

Monsieur le Maire,

Par lettre du 13 avril 2006, j'ai porté à votre connaissance le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes concernant la gestion de la commune de Besançon pour les exercices 1996 à 2004.

Vos réponses parvenues à la chambre dans le délai d'un mois prévu par les articles L. 241-11 et R. 241-17 du code des juridictions financières, ont été enregistrées au greffe le 11 mai 2006.

A l'issue de ce délai, je vous notifie le rapport d'observations définitives retenu par la chambre, accompagné de votre réponse.

En application des dispositions de l'article R. 241-17 cité ci-dessus, il vous appartient de transmettre ce rapport et la réponse jointe, à l'assemblée délibérante. Conformément à la loi, l'ensemble doit :

1. faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de la plus proche réunion de l'assemblée ;
2. être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres ;
3. donner lieu à débat.

Vous voudrez bien informer le greffe de la chambre de la date à laquelle le rapport d'observations et la réponse jointe auront été portés à la connaissance de l'assemblée délibérante.

Après cette date, en application des dispositions de l'article R. 241-18 du code des juridictions financières, le document final sera considéré comme un document administratif communicable à toute personne en faisant la demande, dans les conditions fixées par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

Enfin, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 241-23 du même code, le rapport d'observations définitives et les réponses jointes sont transmis au préfet et au trésorier-payeur général du département du Doubs.

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

Le président,

Louis VALLERNAUD

Monsieur Jean-Louis Fousseret
Mairie de Besançon
2, rue Mégevand
25034 BESANCON CEDEX



**CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES
DE FRANCHE-COMTÉ**

**RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES FORMULEES PAR
LA CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES DE FRANCHE-COMTE
SUR LA GESTION DE LA COMMUNE DE BESANÇON
(1996 – 2004)**

Délibéré le 24 mars 2006

SOMMAIRE

<u>Rappel de la procédure</u>	<u>4</u>
<u>1 La gestion des personnels</u>	<u>5</u>
1.1 L'évolution des effectifs	5
1.2 La gestion des emplois et des ressources et la politique salariale	6
1.3 Les collaborateurs de cabinet	11
1.4 La gestion de l'absentéisme	14
<u>2 La gestion des achats</u>	<u>17</u>
2.1 Le périmètre du contrôle	17
2.2 Le résultat du contrôle : des faiblesses dans la procédure d'achat	19
<u>3 Les grands projets d'investissements</u>	<u>27</u>
3.1 L'opération d'aménagement du musée du Temps dans le Palais Granvelle	27
3.2 L'opération Marché-Beaux-Arts	46
<u>4 La situation financière</u>	<u>67</u>
4.1. Présentation du budget municipal	67
4.2. La section de fonctionnement	70
4.3. La section d'investissement	73
4.4. Le financement de l'investissement	76
4.5. La fiscalité	77
4.6. La gestion de la dette	80
4.7. L'équilibre budgétaire	82
4.8. Les engagements hors bilan	83
4.9. Synthèse	83

Annexes

Annexe n°1 : opération d'aménagement du musée du Temps – marchés d'études et d'ingénierie

Annexe n°2 : opération d'aménagement du musée du Temps – marchés de travaux

Annexe n°3 : opération Marché Beaux Arts – missions confiées à la SEDD

Annexe n°4 : les grandes masses du budget communal

Annexe n°5 : les résultats de clôture

Annexe n°6 : les recettes de fonctionnement

Annexe n°7 : les dépenses de fonctionnement

Annexe n°8 : les recettes d'investissement

Annexe n°9 : les dépenses d'investissement

Annexe n°10 : l'encours de la dette

Annexe n°11 : la capacité d'autofinancement

Rappel de la procédure

Par lettre du 10 juin 2003, le président de la chambre régionale des comptes de Franche-Comté a informé, conformément aux termes de l'article R. 241-2 du code des juridictions financières, le maire de Besançon de l'engagement de la procédure d'examen de la gestion portant sur la période courant à compter de l'exercice 1996.

Le 15 septembre 2004, le président de la chambre régionale des comptes a informé le maire de Besançon du changement de rapporteur pour le contrôle de la gestion de sa collectivité en raison du départ du magistrat initialement désigné. Par courrier du 29 septembre 2004, le maire de Besançon a pris note de ce changement.

Le 8 juillet 2005, en application des dispositions de l'article L. 241-7 du code des juridictions financières, l'entretien préalable a eu lieu avec le maire actuellement en fonctions, M. Jean-Louis Fousseret et le même jour, avec M. Robert Schwint, son prédécesseur sur la période 1996 - 2001.

Dans sa séance du 23 novembre 2005, la chambre régionale des comptes a arrêté des observations provisoires qui ont fait l'objet d'un rapport d'observations provisoires et a décidé de l'adresser aux deux ordonnateurs successifs.

C'est à ce titre qu'il a été notifié à M. Schwint et M. Fousseret le 2 décembre 2005. Les extraits les concernant du rapport d'observations provisoires ont également été communiquées à l'ensemble des personnes physiques ou morales nominativement ou explicitement mises en cause, au sens de l'article R. 241-12 du code des juridictions financières, à savoir la DRAC, M. Pascal Prunet, architecte en chef des monuments historiques, les cabinets Cholley, Betic, Touzalin le 5 décembre 2005 et enfin le cabinet Cornet le 7 décembre 2005.

Par courrier du 30 janvier 2006 enregistré au greffe de la chambre le 31 janvier 2006, M. Fousseret représentant la ville de Besançon a apporté ses réponses au rapport d'observations provisoires précité. La Société d'équipement du Doubs a répondu par courrier du 27 janvier 2006 enregistré au greffe de la chambre le 31 janvier 2006. Le préfet du département du Doubs a transmis la réponse de la direction régionale des affaires culturelles le 7 mars 2006.

M. Pascal Prunet, architecte en chef des monuments historiques, a répondu par courrier du 3 février 2006 et les cabinets Touzalin et Betic ont répondu respectivement les 30 janvier et 2 février 2006. Le présent rapport d'observations définitives tient compte de l'ensemble de ces réponses.

La chambre rappelle que dans le cadre de sa mission d'examen de la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, définie à l'article L. 211-8 du code des juridictions financières, elle relève principalement les points qui lui paraissent poser problème, notamment sur le plan de la régularité et des risques financiers et juridiques encourus, ou plus simplement qui méritent réflexion.

1 La gestion des personnels

1.1 L'évolution des effectifs

Selon les données des bilans sociaux, entre 1999 et 2003, les effectifs rémunérés sur le budget principal de la ville de Besançon sont passés de 2 132 à 2 322 agents permanents, soit une augmentation d'environ 2 % par an en moyenne. Cette évolution résulte de la reprise en 2002 sur le budget de la ville des 147 agents du service « famille-enfance » du centre communal d'action sociale (CCAS), et du transfert en 2003 de 29 agents des centres sociaux précédemment gérés par le CCAS, ce qui représente 176 agents transférés sur le budget de la ville pour une augmentation totale de 190 agents sur la période.

Si l'on ajoute les effectifs des agents rémunérés sur les budgets annexes, le nombre total d'agents titulaires et contractuels est passé de 3 015 en 1999 à 3 115 agents en 2003, soit une augmentation de 3 % sur la période.

La répartition entre agents titulaires et agents contractuels connaît la même évolution. Ainsi en 1999, le budget principal comptabilisait 1 823 agents permanents soit 65,6 % du total des effectifs ; en 2003 ce budget fait apparaître 1 948 agents soit 67,7 % des effectifs de la commune. En tenant compte des budgets annexes, les titulaires représentaient 2 059 agents en 1999 soit 68,3 % des effectifs totaux de la commune contre 2 186 agents en 2003, soit 70,1 % des effectifs. Ces données situent la ville de Besançon au dessus de la moyenne nationale, selon le rapport « *les collectivités locales en chiffres 2005* » du ministère de l'Intérieur, qui évaluait la proportion de titulaires dans la fonction publique territoriale au 31 décembre 2003 à environ 66 % des effectifs.

