés budgétaires lorsqu'il s'agit de faire face aux dépenses au moment où elles arrivent.

Je prends cependant note de la recommandation de la Chambre. La question de recourir au dispositif des autorisations de programme, notamment pour des programmes d'investissement importants, sera à nouveau étudiée en vue du prochain mandat, comme une technique de gestion complémentaire possible. Une expérimentation ponctuelle n'est par ailleurs pas exclue.

Parce que nous sommes constamment à la recherche d'une optimisation de nos modes de gestion, nous réinterrogerons par ailleurs sur le plan technique les modalités de rattachement des charges à l'exercice, en fixant notamment un seuil minimal de rattachement, comme le suggère la Chambre (page 18), et ce même si cela aura un impact budgétaire très limité. Les incertitudes des coûts de l'énergie ont fait temporairement augmenter le volume de ces rattachements compte tenu des difficultés à connaître les évolutions de prix, de taxes et l'impact des mécanismes de régulation mis en place par l'Etat.

Notons simplement qu'entre 2018 et 2023, le montant des rattachements hors énergie a évolué de 2,27 à 2,87 M€, soit à un rythme équivalent à celui des dépenses de fonctionnement hors charges de personnel. Par rapport à ces dernières, le volume total de rattachements reste modéré et cohérent, à 9,1 % en 2023, ce qui, rapporté à l'année, correspond à un mois (33 jours) de fonctionnement de la collectivité pendant lequel, en décembre, le service est fait mais les factures non encore reçues.

Je voudrais également revenir sur 2 sujets abordés dans le volet financier du rapport, à savoir la dette et le fonds de roulement (pages 6 et 26).

La Ville, du fait d'une gestion dans le cadre d'un PPIF et hors AP/CP, finance ses investissements lors de leur engagement juridique et non lors des paiements effectifs, car les restes à réaliser entrent dans l'équilibre budgétaire. Dans ce cadre, il faut souligner que la Ville a emprunté durant une période de taux d'intérêts bas, ce qui lui a permis à partir de 2023, alors que les taux d'intérêts sont beaucoup plus élevés, de moins recourir à l'emprunt en mobilisant son fonds de roulement.

En 2021, la Ville a en effet emprunté 15,5 M€ à des taux compris entre 0,41 % et 0,73 %, et à nouveau plus de 15 M€ en 2022 à des taux compris entre 0,62 % et 2,60 % (en fin d'année). En 2023, la Ville a emprunté 11,2 M€ à des taux compris entre 3,75 % et 4,03 %. Au budget primitif 2024, la prévision d'emprunts est de 7,2 M€ maximum, ce qui est une bonne chose au regard de l'élévation des taux d'intérêt constatée.

La Ville présente quoiqu'il en soit un endettement à un niveau relativement bas. Les appréciations portant sur sa gestion de dette sont à rapporter à ces résultats effectifs et bien sûr au fait que le recours à l'emprunt se limite au financement de l'investissement. Cela va de soi mais c'est aussi un point à rappeler systématiquement à une époque où l'Etat finance pour sa part une part importante de ses dépenses de fonctionnement par emprunt.

Quant au fonds de roulement, le nombre de jours couverts par celui-ci calculé à fin 2023 n'est basé dans le rapport que sur les charges de fonctionnement courantes et exclut de ce fait non seulement certaines dépenses obligatoires et régulières notamment l'Attribution de Compensation en fonctionnement (12,6 M€ au CA 2023), mais également les dépenses d'investissement récurrentes, avec par exemple l'Attribution de Compensation en investissement, ou encore le remboursement du capital de la dette.

La Ville, sur conseil du cabinet d'expertise en stratégie financière avec lequel elle travaille, calcule quant à elle le fonds de roulement rapporté aux dépenses totales, qui correspond logiquement à ses besoins de trésorerie.

Sur la base du compte administratif 2023, le nombre de jours couverts par le fonds de roulement représentait 68,5 jours, soit l'équivalent de deux mois de paiement, ce qui le fait apparaître comme bien calibré au regard d'un seuil prudentiel qui se situe à 40 jours et des incertitudes auxquelles toute Collectivité doit pouvoir faire face à l'exemple des dernières crises.

Enfin, la transparence de notre gestion, élément également essentiel de notre stratégie financière, est aussi relevée par la Chambre à travers l'initiative prise d'une version FALC des documents budgétaires (page 15). Je tiens à le souligner ici, la transparence de la gestion étant un engagement fondamental de notre Municipalité.