En outre l'analyse de l'évolution des effectifs par filière permet de constater que l'adhésion à la CAGB n'a pas entraîné au 31 décembre 2003 une diminution du coût de la fonction personnel dans les finances de la ville. Cette situation résulte notamment du maintien de la compétence de collecte des ordures ménagères et des activités du conservatoire national de région, ces deux domaines représentant 175 agents au 31 décembre 2003, ainsi que de la réaffectation, au besoin en surnombre, des agents qui étaient affectés à des compétences transférées, en particulier le transport urbain. La ville a indiqué sur ce point que ce secteur mobilisait peu d'agents, 3 équivalent temps plein identifié. La chambre note que cette situation s'est modifiée à compter du 1^{er} janvier 2006 à la suite de deux délibérations du conseil municipal du 15 décembre 2005 transférant les postes de 109 agents pour la gestion des déchets et de 102 agents pour le conservatoire national de région à la communauté d'agglomération.

Toutefois, la reprise en 2002 et en 2003, des personnels affectés au secteur famille enfance et aux centres sociaux du CCAS, accentue l'augmentation dans le budget communal de la masse salariale sur la période. En effet, même en tenant compte de la baisse de la subvention attribuée au CCAS entre 2001 et 2002 (diminution de 4 023 268 €), le coût budgétaire des personnels a connu, à compétences constantes, une augmentation de près de 8 % sur la période.

Le tableau ci-après permet de mesurer l'impact budgétaire de cette situation :

charges de personnel (chapitre 012)					
en euros	1 999	2 000	2 001	2 002	2 003
données brutes	63 623 345	64 499 904	65 560 571	70 219 494	72 763 535
diminution de la subvention au CCAS	0	0	0	4 023 268	4 023 268
prise en compte réduction subvention au CCAS	63 623 345	64 499 904	65 560 571	66 196 226	68 740 267

Ainsi, hormis la reprise des personnels affectés au service de la petite enfance et aux centres sociaux, l'adhésion à la CAGB a eu un effet limité en termes budgétaires et ce, bien que l'attribution de compensation de la taxe professionnelle versée à la ville ait été régulièrement diminuée du coût net des compétences transférées (dont les charges de personnel lorsqu'il y avait lieu). Le transfert de charges de la ville à la communauté d'agglomération ne s'est pas accompagné d'une diminution sensible des effectifs de la commune.

La ville estime sur ce point que le montant de la réduction des subventions attribuées au CCAS a été de 4 294 737 € pour 2002 et de 5 227 237 € pour 2003 du fait des transferts des centres sociaux ; cette précision limiterait l'augmentation de la masse salariale à 6,1 % sur la période. Toutefois l'examen des pièces justificatives fournies à l'appui des comptes de gestion n'a pas permis à la chambre de vérifier en l'état cette affirmation.

La situation observée est donc particulièrement remarquable puisque que sur la même période, la tendance nationale des villes comparables (villes de plus de 100 000 habitants appartenant à une communauté d'agglomération à taxe professionnelle unique - TPU) est à une baisse des dépenses de personnel de près de 28 % (cf. ministère de l'Intérieur, « les collectivités locales en chiffres », édition 2005). Le choix de transférer progressivement à la CAGB les compétences jusque là dévolues à la ville a donc eu des incidences sur les finances de la ville.

La chambre observe que l'adhésion de la ville à la CAGB n'avait pas eu d'impact au 31 décembre 2004 sur l'évolution des effectifs en personnels qui sont restés relativement stables, elle note cependant l'évolution apparue en 2006 résultant du transfert des personnels affectés à la gestion des déchets et de ceux du conservatoire de musique sous la compétence de la CAGB.

1.2 La gestion des emplois et des ressources et la politique salariale

1.2.1 Les avancements

L'effectif des 2 322 agents occupant un emploi permanent à la ville de Besançon au 31 décembre 2003 se répartit de la manière suivante selon les données du bilan social : 2 075 fonctionnaires titulaires (soit 89 % des effectifs), 112 stagiaires et 135 agents contractuels. La politique de gestion d'avancement de grade et d'échelon a par conséquent un impact significatif sur le budget de la collectivité.

L'examen des bilans sociaux montre qu'entre 1999 et 2003 les avancements de grade sont passés de 8,2 % des effectifs en 1999 (soit 175 avancements pour 2 132 agents) à 11,8 % des effectifs en 2003 (soit 275 avancements pour 2 322 agents).

Il apparaît toutefois que les avancements d'échelon catégoriel ont connu une légère diminution puisqu'ils ont évolué de 30,58 % des effectifs en 1999 (652 avancements d'échelon pour 2 132 agents) à 26,61 % des effectifs en 2003 (618 avancements d'échelon pour 2 322 fonctionnaires). Ce constat doit être relié à la pyramide des âges des agents. En effet, en 2003 11,9 % des agents (soit 278 pour un total de 2 322) étaient âgés de plus de 55 ans et avaient atteint, pour une partie importante d'entre eux, l'échelon terminal de leur grade. En 1999, cette proportion était moindre puisqu'ils représentaient 10 % des effectifs, soit 215 agents sur 2 132.

Les modalités d'avancement d'échelon sont prévues par la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée qui dispose dans son article 78 que « l'avancement d'échelon a lieu de façon continue d'un échelon à l'échelon immédiatement supérieur. Il est à la fois fonction de l'ancienneté et de la valeur professionnelle, telle que définie à l'article 17 du titre 1^{er} du statut général du fonctionnaire.... L'avancement d'échelon à l'ancienneté maximale est accordé de plein droit.

L'avancement d'échelon à l'ancienneté minimale peut être accordé au fonctionnaire dont la valeur professionnelle le justifie ». L'article 17 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires précise qu'en matière d'évaluation de la valeur professionnelle, « *les notes et appréciations générales attribuées aux fonctionnaires et exprimant leur valeur professionnelle leur sont communiquées...* ».

L'examen des tableaux d'avancement d'échelon, pour les années 2000 à 2003, montre que la ville pratique en la matière une gestion administrative des avancements sans aucune référence à la valeur professionnelle de l'agent. En effet le principe retenu est l'avancement systématique à l'ancienneté minimum ; toutefois celui-ci ne s'applique pas aux agents qui sont dans la première année de titularisation ou de changement de grade. De ce fait, aucun critère lié au résultat ou à la « manière de servir » des agents n'a été introduit ou mis en œuvre pour permettre d'individualiser le déroulement de carrière, à l'exception des sanctions disciplinaires individuelles prises après avis de la commission administrative paritaire, mais qui restent toutefois limitées (15 sanctions pour 2 322 emplois permanents ont été prises en 2003).

Cette méthode de gestion des ressources humaines ne relève pas d'un choix de gestion dont la chambre n'aurait pas à discuter l'opportunité. Elle traduit la non application des dispositions législatives précitées (loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 et loi n° 84-53 du 26 janvier 1984) qui prévoient que l'avancement d'échelon est fonction de la valeur professionnelle des fonctionnaires dans son application la plus favorable.

L'incidence budgétaire de cette méthode de gestion n'est pas neutre dans l'évolution des besoins de cette collectivité.

Sur ce point, la ville estime qu'il convient de tenir compte des revalorisations salariales et de l'augmentation des cotisations patronales dans le ratio d'évolution de la masse salariale. Il n'en reste pas moins réel et remarquable que les conditions favorables d'avancement d'échelon et de grade pèsent sur le budget de la collectivité.

D'ailleurs tant les juridictions financières (CRC Aquitaine 13/01/2003 Région Aquitaine, CRC Pays de Loire 12/12/2002 ville de Laval) que les juridictions administratives (CE 15 /01/1992 syndicat national CGT-FO de l'INSEE) ont rappelé la nécessité d'examiner dans ce domaine la situation individuelle des agents. La pratique existante à Besançon prive la collectivité d'un moyen d'évaluation s'inscrivant dans une gestion des emplois et des compétences, celle-ci ne pouvant se résumer principalement à la gestion des seules vacances de poste.

En conséquence la chambre note le caractère systématique de la gestion des avancements du personnel à l'ancienneté minimale et rappelle les dispositions de la loi du 26 janvier 1984 qui précise que « *l'avancement d'échelon à l'ancienneté minimale peut être accordé au fonctionnaire dont la valeur professionnelle le justifie* ».