**S'agissant de la gestion des ressources humaines, 2<sup>ème</sup> volet du rapport**, la Chambre relève la forte intégration des services de la Ville avec ceux de la Communauté urbaine; en soulignant qu'elle a permis d'harmoniser les règles de gestion du personnel et de garantir un pilotage plus cohérent des ressources. Ce haut niveau d'intégration constitue un atout indéniable en termes de qualité et performance du service public, tout autant qu'en termes d'attractivité des emplois en offrant des possibilités motivantes de parcours professionnels aux agents de la Collectivité.

Je me dois à cet égard de souligner ici le déficit actuel d'attractivité des emplois publics, tout particulièrement sur un certain nombre de métiers, auquel la Ville comme l'ensemble des Collectivités locales sont confrontées.

Qu'il s'agisse par exemple des métiers d'animation, de policier municipal, ou encore de métiers techniques, la Ville éprouve des difficultés à pourvoir des postes vacants, et pourtant indispensables aux missions de service public.

Les éléments de rémunération, de parcours professionnels et de formation tout comme les conditions de travail sont ainsi organisés par la Ville avec ce souci permanent de l'attractivité des emplois, et de préparation de l'avenir, au regard des départs en retraite nombreux qui s'opéreront dans les décennies à venir.

C'est dans ce même souci de qualité du service public et dans l'objectif d'une remise à niveau de certains services historiquement sous-dotés, dont celui de l'accueil en périscolaire, et pour mener à bien les programmes d'investissement ambitieux enclenchés sur ce mandat, que nous avons procédé à une hausse des effectifs, comme nous l'avions annoncée.

Cette augmentation des effectifs reste maîtrisée, la Chambre notant (page 30) que le taux d'administration de la Ville de Besançon demeure légèrement inférieur à celui des villes de plus de 100 000 habitants. Le niveau des dépenses de personnel par habitant est d'ailleurs très inférieur à celui constaté en moyenne sur un panel de collectivités comparables que ce soit pour la Ville seule, ou pour le bloc communal « Ville et Grand Besançon Métropole » (631 € par habitant pour Besançon contre 650 € en moyenne pour le panel des 27 communes de 100 000 à 300 000 habitants ; 836 € par habitant pour la Ville et GBM contre 955 € pour le panel, soit un écart de plus de 14 % - chiffres 2022).

Il m'importe également de souligner qu'une part conséquente des créations d'emplois permanents tient à notre décision de déprécariser certains emplois, dans le souci d'améliorer la situation de nombreux agents qui étaient sous contrat précaire depuis de nombreuses années. C'est le cas de la majorité des créations d'emplois d'animateurs périscolaires (ce qui a eu aussi pour effet de mieux sécuriser la continuité d'activité), d'auxiliaires de puériculture, d'adjoints administratifs à la direction de la relation avec les usagers (en pérennisant des renforts mis en place depuis plusieurs années) ou encore de maîtres-nageurs-sauveteurs à la direction des sports.

La Chambre formule 4 recommandations sur le volet des Ressources humaines qui devraient pouvoir trouver en tout ou partie rapidement une traduction concrète.

Une première recommandation vise à revoir les modalités de versement d'une indemnité pour travail de nuit ou travail du dimanche et des jours fériés.

La Chambre considère tout d'abord que le nombre de sujétions pris en compte par la Ville est particulièrement important. La liste des sujétions retenues apparaît au contraire à la Ville très raisonnable au regard du nombre de métiers de la collectivité (près de 200). Il s'agit le plus souvent à travers ces sujétions de reconnaître pour les agents concernés des prises de responsabilités très particulières (à l'exemple des chefs de site, ou encore des régisseurs d'avances ou de recettes), indépendantes des groupes de fonctions. La reconnaissance de ces sujétions s'avère par ailleurs cruciale dans un contexte de tension sur le marché de l'emploi.

Pour ces deux raisons, il n'apparaît pas à ce stade, ni possible, ni souhaitable, d'envisager d'en réduire le nombre.

De façon plus spécifique, la Chambre conteste l'attribution d'indemnités de sujétion pour travail du dimanche ou de nuit.

Force est de constater à cet égard que les indemnités réglementaires compensant ces sujétions sont aujourd'hui trop faibles (0,74 € par heure pour le travail du dimanche, 0,17 ou 0,80 € par heure pour le travail de nuit), pour disposer d'effectifs en nombre pour garantir sur ces plages horaires une continuité de service, pourtant indispensable aux missions de service public.

Le vote par le Conseil municipal d'indemnités de sujétion d'un montant plus adapté tout en restant très raisonnable (5,91 € par heure travaillée le dimanche et 1,50 € par heure travaillée de nuit dans le cadre du cycle normal de travail) a simplement visé à rendre possible la continuité de ces services. Leur remise en cause poserait assurément des difficultés majeures, notamment dans la mobilisation d'équipes en nombre suffisant pour répondre aux exigences de service public en week-end et durant la nuit.

La seconde de ces recommandations consiste à revoir les montants et les règles d'octroi du Complément Indemnitaire Annuel (CIA) ainsi que les modalités de versement de l'ancienne prime de fin d'année.

La Chambre considère que la survenue d'une sanction disciplinaire au cours de l'année de référence ne peut être juridiquement le seul critère pris en compte dans l'appréciation de la manière de servir et recommande à la Collectivité de compléter son dispositif en la matière.

Le tribunal administratif de Besançon, dans son jugement n° 2300317 rendu le 16 juillet 2024, a rejeté la requête d'un ancien agent de la Ville, licencié pour motif disciplinaire, qui contestait la demande de remboursement de son complément indemnitaire annuel versé à tort, ce qui atteste bien de la possibilité de prendre en compte les sanctions disciplinaires dans la dévolution du CIA.

Pour autant, la Ville entend la remarque de la Chambre et envisage d'enclencher, dans le cadre d'un dialogue social nécessairement étroit avec les représentants du personnel, une réflexion sur un possible élargissement des critères de modulation du CIA, notamment à travers une appréciation plus large et moins mécanique de la manière de servir, incluant les éléments ressortant de l'entretien professionnel annuel.

La 3<sup>ème</sup> recommandation consiste à réaliser un audit permettant d'évaluer les causes de progression du nombre d'arrêts pour maladie ordinaire et pour accidents du travail, et d'élaborer des propositions pour enrayer cette évolution.

La question de l'absentéisme et plus globalement des problématiques de santé au travail constitue une préoccupation majeure de la Ville, avec le développement en continu d'une action globale en la matière.

La Chambre en atteste d'ailleurs à travers son rapport (pages 40-41), notant que la Commune dispose d'un large panel d'outils pour lutter contre l'absentéisme et favoriser le bien-être au travail.

Les dernières données issues du rapport social unique situent Besançon légèrement en deçà des moyennes nationales : le taux d'absentéisme en maladie ordinaire s'établit à 4,29 % à la Ville de Besançon contre une moyenne de 4,54 % dans les collectivités territoriales comptant plus de 1 000 agents. De la même manière, le taux d'absentéisme suite à accident de travail est en 2023 de 0,85 % à la Ville de Besançon, contre une moyenne nationale de 1,3 %.

Toutefois, la Ville tout comme la Chambre constate une évolution défavorable de l'absentéisme sur la période de contrôle. C'est pourquoi, dans le prolongement de ce qui a été engagé ces dernières années, et afin de dégager de nouvelles pistes d'action, une étude approfondie sera réalisée pour analyser les causes de cette montée de l'absentéisme (même si c'est une tendance constatée nationalement) et pour identifier des pistes d'actions complémentaires à celles déjà engagées.

La 4ème et dernière recommandation en matière de ressources humaines vise à adopter une délibération sur les heures supplémentaires et doter la collectivité d'un outil de suivi automatisé du temps de travail.

Le règlement du temps de travail unifié (valant pour les agents de la Ville de Besançon, de son CCAS et de Grand Besançon Métropole), adopté par délibération du Conseil municipal, précise clairement les modalités de réalisation comme de compensation des heures supplémentaires. Concernant les heures supplémentaires en particulier, il fixe le rôle incontournable de validation des responsables N+1, les règles de contingentement du volume d'heures supplémentaires et les agents concernés par catégorie.

La Collectivité suivra la recommandation de la Chambre d'aller plus loin dans la précision des agents concernés, avec une liste des métiers concernés qui sera soumise à la délibération du Conseil municipal. Cette formalisation ne modifiera pas quoiqu'il en soit la mise en œuvre sur le fond des heures supplémentaires, leur contrôle préalable par la hiérarchie et leur analyse par le pôle des ressources humaines.