1.2.2 Les primes

Aux termes de l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, « *l'assemblée délibérante de chaque collectivité territoriale ... fixe, ... les régimes indemnitaires dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'Etat...* ». En outre, l'article 111 de cette même loi précise que « *les agents titulaires d'un emploi d'une collectivité... sont intégrés dans la fonction publique territoriale et classés dans les cadres d'emplois ou emplois en prenant en compte la durée totale des services qu'ils ont accomplis. Ces agents conservent les avantages qu'ils ont individuellement acquis en matière de rémunération et de retraite. Par exception à la limite résultant du premier alinéa de*

l'article 88, les avantages collectivement acquis ayant le caractère de complément de rémunération que les collectivités locales... ont mis en place avant l'entrée en vigueur de la présente loi sont maintenus au profit de l'ensemble de leurs agents, lorsque ces avantages sont pris en compte dans le budget de la collectivité... ».

En application de cette législation, le conseil municipal dans sa séance du 17 février 1992 s'est prononcé sur le régime indemnitaire applicable notamment aux fonctionnaires des filières technique et administrative. A ce titre, il a été décidé du maintien d'une prime de fin d'année consistant en l'équivalent d'un 13^{ème} mois et au versement d'une prime spéciale administrative au bénéficiaire des cadres administratifs titulaires et stagiaires rémunérés aussi bien sur le budget principal de la ville de Besançon que sur les budgets annexes et pour le CCAS.

Lors de cette même séance, sur proposition du maire, M. Schwint, il a été décidé que *« l'année 1992 serait mise à profit pour mettre en place, au plus tard à partir du 1^{er} janvier 1993, un système d'évolution progressif (réparti sur plusieurs années) de l'ensemble des régimes indemnitaires en conservant, comme c'est le cas actuellement, un équilibre global entre cadres administratifs et cadres techniques, dans la limite des possibilités offertes par les textes réglementaires. Cette évolution maîtrisée du régime indemnitaire (...) prendrait en compte la notion de mérite professionnel comme le conseil municipal l'a décidé le 17 décembre 1990 pour les cadres, disposition qui serait étendue à l'ensemble du personnel. Il importe en effet d'intégrer les notions de performance professionnelle et de récompense dans l'attribution des primes et indemnités et d'abandonner le principe de distribution uniforme actuel, l'idée d'une réduction des primes pour les agents peu performants devant être admise. La rémunération (traitement et primes) doit être un outil de management. En outre, l'attribution de la prime de fin d'année prendra en compte la manière de servir, comme c'était le cas avant le 26 janvier 1984 ».*

Il est rappelé que cette décision a confirmé la délibération du 17 décembre 1990 dans laquelle il était envisagé, à l'occasion de la mise en place d'une prime technique destinée aux ingénieurs territoriaux et aux directeurs généraux et directeurs des services techniques, qu'*« après trois années de fonctionnement expérimental, les modalités ci-dessus (nb : modulation pour les ingénieurs divisionnaires adjoints en tenant compte des fonctions exercées) seront réexaminées et que de nouvelles dispositions prenant en compte le mérite professionnel pourraient être prises ».*

Ainsi dès 1992, les attributions de primes ont été réalisées suivant la procédure fixée par cette délibération, mais la notion de mérite professionnel qui avait pourtant été précisée par les dispositions des lois de 1983 et 1984 relatives au statut de la fonction publique, ne semble jamais avoir été appliquée.

Sur le plan budgétaire, cette pratique a pour conséquence une maîtrise difficile du glissement vieillesse et technicité (GVT) qui conduit de ce fait la municipalité à contenir l'évolution des charges de salaires par une politique centrée sur la maîtrise des effectifs.

La ville a indiqué sur ce dernier point que la maîtrise des effectifs résultait d'une politique volontaire permettant d'anticiper et d'accompagner le changement en adaptant l'organisation aux missions de la collectivité ce qui impliquerait *« une réelle réactivité de l'administration municipale »*. Ces arguments paraissent en contradiction avec les positions adoptées par les élus en 1992 et l'on pourrait s'interroger sur la réalité du lien entre une gestion systématique des avancements de grade et d'échelon à ancienneté minimum avec une *« réelle réactivité de l'administration municipale à niveau de service constant »*.

Dans ses précédents contrôles, la chambre régionale des comptes avait déjà souligné les difficultés de la ville dans la mise en œuvre du régime indemnitaire de ses agents. Ainsi dans sa lettre d'observations définitives du 2 juin 1993, la chambre a relevé l'incompatibilité du régime indemnitaire mis en place par les délibérations des 17 février et 28 septembre 1992 avec la loi

n° 90-1067 du 28 novembre 1990 relative à la fonction publique territoriale et portant modification de certains articles du code des communes et son décret d'application du 6 septembre 1991. Elle a pris acte toutefois des décisions prises par le conseil municipal de limiter la charge budgétaire des frais de personnel par la suppression de 20 emplois par an, la personnalisation du régime indemnitaire et le gage des gains indiciaires obtenus à la suite des accords « Durafour » par une diminution correspondante de la part indemnitaire des rémunérations.

Dans sa lettre du 7 octobre 1999, la chambre a observé également que si « *les modalités juridiques de rémunération pratiquée par la ville de Besançon au profit de ses agents n'appelaient pas de remarque particulière, il y avait lieu toutefois de relever l'inachèvement du processus de personnalisation décidé en 1992 à l'occasion de la mise en place du régime indemnitaire* ».

Force est de constater aujourd'hui que la situation n'a pas évolué. La chambre note d'ailleurs sur ce point la réponse de la ville du 30 janvier 2006 qui confirme que « *la personnalisation d'une partie du régime indemnitaire n'a pas été finalisée* » et précise qu' « *il s'agit d'un choix constant de la précédente et de l'actuelle équipe municipale* ». La chambre s'interroge donc sur la non application des décisions prises en conseil municipal.

1.2.3 Les avantages accessoires : les logements de fonction

Au 31 décembre 2003, la ville de Besançon avait attribué 18 logements par utilité de service ainsi que 35 logements par nécessité absolue de service.

Ces diverses concessions ont été attribuées en application des dispositions de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990 susmentionnée qui précise en son article 21 que « *les organes délibérants des collectivités... fixent la liste des emplois pour lesquels un logement peut être attribué gratuitement ou moyennant une redevance... en raison notamment des contraintes liées à l'exercice de ces emplois.... La délibération précise les avantages accessoires liés au logement. Les décisions individuelles sont prises en application de cette délibération par l'autorité territoriale ayant le pouvoir de nomination* ».

Toutefois, l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale dispose que « *l'assemblée délibérante de chaque collectivité territoriale ou le conseil d'administration d'un établissement public local fixe (...) les régimes indemnitaires dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'Etat* ».

Pour le juge administratif (*CE Ass 2 décembre 1994, Préfet du Nord*), ces dispositions posent le principe de parité entre les agents des diverses fonctions publiques auquel les collectivités territoriales et leurs établissements publics doivent se conformer. Ce principe s'applique tant aux prestations en nature venant en supplément de la rémunération qu'aux avantages accessoires équivalant à des compléments de rémunération (*CE 11 février 2002, Manfroi, req n°222 453*).

Dès lors en application de ce principe, les dispositions du code du domaine de l'Etat relatives aux concessions de logements dans les immeubles domaniaux ou détenus en jouissance par l'Etat s'appliquent aux concessions de logements attribués aux agents relevant de la fonction publique territoriale.

Aussi, les délibérations du conseil municipal de Besançon doivent régulièrement répondre aux critères édictés par l'article A. 93-3 du code du domaine de l'Etat qui dispose que « *lorsque l'occupation répond à une nécessité absolue ou est utile pour le service, conformément aux*

dispositions de l'article R. 94¹, elle doit faire l'objet d'une concession par voie de décision prise dans les conditions et formes prévues aux articles A. 93-4 à 93-8 ».

Aux termes de l'article A. 93-4, « les concessions de logement sont accordées par le maire de la commune après avis conforme du conseil municipal et avis du directeur des services fiscaux. Les décisions indiquent la situation et la consistance des locaux mis à la disposition des intéressés ainsi que les conditions financières de la concession ».