S'agissant de l'outil de gestion du temps de travail « e-Tempo » commun à la Ville, au CCAS et à Grand Besançon Métropole, mis en place au sein de la collectivité le 1er janvier 2024, en réponse à une recommandation de la Chambre dans le cadre du contrôle de la gestion de Grand Besançon Métropole, le choix d'un dispositif déclaratif pour les agents à horaires variables et l'intégration de plannings pour les agents travaillant en équipe, s'est fait par souci de pragmatisme, d'efficacité et de maîtrise des coûts.

A ce stade de la réflexion, le « badgeage » tel que recommandé par la Chambre n'apporterait pas dans les faits de plus-value en termes de validation et de suivi des heures supplémentaires, et présenterait une lourdeur de gestion et des coûts de fonctionnement importants dans lesquels la Collectivité ne souhaite pas s'engager, après l'investissement représenté par « e-Tempo ».

S'agissant enfin du volume élevé d'heures supplémentaires, celui-ci apparaît non compressible et non remplaçable par des emplois permanents, l'objet de ces heures supplémentaires étant de faire face à des pics d'activités liés principalement à l'organisation de manifestations. Cette solution est aussi moins coûteuse que le recours à des prestataires externes pour l'organisation des événements.

Enfin, les situations non réglementaires correspondant à des dépassements réguliers du plafond de 25 heures supplémentaires dans quelques services, constatés sur tout ou partie de la période de contrôle, ont été traitées depuis, la Collectivité restant vigilante à ce que ce type de situation ne se représente plus.

**Le 3ème et dernier volet du rapport porte sur une enquête commune aux juridictions financières relative à la gestion du patrimoine monumental, avec un focus sur la Citadelle de Besançon.**

Le patrimoine monumental de Besançon est particulièrement remarquable, comme le souligne la Chambre dans son rapport. Il allait ainsi de soi que Besançon participe à cette enquête régionale sur le patrimoine historique, alors même qu'elle dispose d'un des plus importants secteurs sauvegardés de France.

Consciente de la valeur de ce patrimoine monumental qui fait partie intégrante de l'identité de la ville et qui constitue aussi un formidable atout d'attractivité et de visibilité pour notre territoire, la Commune de Besançon déploie des efforts exceptionnels pour sa restauration, son entretien et sa valorisation, et ce, depuis de nombreuses années.

En témoignent ses deux secteurs sauvegardés créés pour l'un en 1964 (le secteur sauvegardé Battant – Quai Vauban) et pour l'autre en 1994 (le secteur sauvegardé Centre ancien), fusionnés en un périmètre unique pour former le site patrimoine remarquable (SPR) de Besançon en 2016.

En attestent également sa labélisation « ville d'art et d'histoire » depuis 1986, ou encore son inscription au patrimoine mondial de l'UNESCO depuis 2008 des « fortifications de Vauban » pour la Citadelle, l'enceinte urbaine et le Fort Griffon.

La Municipalité issue des élections de 2020 poursuit cette action menée au long cours, avec cette même volonté et la même énergie, pour préserver, restaurer, entretenir et valoriser ce patrimoine remarquable, avec le concours de l'Etat, de la Région, du Département, de Grand Besançon Métropole, sans oublier les aides ponctuelles de l'Union européenne, mais aussi les mécènes.

De conséquentes opérations d'investissement auront été réalisées au cours du présent mandat, à l'exemple de la rénovation intégrale du Musée de la résistance et de la déportation, inauguré en 2023, mais aussi des jardins adjacents. D'autres projets d'importance sont par ailleurs déjà programmés, comme la transformation du Hangar aux manœuvres en une salle d'expositions, de spectacles, de congrès et de réceptif (décision prise en mai 2022) ou encore le lancement (décidé en 2024) en lien avec Grand Besançon Métropole d'une vaste plan de modernisation de l'éclairage de la Citadelle.

Pour illustrer l'engagement financier que cela représente, il me semble important de souligner que pour les seules fortifications UNESCO, la Ville a consacré entre 2007 et 2023, pas moins de 21,7 M€ TTC. C'est un montant très important qui donne la dimension de l'ambition portée par la Ville pour la restauration et la valorisation de son patrimoine. Au regard du volume des budgets engagés, la Ville n'a pu le faire que grâce au soutien financier important de l'Etat (DRAC) ainsi que de la Région et du Département. Les taux de subventions obtenus juste après la reconnaissance UNESCO pouvaient atteindre 60 à 70 %. Ces niveaux d'aide ne sont malheureusement plus d'actualité et la Ville a dû depuis ajuster son budget mécaniquement, du fait de l'augmentation du reste à charge.

Sur la base de ces quelques exemples, vous comprendrez aisément que l'appréciation consistant à considérer que s'agissant du patrimoine historique, « *la Ville dispose des moyens nécessaires pour en assumer la charge* » (page 9) peut paraître quelque peu abrupte et décontextualisée. Elle fait fi des autres impératifs auxquels la Ville doit faire face, qu'il s'agisse du mur d'investissement lié aux défis énergétiques de la transition, des autres bâtiments et équipements à rénover, ou en matière de besoins sociaux toujours croissants. Autant de besoins à satisfaire du mieux possible et dans la limite de capacités financières non extensibles de la Ville, en l'absence de toute évolution des taux de fiscalité.

Dans le domaine du patrimoine historique, comme dans tous les autres secteurs d'intervention, la Ville travaille donc en continu à optimiser l'allocation de son budget et la Chambre voudra bien noter qu'aucune situation de patrimoine protégé au titre des Monuments historiques n'est identifiée aujourd'hui comme présentant des dégradations anormales et / ou irréversibles qui conduiraient à devoir intervenir prioritairement, et en urgence, notamment par mesure de sécurité.

Concernant le diagnostic du patrimoine, autre sujet de préoccupation exprimé par la Chambre, je précise que la Ville dispose d'une vue d'ensemble du bâti patrimonial dont elle est propriétaire, qu'il soit ou non protégé au titre des Monuments historiques. Ce premier niveau de diagnostic sanitaire permet d'engager des études plus approfondies ciblées sur les bâtiments concernés par des fragilités. Ce processus de hiérarchisation et de priorisation des diagnostics détaillés a fait la preuve de son efficacité, dans le cadre d'un budget contraint mais qui ne fait l'impasse sur aucune dépense obligatoire.

Au-delà de la restauration et l'entretien du patrimoine monumental, la Ville s'attache à répondre aux enjeux de valorisation de ce patrimoine remarquable, au service notamment d'une politique plus globale de promotion de l'attractivité et du rayonnement de notre territoire.

L'exemple de la Citadelle est à cet égard illustratif de l'engagement de la Ville en la matière. Le projet culturel et touristique adopté en Municipalité et présenté en Conseil municipal à l'occasion du lancement de la rénovation du Hangar aux manœuvres le 19 mai 2022 atteste de la dynamique enclenchée.

Je ne reprendrai que les premiers paragraphes de cette délibération qui dans sa première partie exposent les grands principes du projet pluriannuel : « *La Citadelle, unique site UNESCO de la métropole bisontine, s'engage dans une évolution ambitieuse, autour d'un projet culturel et touristique pluriannuel renouvelé à la hauteur d'une promesse UNESCO. Il est fondé sur une offre construite pour et avec le territoire. A l'échelle d'un site de 12 hectares, accueillant 270 000 visiteurs par an, l'entreprise n'est possible qu'à travers un projet global qui vise à donner une perspective au lieu et à ses partenaires. Il s'étendra sur la période 2021-2026 et comportera 3 axes* » : « mieux accueillir », « animer le site, vivre une expérience », « incarner les valeurs de l'UNESCO ». Ces 3 axes sont développés dans le détail dans la suite de la délibération.

En vis-à-vis de cette ambition affichée à travers ce projet pour ce site majeur, la Ville a alloué à la Citadelle des moyens à une hauteur inédite. Pour preuve, la charge nette atteint 4,35 M€ en 2023, comme le mentionne le rapport, une hausse pleinement assumée par la Ville au regard des objectifs d'attractivité et de rayonnement qu'elle s'est défini.

Et cette action commence à porter ses fruits, avec une fréquentation en hausse, les entrées payantes à la Citadelle connaissant une progression régulière depuis 2020, année qui avait marqué un effondrement de la fréquentation à la suite de la crise sanitaire.