Dans ce cadre réglementaire et conformément à l'article R. 100 dudit code, la concession d'un logement par utilité de service fait supporter au bénéficiaire, le paiement d'un loyer égal à la valeur locative des locaux, déduction faite de certains abattements. Ces abattements, dont le montant est calculé en référence à la valeur locative du logement fixée par le service des domaines, sont égaux à la somme de quatre pourcentages (art. A. 92 du code du domaine de l'Etat) :

- *5 % de la valeur locative pour tenir compte de l'obligation faite aux concessionnaires d'être logé dans des locaux concédés ;*
- *ce chiffre est porté à 10 % lorsque l'agent doit assurer, en dehors de ses heures normales de service, des fonctions qui ne comportent aucune rémunération supplémentaire, c'est-à-dire lorsque l'agent supporte des charges anormales résultant des fonctions ;*
- *une majoration de 3 % est susceptible d'être ajoutée aux pourcentages précédents lorsque l'immeuble dans lequel se trouvent les locaux concédés est particulièrement éloigné du centre de la localité ;*
- *15 % de la valeur locative pour tenir compte de la précarité même de la concession ;*
- *de 0 à 18 % de la valeur locative compte tenu des charges anormales que la concession de logement ferait supporter à son bénéficiaire eu égard à sa situation personnelle, ce dernier pourcentage étant toujours nul lorsque le nombre de pièces principales du logement concédé est inférieur à quatre.*

L'ensemble des abattements ne peut donc être supérieur à 46 % du montant du loyer dans le cas d'une concession par utilité de service. L'examen de l'ensemble des conventions d'occupation par utilité de service établies par la ville de Besançon a révélé plusieurs irrégularités : d'une part ces conventions ne font pas mention d'un avis des services fiscaux quant à la fixation du montant de la valeur locative et des abattements sur cette même valeur locative, la fixation de l'abattement du loyer allant de 17 % à 60 %, ceci de façon irrégulière et semble-t-il arbitraire, d'autre part pour au moins cinq d'entre elles, les logements ont été concédés avec la gratuité de la redevance du loyer alors qu'ils sont attribués dans la cadre d'une convention par utilité de service.

Or pour les logements concédés par utilité de service, le conseil municipal doit définir la situation et la consistance des locaux correspondant à l'occupation de chacun des emplois concernés. Il doit en outre fixer les conditions financières de chaque concession et la perception d'une redevance est obligatoire, le loyer de base étant calculé en référence à la valeur locative des locaux.

A ce titre, dans une jurisprudence récente (*CE 14 janvier 2002, M. Manfroi, req n°222 453*) le Conseil d'Etat a estimé que les conventions d'occupation de logements par utilité de service devaient faire l'objet d'une délibération du conseil municipal après avoir été soumises à l'avis de la

¹ Article 94 du code du domaine de l'Etat : « *Il y a nécessité absolue de service, lorsque l'agent ne peut accomplir normalement son service sans être logé dans les bâtiments où il doit exercer ses fonctions..* » « *Il y a utilité de service lorsque, sans être absolument nécessaire à l'exercice de la fonction, le logement présente un intérêt certain pour la bonne marche du service* ».

direction des services fiscaux afin de n'avoir aucune incertitude ni contestation quant au montant des loyers réclamés. En effet, selon les conclusions du commissaire du gouvernement, « *le seul critère objectif d'appréciation administrative du prix du marché est l'estimation de la valeur locative faite par le service des domaines de l'Etat* ».

Par conséquent, la seule référence de consultation de l'agence départementale d'information sur le logement (ADIL) faite par les services de la ville pour déterminer une estimation de loyer par type et surface de logements occupés est irrégulière et fragilise juridiquement ces conventions puisqu'aux termes de l'article R. 101 du code du domaine de l'Etat, seul le directeur des services fiscaux est compétent pour déterminer la redevance, la réviser ou la modifier conformément à la législation sur les loyers à usage d'habitation.

De plus, pour le juge administratif (CAA DOUAI 26 juin 2003, M Pierre X, req n°00DA00139 ; CAA Marseille, 4 juin 2002, min éducation c/ Albertini), tout abattement de la redevance, dans le cas des concessions par utilité de service, qui conduit à la gratuité du loyer, est illégal, puisque les agents bénéficiant de ce type de concession doivent acquitter une redevance égale à la valeur locative des locaux déduction faite des abattements décidés par l'assemblée délibérante conformément à l'article R. 100 du code du domaine de l'Etat.

Par ailleurs, dans les concessions par utilité de service attribuées à Besançon, il est prévu explicitement « *qu'en cas d'impossibilité d'assurer à titre temporaire les prestations (nb liées à l'occupation du logement) pour cause de maladie ou tout autre motif, le responsable du service des formalités administratives en informera l'administration générale, bureau des bâtiments communaux, afin que ce service rétablisse dans son intégralité le montant du loyer concédé pour utilité de service à l'intéressé* ».

Or cette disposition qui ne semble pas avoir fait l'objet d'une délibération du conseil municipal, va au-delà des dispositions réglementaires du code du domaine de l'Etat. Interrogé sur ses conditions d'application, la ville a indiqué dans sa réponse en date du 1^{er} avril 2005 qu'elle « *ne dispose pas aujourd'hui d'un système d'échange et de traitement de ces informations suffisamment performant pour une mise en œuvre complète de ce dispositif dont il conviendrait de mesurer le coût de gestion par rapport aux recettes nouvelles qui en découleraient* ».

Dès lors, il est permis de s'interroger sur l'utilité d'inclure dans le texte des concessions une disposition non débattue en conseil municipal, qui ajoute à la loi et qui semble difficile d'application et économiquement infondée.

La chambre rappelle à la commune les dispositions réglementaires en matière d'attribution de logements de fonction et invite celle-ci à corriger les erreurs observées. Elle note sur ce point, dans sa réponse du 30 janvier 2006 : « *la ville a pris acte de ces anomalies et a modifié en conséquence depuis juin 2005 les procédures suivies notamment en sollicitant systématiquement l'avis préalable des services fiscaux, puis une délibération du conseil municipal pour toute nouvelle attribution de logement de fonction* » et que « *concernant la disposition locale non appliquée les arrêtés correspondants seront prochainement modifiés pour supprimer cette modalité* ».

1.3 Les collaborateurs de cabinet

1.3.1 Le recrutement des collaborateurs de cabinet du maire

Aux termes de l'article 110 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, c'est au maire qu'il appartient de recruter ses

collaborateurs de cabinet. Aucun recrutement ne peut toutefois intervenir en l'absence de délibération du conseil municipal autorisant l'ouverture des crédits nécessaires à de tels recrutements, conformément à l'article 3 alinéas 2 et 3 du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet.

En outre, dans les limites fixées par le conseil municipal, la décision de recrutement du maire, qu'elle prenne la forme d'un contrat ou d'un arrêté, doit préciser les fonctions exercées par le collaborateur de cabinet, le montant de sa rémunération et les éléments qui servent à la déterminer (article 5 du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987).

L'examen des arrêtés de recrutement des collaborateurs du maire de Besançon a permis de constater que le directeur de cabinet était entré en fonction avant la transmission de l'arrêté au contrôle de légalité.

Ainsi, l'arrêté daté du 27 juin 2002, prévoyant un recrutement au 1^{er} juillet 2002, n'a été réceptionné en préfecture que le 2 juillet 2002. La ville s'est justifiée sur ce point en indiquant que l'envoi au contrôle de légalité avait été effectué le vendredi 28 juin 2002, ce qui explique que l'accusé de réception des services de la préfecture ait été produit le lundi suivant, 2 juillet 2002. Il n'en demeure pas moins que pour ce dossier il est difficile d'invoquer une quelconque explication telle qu'il faille attendre la veille du recrutement pour organiser les procédures administratives prévues par la réglementation.

A l'époque, cette décision de recrutement ne figurait pas dans la liste définie par l'article L. 2131-2 du CGCT, des actes soumis à l'obligation de transmission au représentant de l'Etat. Suite à sa modification par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004, l'article L. 2131-2 du CGCT prévoit désormais que sont soumises à la transmission au représentant de l'État « *les décisions individuelles relatives à la nomination, à l'avancement de grade, à la mise en retraite d'office, à la révocation des fonctionnaires, ainsi que les décisions individuelles relatives au recrutement, y compris le contrat d'engagement...des agents non titulaires...* ». La loi du 13 août 2004 a également imposé à la collectivité l'obligation de transmettre au titre du contrôle de légalité les décisions relatives à l'ensemble des agents non titulaires, collaborateurs de cabinet inclus. Or, pour la jurisprudence administrative (*CE 30 avril 1997 commune d'Alfortville req n°115288*, *CE 25 juin 2003 commune des Contamines-Montjoie, req n°237305*) et conformément au principe général de non rétroactivité des décisions administratives, l'entrée en vigueur d'un acte soumis à l'obligation de transmission en application des articles L 2131-2 à 5 du CGCT ne peut être fixée à une date antérieure à celle à laquelle il est procédé à sa transmission au représentant de l'Etat dans le département.