Les entrées payantes sont passées de 172 840 en 2022 à 183 880 en 2023, soit une progression de 6,4 % en un an. Les chiffres de l'année 2024 témoignent quant à eux de la poursuite de ce mouvement ascendant avec une progression de 6 % à nouveau sur la période de janvier à juillet (168 134 visiteurs à fin juillet 2024 contre 158 871 sur la même période de l'année 2023).

Certes, nous ne sommes pas encore revenu au niveau d'avant la crise sanitaire, mais cette progression forte de la fréquentation de la Citadelle témoigne du succès de la stratégie mise en place.

Au vu de l'ensemble de ces éléments, la recommandation visant à adopter un projet pluriannuel culturel et touristique pour la Citadelle me paraît relativement surprenante car jamais auparavant, la Ville n'aura eu un projet aussi ambitieux et n'aura alloué autant de moyens à la Citadelle.

En termes de pistes de progrès concrètes, je prends note de la proposition de la Chambre de se doter d'une charte éthique du mécénat. J'ai depuis demandé aux Services d'y travailler pour une présentation de celle-ci en Conseil municipal dans les mois à venir.

Cette charte me paraît en effet utile, au regard d'un mécénat en fort développement, preuve là aussi de la dynamique enclenchée et de la capacité de la Ville à entraîner sur la base de son projet pour la Citadelle de nombreux partenaires publics et privés.

Tels sont les principaux éléments que je souhaitais apporter en réponse à ce rapport de la Chambre au titre du contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Besançon de 2018 jusqu'à la période la plus récente.

Adressant mes remerciements à la Chambre régionale des comptes de Bourgogne Franche-Comté pour ce rapport très détaillé, et son analyse,

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, mes salutations distinguées.

La Maire,

Anne VIGNOT  
Présidente de Grand Besançon Métropole



Arrivée le 28/08/2024 - GA 24 01 97

Jean-Louis Fousseret  
Maire honoraire de Besançon  
1 rue du clos Méry  
25000 Besançon  
06-80-27-03-93  
[Jean-louis.fousseret@hotmail.fr](mailto:Jean-louis.fousseret@hotmail.fr)

A l'attention de Monsieur Emmanuel ROUX  
Président de la Chambre Régionale  
des Comptes de Bourgogne  
Franche-Comté

Besançon, le 27 août 2024,

Monsieur le Président,

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 Commune de Besançon pour les exercices 2018 jusqu'à la période la plus récente.

Je tiens à vous remercier sincèrement pour ce rapport qui présente l'évolution de la situation financière de la Collectivité sur la période contrôlée et apporte également une analyse approfondie des politiques menées en matière de ressources humaines et de patrimoine monumental.

Maire de Besançon de 2001 à 2020, il m'importait au plus haut point de laisser à mon successeur, quel qu'il soit, une situation saine des finances publiques de la Ville. L'étude de la Chambre, par le détail des chiffres année par année, permet d'attester de cette réalité. Besançon présentait en 2020 une situation financière solide, ce qui a été indéniablement un atout important pour faire face à la crise sanitaire de 2020, puis aux autres crises qui lui ont succédé malheureusement par la suite.

De même, et comme vous le notez, la construction de l'intercommunalité m'a conduit, en tant que Maire de Besançon et Président du Grand Besançon, à organiser une forte intégration des services entre la Ville, son CCAS et Grand Besançon, permettant de garantir encore aujourd'hui les conditions d'un pilotage efficace des ressources de ces Collectivités.

La mise en place d'une instance de dialogue social commune, de lignes directrices de gestion partagées, d'un régime indemnitaire harmonisé et d'un unique règlement de temps de travail sont autant d'acquis qui constituent toujours des points d'appui précieux dans la gestion des deux Collectivités.

Dans le descriptif de la politique RH mené durant ma mandature, j'avoue en revanche ne pas comprendre l'analyse de la Chambre sur le traitement de la situation d'un agent, collaborateur de Cabinet, alors même que les décisions prises le concernant ne l'ont été que pour protéger la Ville de Besançon, que l'ensemble des règles de droit applicables aux collaborateurs de cabinet ont été strictement respectées par la Collectivité, et que la Commune n'a pas subi de préjudice du fait de cette situation par rapport au terme normal du contrat.