En conclusion, la chambre appelle pour l'avenir l'attention de la ville sur le fait que, si elle n'était pas contraire aux textes en vigueur à l'époque, la procédure de recrutement du directeur de cabinet intervenu en 2002 serait irrégulière au regard des nouvelles dispositions réglementaires résultant de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative à l'obligation de transmission des contrats de recrutement des collaborateurs de cabinet.

1.3.2 La rémunération des collaborateurs de cabinet du maire

La rémunération des collaborateurs de cabinet est fixée de manière individuelle pour chacun d'entre eux par le maire (article 7 du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 modifié par le décret n° 2005-618 du 30 mai 2005) ; elle est toutefois encadrée et plafonnée dans son taux, que le collaborateur soit contractuel ou fonctionnaire détaché.

En effet, selon les dispositions du décret n° 2005-618 précité, *« le traitement indiciaire ne peut en aucun cas être supérieur à 90 % du traitement correspondant soit à l'indice terminal de l'emploi administratif fonctionnel de direction le plus élevé de la collectivité ou de l'établissement occupé par un fonctionnaire, soit à l'indice terminal du grade administratif le plus élevé détenu par un fonctionnaire en activité dans la collectivité ou l'établissement.*

Le montant des indemnités ne peut en aucun cas être supérieur à 90% du montant maximum du régime indemnitaire institué par l'assemblée délibérante de la collectivité ou de l'établissement et servi au titulaire de l'emploi fonctionnel ou du grade de référence mentionné au deuxième alinéa... ».

A Besançon, le fonctionnaire occupant l'emploi administratif fonctionnel de direction le plus élevé de la collectivité est le directeur général des services, dont l'indice terminal est le 3ème chevron de la rémunération hors échelle B (cf. article 1^{er} décret n° 87-1102 du 30 décembre 1987 modifié par le décret n° 2001-536 du 20 juin 2001) correspondant à l'emploi de DGS d'une commune de 80 000 à 150 000 habitants, soit 1 057 points d'indices nets. Dès lors 90 % de cet indice terminal représente 951 points.

Or l'arrêté du 27 juin 2002 portant recrutement du directeur de cabinet a fixé son traitement indiciaire à l'indice net de 1 186. Puis par un second arrêté du 1^{er} mars 2004, ce traitement a été porté à l'indice 1 227 soit près de 280 points de plus que le montant maximum réglementairement autorisé.

Par courrier du 3 juin 2004 le préfet du Doubs avait alerté le maire de Besançon sur la nécessité d'une stricte application de la réglementation précitée. Celui-ci a répondu : *« l'interprétation de l'article 7 du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 susvisé, dont l'argumentation n'est pas probante, ne correspond pas à [mon] sens au texte lui-même compte tenu notamment des motifs développés supra (nb : absence de jurisprudence quant à l'interprétation sur le montant de la rémunération de référence qui doit ou non prendre en compte le seul indice terminal ou l'ensemble des éléments constitutifs de la rémunération c'est-à-dire outre le traitement indiciaire, le SFT, l'indemnité de résidence et les primes et indemnités résultant du décret du 6 décembre 1991)... ».*

La chambre note toutefois que le principe d'une application stricte de ce taux a été rappelé récemment par la Haute juridiction administrative (*CE 15 octobre 2004, commune de Pointe-à-Pitre, req n° 266496*), concernant un collaborateur de cabinet contractuel.

Elle observe par ailleurs que, contrairement à ce que soutient la ville dans sa réponse du 30 janvier 2006, les dispositions du décret du 30 mai 2005 n'ont pas remis en cause cette jurisprudence puisqu'elles limitent toujours le montant du traitement indiciaire du collaborateur de cabinet à 90 % de l'indice terminal de l'emploi administratif fonctionnel de direction le plus élevé.

Elle constate en outre que le montant des indemnités qui sont dorénavant autorisées est également limité à 90 % du régime indemnitaire servi au titulaire de l'emploi fonctionnel de direction le plus élevé de la collectivité.

La chambre invite par conséquent la ville à reconsidérer l'arrêté concernant la rémunération du directeur de cabinet en dissociant les deux éléments distincts constitutifs de la rémunération : le traitement indiciaire et le régime indemnitaire, ceci dans les limites fixées par la réglementation.

1.4 La gestion de l'absentéisme

1.4.1 L'évolution de l'absentéisme

L'absentéisme a des conséquences importantes sur le budget d'une collectivité : ses effets en terme de désorganisation, de charge de travail supplémentaire pour les agents en poste, de démotivation, de désocialisation progressive des agents absents à répétition sont autant de facteurs qui engendrent des coûts directs et indirects qui viennent grever considérablement le budget de la collectivité et méritent d'être pris en considération par ses responsables.

L'enjeu économique qui en résulte n'est donc pas négligeable. C'est ainsi qu'à l'occasion d'une journée d'étude sur l'avenir de la garantie du maintien de salaire en cas d'arrêt de travail, organisée le 10 décembre 2004 par la mutuelle nationale territoriale, il a été admis que le coût de l'absence au travail pouvait se mesurer par la somme des salaires, des remboursements divers et des charges s'y rapportant, auxquels s'ajoutent des coûts indirects tout aussi significatifs, comme la formation des remplaçants, l'allongement des délais et la mauvaise qualité dans les services rendus qui peuvent résulter d'une désorganisation et/ou d'une démotivation des agents en poste.

Pour Besançon, l'examen des bilans sociaux montre que sur la période 1999-2003, l'absentéisme présente une diminution en volume d'environ 8,7 % sur la totalité des motifs d'absences et de près de 11,6 % sur les seuls critères de la santé et des accidents du travail. La seule source d'augmentation dans ce domaine, bien que limitée, si l'on ne retient que le rapport aux nombres de journées travaillées, se situe dans les participations aux activités du comité des œuvres sociales, des mutuelles, les autorisations exceptionnelles pour événements familiaux et absences diverses.

Le tableau ci-après retrace ces évolutions.

type d'absence	nombre de jours d'absences		évolution 2003/1999	nombre de jours par agent		évolution 2003/1999
	1999	2003		1999	2003	
maladies ordinaires	18 400	17 411	-5.4%	9.06	8.19	-9.70%
maladies de longue durée	14 262	13 248	-7.2%	7.02	6.23	-11.30%
accidents du travail	2 979	2 343	-21.6%	1.47	1.10	-25.20%
sous total maladie et accidents du travail	35 641	33 002	-7.5%	17.55	15.52	-11.60%
maternités adoptions	2 491	1 673	-32.9%	1.23	0.79	-35.80%
formation	4 377	4 343	-0.8%	2.16	2.04	-5.60%
absences syndicales	1 817	1 903	4.7%	0.89	0.90	1.10%
C.O.S , mutuelles	58	162	179.3%	0.03	0.08	166.60%
événements familiaux	1 363	1 750	28.3%	0.67	0.82	22.30%
absences diverses	1 977	2 811	42.1%	0.97	1.32	36.00%
total	47 724	45 644	-4.6%	23.50	21.47	-8.70%

Source : bilans sociaux

En outre si l'on tient compte du poids de l'absentéisme par rapport à l'effectif total de la ville, on constate une diminution de cet absentéisme toute aussi notable puisqu'il passe de 10,58 % des jours travaillés en 1999 à 9,62 % en 2003, soit une baisse d'environ 9 %. Cette évolution est retracée dans le tableau suivant :

Evolution du taux d'absentéisme				
1999	2000	2001	2002	2003
10,58%	10,53%	10,35%	9,90%	9,62%

Source : bilans sociaux

Toutefois, la ville n'a pris aucune mesure particulière pour le décompte des horaires de travail à l'occasion de la mise en œuvre de la réduction du temps de travail (RTT) et laisse le soin à chaque direction d'informer la direction des ressources humaines des absences de ses agents. De ce fait, les statistiques présentées au travers des bilans sociaux présentent le risque d'être incomplètes, au moins pour les absences inférieures à deux jours.

Quant aux absences de très courtes durées (inférieures à 1 jour), leur décompte réalisé sur le mode déclaratif introduit là aussi un risque inhérent de gestion arbitraire de l'absentéisme. En effet, sans préjuger de la qualité professionnelle en matière de management des cadres de la ville, rien n'empêche qu'un agent voie ses absences décomptées ou non de son temps réglementaire de travail selon l'état de ses relations avec son supérieur hiérarchique.

Or, la ville a mis en place un dispositif d'horaires variables au bénéfice de certaines catégories d'agents municipaux sans s'assurer des contrôles prévus par l'article 6 du décret n° 2000-815 du 25 août 2000 qui dispose qu'« *un décompte exact du temps de travail accompli chaque jour par agent doit être opéré. Tout agent est tenu de se soumettre à ces modalités de contrôles* ». Le système de comptabilisation manuel existant (fiche hebdomadaire de suivi horaire préétablie accessible aux responsables hiérarchiques) ne répond pas aux dispositions réglementaires.

De ce fait, la chambre observe que l'organisation des horaires variables n'a pas été accompagnée par la mise en place d'un système de décompte journalier du temps de travail, pourtant imposé par la réglementation et constate que les statistiques sur l'absentéisme qui en résultent ne sont pas totalement fiables, au moins en ce qui concerne le décompte des absences inférieures à un jour, et présentent dès lors un caractère incertain.

1.4.2 L'impact budgétaire de l'absentéisme

Même si l'ensemble des précédentes données traduit une amélioration du nombre total de journées travaillées sur la période, le coût financier de l'absentéisme pour la ville, quoique stable en valeur brute, reste suffisamment important pour qu'on y prête attention.

En effet, selon les données des bilans sociaux, le nombre total de journées d'absences au travail s'échelonne entre 47 724 en 1999 et 45 644 en 2003, ce qui représente compte tenu des temps de présence théorique, près de 215 agents à temps plein en 1999 et 209 agents en 2003. Si l'on ne retient que les risques « santé et accident du travail », les jours d'absence représentaient 160 agents permanents en 1999 et 151 agents en 2003.

Le coût annuel d'un agent permanent à temps complet atteignait 31 205 € par an en 1999 soit 85,49 €/jour. En 2003, ce montant est évalué à 32 698 € par an soit 89,58 €/jour. Si l'on rapporte ces coûts journaliers aux nombres de jours d'absence pour maladies ordinaires, maladies longues durée, accidents du travail et absences diverses (hors maternités, adoptions, formation, absences syndicales), le coût total direct reste stable puisqu'il passe de 3,33 M€ en 1999 à 3,38 M€ en 2003. De plus, en tenant compte de la totalité des absences, l'impact budgétaire reste également stable à environ 4,08 M€ par an sur la période 1999-2003.

1.4.3 Les mesures de gestion de l'absentéisme prises à Besançon

Les mesures prises par la ville pour réduire le coût budgétaire de ce risque sont de quatre ordres :

- au titre de la connaissance du phénomène, des tableaux de bord sont mis à disposition des services qui disposent, outre une analyse synthétique du problème, de la connaissance par agent des arrêts de travail ; cette réponse doit toutefois être nuancée du fait de l'absence de système fiable de décompte du temps de travail ;
- dans son analyse et son suivi : lors des entrevues annuelles d'élaboration du budget du service ;
- dans la prévention : par une formation spécifique aux gestes et postures de travail organisée pour les agents exposés pendant leur période de stage ; par la mise en place d'un dispositif de prévention des accidents du travail pour les services techniques sous l'égide de la médecine du travail ;
- dans le contrôle exercé : à la demande des services mais aussi de la direction des ressources humaines un examen systématique est demandé pour les agents ayant au moins 3 arrêts de travail sur une année glissante.

Il est à noter qu'à ce jour, la commune a très rarement utilisé les facultés de contrôle. En effet sur les deux dernières années (2003-2004), seuls 43 contrôles ont été réalisés alors que sur cette période, 535 agents ont bénéficiés de 3 356 arrêts de travail, ce qui représente moins de 2 % d'arrêts contrôlés.

Cette procédure est pourtant prévue par l'article 15 du décret n° 87-602 du 30 juillet 1987 pris pour l'application de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et relatif à l'organisation des comités médicaux, aux conditions d'aptitude physique et au régime des congés de maladie des fonctionnaires territoriaux, qui précise que « *l'autorité territoriale peut faire procéder à tout moment à la contre visite du demandeur par un médecin agréé ; le fonctionnaire doit se soumettre sous peine d'interruption du versement de sa rémunération à cette contre visite* ».

Pour limiter le coût financier de l'absentéisme, la question de l'assurance a été soulevée et a fait l'objet d'une démarche auprès de la société française de courtage d'assurance du personnel des collectivités territoriales (SOFCAP), mais semble-t-il aucun résultat probant n'en est ressorti permettant une décision de la part des élus en connaissance de cause.

Aussi, la chambre observe l'absence de débats au sein du conseil municipal sur les conditions de prise en charge de ce risque, soit directement sur le budget de la ville, soit par le recours à une assurance couvrant l'absentéisme.

2 La gestion des achats

2.1 Le périmètre du contrôle

Dans le cadre du contrôle réalisé, quatre directions ont fait l'objet de visites et d'entretiens, à savoir la direction du bâtiment, la direction des espaces verts, la direction du parc automobile et des déchets (plus particulièrement le service parc auto) et la direction des finances (service comptable chargé de la liquidation et du mandatement). L'ensemble des trois premières directions représente un volume annuel d'achats de l'ordre de 15 M€ soit 25 % du budget achat de la collectivité, sections de fonctionnement et d'investissement confondues.

Pour assurer l'ensemble de ses compétences et répondre à la diversité de ses missions, la ville de Besançon s'est organisée en 5 secteurs rattachés au directeur général des services, 6 pôles de compétences sous la responsabilité de directeurs généraux adjoints des services et 45 cellules d'activités, ceci conformément à un organigramme approuvé en commission technique paritaire du 3 juillet 2003.

L'ensemble des services de la ville représentait en 2003 un budget de fonctionnement d'environ 215 M€ en incluant les budgets annexes. Dans ces dépenses, les achats de toute nature représentent environ 50 M€ (budgets annexes compris) dont environ 20 M€ pour les fournitures et prestations de services. 203 agents sont impliqués en 2003 dans les procédures de gestion de la commande publique.

Dans le cadre de la mise en place d'une veille juridique, la ville de Besançon s'est dotée d'un service chargé de la coordination de la commande publique, et a engagé dès 2000 une démarche en vue d'une certification « qualité achat » ISO 9001 (version 2000) sur cette fonction, notamment pour l'élaboration de la commande publique. A ce titre un comité de pilotage a été constitué avec 3 élus, le directeur général des services, le directeur général des services techniques, les directeurs généraux adjoints chargés des finances, des ressources humaines, et de la modernisation ainsi que la plupart des autres directeurs et responsables qualité dans la fonction achat.

Un manuel « qualité achat » a été rédigé dès 2000 et mis à jour régulièrement depuis lors (le 5 juin 2001, le 14 janvier 2002, le 7 janvier 2003 et le 8 janvier 2004). Ce manuel existe en un seul exemplaire original, conservé par le responsable qualité. Il est diffusé en interne à la direction générale ainsi qu'à tous les acheteurs et chefs de service. Le système « qualité achat » ainsi mis en place prend en compte les 4 types d'achat suivant :

- achat sur marché existant ;
- achat direct sans mise en concurrence (procédure dérogatoire) ;
- achat avec mise en concurrence avec ou sans formalisme :
 - simplifiée (marché à procédure adaptée) ;
 - sur procédure formalisée (marché avec formalisme).