Vous voudrez bien trouver en annexe à cette réponse les éléments précis et détaillé de gestion de cette situation. J'estime avoir toujours fait preuve de prudence pour éviter tout risque pour la Collectivité, et pour garantir le bon déroulement des élections dans le respect des règles de droit et d'équité entre les différents candidats.

Enfin, je ne saurais terminer mon propos sans dire quelques mots sur le patrimoine monumental, tant celui-ci a constitué tout au long de mes différents mandats une préoccupation constante et une priorité forte.

L'obtention en 2008 pour Besançon de l'inscription au patrimoine mondial de l'UNESCO de ses « fortifications de Vauban » pour la Citadelle, l'enceinte urbaine et le Fort Griffon en 2008 a été une formidable occasion de « mettre les projecteurs » sur le patrimoine remarquable de notre Ville. Les vastes programmes de restauration du patrimoine Vauban et des autres bâtiments classés ou inscrits ont pu ainsi être accélérés avec des soutiens financiers élevés, notamment de la part de l'Etat.

De même, sur la fin de mon dernier mandat, j'ai enclenché au point qu'elle soit irréversible l'opération de rénovation du Musée de la Résistance et de la Déportation, l'une de mes plus grandes fiertés avec celles, dans des domaines très différents, du tramway (dans le cadre d'un étroit partenariat entre GBM et la Ville, dans des conditions de délais et de budget qui ont été saluées par la Chambre dans son rapport concernant Grand Besançon) et l'installation de l'Institut Régional Fédératif du Cancer de Franche-Comté (avec un soutien important de nombreux partenaires publics).

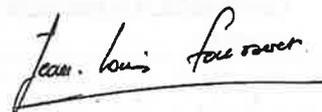
Concernant le patrimoine, j'ajouterai qu'il peut être matériel mais aussi immatériel. C'est en sens que je me suis aussi beaucoup investi pour l'inscription sur la Liste représentative du patrimoine culturel immatériel de l'humanité des savoir-faire en mécanique horlogère et mécanique d'art de l'Arc jurassien franco-suisse. Cette inscription met en valeur une tradition vivante emblématique, qui vient s'ajouter à la richesse de notre patrimoine monumental, et qui tous deux constituent des atouts indéniables pour notre territoire, pour son attractivité et son rayonnement.

Tels sont les quelques points que je souhaitais souligner à la lecture de ce rapport que je remercie à nouveau sincèrement la Chambre régionale des comptes d'avoir établi.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments respectueux.

*Très Sincèrement,*

Jean-Louis Fousseret



## GESTION DE LA SITUATION D'UN COLLABORATEUR DE CABINET

**Dans la situation évoquée par la Chambre (page 32), les décisions prises ne l'ont été que pour protéger la Ville de Besançon et non au détriment de cette dernière.**

Pour rappel, l'agent concerné a été embauché en novembre 2008 en tant que collaborateur au sein de mon cabinet. Le contrat renouvelé devait prendre fin au terme de mon mandat, comme le veut le statut des membres des cabinets des exécutifs locaux.

Lorsque ce collaborateur m'a fait part de sa volonté de mener une liste aux élections municipales à Besançon en mars 2020, j'ai demandé à mes services (n'étant ni juriste, ni spécialiste des ressources humaines), qu'ils m'indiquent la bonne façon de procéder pour que tout soit fait dans le respect strict des lois et règles du code de la fonction publique, de la commission des comptes de campagne et de la Cour des Comptes.

Mes services m'ont indiqué que, pour préserver les intérêts de la collectivité, il était nécessaire que le contrat de travail de l'intéressé soit arrêté avant le début de la campagne électorale. L'activité de celui-ci au sein de mon cabinet, qui plus est alors qu'il était chargé des relations avec la presse, aurait immédiatement conduit à des soupçons d'intervention de la Ville dans la campagne électorale. Or, les règles du droit électoral imposent un devoir de neutralité et prohibent tout don et avantage en nature de la part de personnes morales (art. L. 52-8 du code électoral). L'article L. 113-1 III du code électoral punit les personnes morales pour avoir accordé de tels dons.

Pour des raisons de clarté et pour se préserver de toute mise en cause de la Ville, la seule solution était de procéder à une rupture de lien, claire et définitive entre lui et la Ville, dès le 1<sup>er</sup> janvier 2020, soit dès le début de la campagne électorale.