Toutes les procédures internes qui ont été mises en place suivent scrupuleusement les prescriptions du code des marchés publics, tant dans sa version 2001 que dans la dernière version résultant du décret n° 2004-15 du 7 janvier 2004. Dans ce cadre, cinq seuils ont été définis pour l'application des processus de validation de la commande publique, à savoir :

- moins de 4 000 € : libre décision du service dans la politique d'achat ;

- de 4 000 € à 30 000 € : transmission *a posteriori* au service de la commande publique de la lettre ou règlement de consultation, ouverture des plis par l'élu de la délégation avec le service ;
- de 30 000 € à 90 000 € : transmission *a posteriori* au service de la commande publique de la lettre ou règlement de consultation, ouverture des plis et choix de l'attributaire du marché par la commission des achats (composée des membres de la commission d'appel d'offres) ;
- de 90 000 € à 230 000 € : mise en place d'un système de trois visas préalables par le service de la commande publique (visa de l'avis d'appel public à concurrence + visa du dossier de consultation + visa du dossier marché), ouverture des plis par la commission des achats ;
- au-delà de 230 000 € : système des trois visas, ouverture des plis et choix par la commission d'appel d'offres, le cas échéant étude des propositions par une commission technique spécialisée après ouverture des plis.

Les publications sont, elles aussi, adaptées en fonction du niveau des marchés selon les seuils précédemment définis.

Dès le début du mois de janvier 2004, le nouveau code des marchés publics ainsi que la version actualisée du manuel d'application complété par le guide interne des procédures de la démarche « qualité / achat » ont été mis en ligne sur l'intranet de la collectivité. Une liste des acheteurs potentiels habilités à engager la ville et à signer les bons de commande, qu'ils soient produits dans le cadre de marchés fractionnés ou autres, est établie depuis octobre 2001. Ces acheteurs sont répartis selon trois niveaux d'habilitation : les responsables de revue de contrats (en général les directeurs, ils décident du type de procédure à engager), les gestionnaires (agents chargés de l'application des procédures comme par exemple la rédaction de l'avis d'appel public à concurrence...) et les participants (agents chargés de la transmission des dossiers pour le contrôle de légalité en préfecture, ...). L'ensemble de ces agents est supposé avoir accompli une période minimale de formation à l'achat public ou justifier d'une expérience professionnelle significative dans la fonction achat public.

De plus, l'ensemble des procédures d'engagement comptable et de liquidation des factures a été déconcentré à l'intérieur même des directions et/ou des services. Une liste de correspondants financiers destinés à établir la liaison avec la direction des finances a été constituée afin d'optimiser le suivi budgétaire des consommations de crédits, que ce soit au niveau du service ou au niveau de chaque marché public. La mise en place et le suivi de ces dispositifs a conduit la ville de Besançon à obtenir une certification qualité achat ISO 9001 par une accréditation de *la Lloyd's Register Quality Assurance* le 25 octobre 2001, pour la sécurité juridique des opérations d'achats réalisées.

La chambre observe que l'implication de la haute hiérarchie dans cette démarche qualité témoigne de la volonté et de la capacité de la commune à faire aboutir ce dossier. La chambre constate également que les procédures d'achats établies et formalisées assurent une sécurité juridique dans la passation des marchés publics.

Toutefois, si la procédure de passation des marchés semble satisfaisante, l'efficacité dans la définition des besoins, l'évaluation des budgets en découlant ainsi que le suivi comptable réalisé laisse apparaître quelques faiblesses.

2.2 Le résultat du contrôle : des faiblesses dans la procédure d'achat

2.2.1 Dans la définition des besoins et dans l'évaluation des crédits

1°) Pour la définition des besoins

A Besançon, la définition des besoins est déconcentrée au niveau de chaque direction, à la demande de chaque service utilisateur. Depuis janvier 2000 il est à noter la mise en place de marchés transversaux définis à la suite de réunions interservices. En 2005 la ville a passé 79 marchés de ce type qui couvrent l'ensemble des achats les plus courants, inversant la tendance à la déconcentration et optimisant les coûts et les procédures.

Cependant, le contrôle des trois principales directions (direction des espaces verts, direction du parc auto et des déchets et direction du bâtiment) a permis de constater que la définition des besoins en termes d'achats de biens et services ne semblait pas rationalisée en fonction des objectifs assignés par le maire ou par l'assemblée délibérante aux services municipaux, mais était plutôt issue d'une procédure d'élaboration budgétaire complexe établie sur la base d'une estimation de l'évolution des consommations d'une année à l'autre.

Cette prévision, pour être complète, ajoute aux consommations de l'année précédente les besoins nouvellement connus. Cette pratique a toutefois comme inconvénient de conduire les élus à mettre en place des mesures nouvelles en étant contraints à ajuster l'équilibre budgétaire de la collectivité par la fiscalité ou l'emprunt.

Dès lors des progrès, sources d'économies budgétaires, peuvent encore être réalisés dans le domaine de la définition des besoins.

En effet chaque direction s'attache à satisfaire ses besoins soit par ses propres moyens (direction des espaces verts, direction du bâtiment) soit en faisant appel à des prestataires extérieurs (direction du parc auto et des déchets). A ce titre si la réalisation d'études de marché a été faite par des cabinets spécialisés externes pour les dossiers importants suivis en investissement, aucune comparaison des coûts d'achats et des coûts de production en régie directe n'a pu être fournie notamment dans le secteur des travaux de maintenance.

Ainsi pour la direction des bâtiments, l'arbitrage entre travaux en régie directe et travaux externalisés est basé, selon la nature et le volume des opérations à réaliser, sur deux critères : le premier est une comparaison de prix dont les éléments d'appréciation entre coûts de réalisation directe et coûts d'externalisation sont établis *a posteriori* sur la base d'une fiche de travaux qui récapitule l'ensemble des frais liés à l'opération ; le second, jugé déterminant, est basé sur « *les compétences et disponibilités d'intervention de la régie municipale* ».

Il est à noter sur ce point que la direction des bâtiments comporte une importante régie municipale comptant 55 agents, dont l'activité consiste en des travaux d'entretien et de mise en sécurité du patrimoine bâti communal et dans la participation au service « *proximité* » depuis octobre 2001. Sur ce dernier point, la ville estime que « *l'existence de services municipaux dont les compétences permettent de réaliser une série de travaux en régie est une donnée factuelle, résultant elle-même de choix d'organisation faits par la collectivité. C'est aussi une nécessité matérielle compte tenu des compétences de la ville, avec la nécessité pour elle d'être en mesure de réagir, par exemple en urgence à des problèmes de sécurité. On peut ainsi rappeler que six services municipaux sont tenus à des contraintes techniques qui fonctionnent sept jours sur sept et 24 h sur 24 (voirie, éclairage public, eau, assainissement...)* ».

Toutefois l'absence de prise en compte de l'ensemble des coûts dans l'exécution des missions, tel que par exemple le coût d'amortissement des matériels utilisés, ne permet pas à la municipalité d'opérer des choix sur les modes d'exécution des missions. La ville a indiqué sur ce dernier point qu'elle ne pratiquait pas la technique des amortissements faute d'y être contrainte par la réglementation. La chambre constate cependant que rien ne l'empêche non plus de les prendre en compte dans le calcul de ses coûts de revient. Ainsi il a été constaté que pour la direction des espaces verts, une partie importante de la tonte des pelouses était sous-traitée à des prestataires privés sans étude réelle et comparative avec le coût de réalisation interne compte tenu des moyens humains et matériels disponibles (la ville s'est équipée dès 1998 d'ensembles supplémentaires de véhicules et remorques pour les déplacements de tondeuses non immatriculées).

Aussi la chambre invite la ville à élaborer des critères précis et objectifs de définition des besoins des services et à procéder à un arbitrage *a priori* entre coût des travaux en régie et coût des travaux externalisés.

Pour la direction du parc auto, et contrairement aux deux autres directions, un « audit » a été réalisé par un cabinet externe sur les acquisitions de véhicules et sur la situation du parc automobile de la ville de Besançon. Les conclusions de cette étude, qui ont été rendues en janvier 2004, font ressortir qu'au vu du faible kilométrage annuel effectué, notamment par les véhicules légers, berlines et/ou utilitaires (inférieur pour la plupart à 8 000 kilomètres par an), la solution de la location longue durée pourrait apparaître plus avantageuse. En effet, moins le kilométrage des véhicules est élevé, meilleures sont les conditions financières de location.

Cette étude montre également la volonté de la ville de maintenir le niveau actuel des effectifs du garage municipal (33 agents), qui comprend un atelier intégré de maintenance/réparation des véhicules qui garantit, selon la ville, une durée limitée d'immobilisation des véhicules et assure la réalisation de maintenances « prédictives » portant essentiellement sur le suivi de l'usure des différents organes mécaniques des véhicules. Ce mode de gestion permet selon la ville « *de limiter les interventions curatives, donc sur pannes, toujours pénalisantes en termes d'immobilisations* ».