**L'ensemble des règles de droit applicables aux collaborateurs de cabinet ont été strictement respectées par la Collectivité dans la gestion de cette situation.**

Ledit collaborateur ne voulant pas démissionner, puisqu'il avait la possibilité juridiquement de demeurer membre de mon cabinet jusqu'à la veille du 1<sup>er</sup> tour, le 15 mars, le licenciement était donc le seul moyen d'avoir la certitude que les liens entre la Ville et l'intéressé soient rompus de façon définitive à cette date précise du 1<sup>er</sup> janvier.

Toutes les règles ont été respectées. Il a ainsi été proposé, comme le prévoit la loi, de mettre fin au contrat dans le cadre d'un « *licenciement prononcé à la discrétion de l'autorité territoriale après mise en œuvre d'une procédure de licenciement préalable et du respect d'une durée légale de préavis* », ce qui a été fait. Et il s'agissait bien d'un licenciement, puisque l'intéressé n'était pas désireux de quitter ses fonctions aussi tôt. C'est la collectivité qui a pris l'initiative de ce départ. Certes, le choix de ce collaborateur n'était pas le fait de la commune, mais il appartenait à la commune de se prémunir contre les conséquences du choix de son agent.

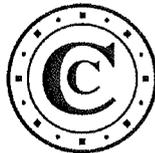
Celui-ci a été informé de cette procédure par un courrier remis en main propre le 25 octobre 2019.

Pendant toute la campagne, les liens entre le cabinet et celui-ci étaient donc rompus de façon définitive au 1<sup>er</sup> janvier 2020. La campagne s'est passée sans contestation ni recours, ni polémique sur l'intervention de la commune, ce qui me paraissait essentiel ayant toujours géré les campagnes électorales avec la plus grande précaution pour respecter les règles de droit et l'équité entre les différents candidats.

**J'ajoute qu'il ne me paraît pas juste de présenter ce choix comme ayant occasionné un coût pour la Commune en comparant le coût du licenciement avec celui d'une démission volontaire.**

Il paraît plus adéquat de le faire avec le coût qu'aurait assumé la collectivité si le contrat était allé à son terme, comme cela était prévu au moment de sa signature. Ce sont en effet ces conséquences financières qui ont été anticipées lorsque le contrat a été conclu.

Or, la fin prévue du contrat était celle de la fin du mandat du maire. L'exécution normale du contrat aurait donc conduit à rémunérer l'intéressé jusqu'au 3 juillet 2020, ce qui équivaut à l'indemnité de licenciement finalement versée. Ce collaborateur aurait touché les mêmes indemnités compensatrices de congés payés et aurait perçu de la même façon des allocations pour perte d'emploi.



Dijon, le 10 septembre 2024

**Le président**

Réf. : 24 ROD2 – AV 23

**Objet** : Notification du rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Besançon – (Organique et patrimoine)

**P.J** : 1 rapport d'observations définitives et ses réponses

**Envoi recommandé avec avis de réception**

Madame le Maire,

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport d'observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Besançon pour les exercices 2018 jusqu'à la période la plus récente et dans le cadre des travaux communs des juridictions financières portant sur une enquête relative au patrimoine monumental, ainsi que les réponses qui lui ont été apportées.

Je vous rappelle que ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à votre conseil municipal. Il conviendra de l'inscrire à l'ordre du jour de sa plus proche réunion, au cours de laquelle il donnera lieu à débat. Dans cette perspective, le rapport sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Dès la tenue de cette réunion, ce document pourra être publié et communiqué aux tiers en faisant la demande, dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration.

En application de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, je vous demande d'informer le greffe de la date de la plus proche réunion de votre conseil municipal et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

Par ailleurs, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations est transmis au préfet du Doubs ainsi qu'à la directrice départementale des finances publiques du Doubs.

Enfin, j'appelle votre attention sur le fait que 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 entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes".

**Madame Anne VIGNOT**  
**Maire de Besançon**  
2 Rue Mégevand  
25000 BESANÇON

Il retient ensuite que « 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, vous voudrez bien notamment préciser les suites que vous aurez pu donner aux recommandations qui sont formulées dans le rapport d'observations, en les assortissant des justifications qu'il vous paraîtra utile de joindre, afin de permettre à la chambre d'en mesurer le degré de mise en œuvre.

Je vous prie de recevoir, Madame le Maire, l'assurance de ma considération distinguée.

*Bien à vous*

**Emmanuel ROUX**