Il est à noter que le choix entre une externalisation de cette activité de maintenance/réparation et la poursuite de sa réalisation en régie n'a fait l'objet d'aucune analyse coût/efficacité. Toutefois, consciente de la nécessaire optimisation de ses moyens, par délibération du conseil municipal du 15 décembre 2005, la ville a décidé de mutualiser ce service avec la CAGB.

Par ailleurs la détermination précise des besoins en véhicules de liaison en fonction des conditions d'utilisation n'est pas satisfaisante puisque ces besoins font l'objet de demandes émanant directement des services, qui précisent jusqu'au choix du type et du modèle de véhicule. Si l'estimation technique des besoins résultent soit de projets de services (par exemple motos de moyennes cylindrées acquises en 2004 à la suite du projet de service de la police municipale) soit d'obligations réglementaires (ensembles supplémentaires véhicules et remorques acquis en 1998 pour le déplacement des tondeuses non immatriculées), seules les considérations de disponibilité budgétaire permettent le déclenchement de l'achat public.

Ce mode de décision basé sur une simple disponibilité budgétaire et qui reporte sur les seuls utilisateurs la définition des besoins et donc des choix en matière d'achat de véhicules sans coordination centrale, génère une multiplication des appels publics à concurrence. L'absence de procédure objective de définition des besoins du service public communal génère en outre une diversification excessive des modèles du parc de véhicules.

Cette méthode de gestion a également pour conséquence la perpétuation d'un parc de véhicules important, tant en volume qu'en coût d'acquisition. Ainsi, fin 1999 le parc comptait notamment 95 véhicules de liaisons berlines répartis entre plus de 24 types différents, pour un coût total d'acquisition de 832 521 € ; fin 2004, 110 véhicules étaient dénombrés et répartis en plus de 34 types différents pour un coût d'acquisition de 1 116 256 €. Au total fin 2004, l'inventaire global du parc comprenait 510 véhicules répartis dans plus de 130 modèles différents, soit en excluant les bennes à ordures ménagères, environ un véhicule pour 4,7 agents permanents et pour un coût d'acquisition de 4 579 215 €.

La ville a justifié l'hétérogénéité du parc des véhicules légers de moins de 3,5 tonnes, par les contraintes résultant du code des marchés publics, notamment celles liées aux procédures de mise en concurrence, mais n'a pas apporté de réponse probante sur la définition des besoins. Cette hétérogénéité importante dans les types d'automobiles conduit la ville de Besançon à conclure de nombreux marchés à bons de commandes pour l'achat des pièces de rechange avec des fournisseurs offrant selon elle des remises commerciales plus importantes que celles consenties par les constructeurs qui sont de fait en situation de quasi monopole.

Enfin, le coût d'amortissement de nombreux véhicules effectuant peu de kilomètres annuels n'a été pris en compte que tardivement par la constitution d'un pool plus important de véhicules prêtés à l'ensemble des services, afin de réduire les acquisitions en ce domaine. La dernière note de service relative à ce sujet date du 8 août 2004 et a permis une augmentation du pool de 25 à 50 véhicules. L'inventaire au 31 décembre 2004 fait apparaître par ailleurs 22 véhicules berlines de liaison âgés de plus de 10 ans qui sont arrivés en limite de renouvellement. Cette situation devrait encourager la ville à mieux homogénéiser son parc auto au moins sur le poste des véhicules simples de liaison. Elle confirme de plus la question du choix entre location longue durée et achat pour les véhicules simples de liaison.

Aussi, la chambre invite la ville à s'interroger sur les conséquences financières qui résultent de la diversité des modèles de son parc et souligne l'intérêt qu'elle trouverait à élaborer de nouvelles procédures de définition des besoins en matière d'achat de véhicules afin d'optimiser ses moyens budgétaires.

2°) Pour la préparation budgétaire

La méthode d'évaluation de la dépense, la procédure d'allocation des crédits achats, l'existence ou non d'un rapprochement extra comptable entre achats prévus et réalisés ainsi que la prise en compte ou non des stocks constatés ou prévisibles au 1^{er} janvier ont été vérifiés.

La première constatation est que le pilotage de l'ensemble de la procédure d'allocation des crédits est concentré sur la direction des finances qui attribue lors d'une première note de cadrage un pourcentage d'évolution positive ou négative des crédits de chaque direction pour la section de fonctionnement. Cette évaluation tient compte de la masse salariale de la direction concernée, ce qui laisse *a priori* peu de marges de manœuvre concernant l'évolution des achats autorisés pour l'exercice budgétaire à venir. Les demandes en dépenses d'investissement font l'objet d'une inscription dans le cadre d'un plan pluri annuel d'investissement débattu au conseil municipal.

Cette procédure devrait ne laisser aucune possibilité de dérapage des dépenses de fonctionnement, voire même tendre vers une diminution de ces dépenses. Toutefois, l'examen des comptes administratifs montre que les dépenses « achat et services extérieurs » ont connu une

progression particulièrement significative depuis 2001. Cette évolution est retracée dans le tableau ci-dessous :

montant en €	<i>évolution des achats et services extérieurs</i>				
	1999	2000	2001	2002	2003
"achats" chapitre 60	10 557 908	10 601 318	10 412 846	11 157 253	12 007 374
"services extérieurs" chapitre 61	18 801 102	7 150 130	6 912 715	7 689 963	7 965 854
Total	29 359 010	17 751 448	17 325 561	18 847 216	19 973 228

Source : comptes de gestion

Cette situation s'explique par la procédure d'attribution des moyens budgétaires. En effet, la reconduction de l'allocation des moyens budgétaires en achats et prestations de services externes méconnaît totalement l'état réel des stocks des biens et matériels existants. Les directions ont donc tendance, à périmètre d'activités constant, à estimer la variation de leurs besoins budgétaires systématiquement à la hausse en tenant compte de la reconduction de leurs moyens à l'identique et de l'inflation.

Sur ce point, la ville souligne que l'ensemble des dépenses de fonctionnement a connu une progression limitée à 3,25 % entre 2003 et 2004, hors subvention d'équipement. Cependant, le champ des dépenses prises en compte est différent de celui des dépenses examinées par la chambre. En outre, entre 2001 et 2004, l'inflation a atteint 2,2 %. La ville a toutefois amorcé une réorientation dans sa procédure par « *la mise en place de la gestion par activité (qui) permettra d'améliorer encore le dialogue de gestion dans le cadre de la préparation budgétaire* ».

L'absence de prise en compte des stocks est particulièrement sensible par exemple à la direction du parc automobiles et collecte des déchets, pour laquelle le coût des carburants a connu une forte progression en 2003 et 2004, les dotations étant allouées sans prise en compte des stocks carburants automobile nécessaires, même si selon la ville ceux-ci ne représentaient que 6% de la consommation annuelle.

Enfin lorsqu'un inventaire des stocks est régulièrement réalisé (direction des bâtiments et direction du parc auto), leur valorisation lorsqu'elle existe (la direction des espaces verts n'a pas été en mesure de fournir, lors de l'instruction de la chambre, un état valorisé de ses stocks) se fait sur la base d'un prix moyen pondéré issu du système informatique commun à tous les services ; de ce fait l'absence de retranscription de ces stocks dans sa comptabilité n'est pas sans incidence si l'on considère que les données fournies concernant les directions des bâtiments, des espaces verts et du parc automobiles, font apparaître que l'estimation du stock en prix moyen pondéré est de près de 700 K€ (selon la méthode résultant du logiciel Maximo utilisé).

La ville fait état, en réponse sur ce point, du niveau régulier d'encours de ces derniers sur la période faisant l'objet du contrôle de la chambre en estimant que la variation annuelle minimale n'influe pas sur les résultats.

La chambre observe que l'incertitude actuelle sur les prix des matières premières influe sur les prix des carburants, lubrifiants et autres matériaux (produits et matériaux sidérurgiques, engrais, peintures,..), ce qui devrait conduire la ville à mieux valoriser l'état de ses stocks lors de la préparation du budget.

Interrogée sur l'absence de prise en compte des stocks dans sa comptabilité la commune a indiqué que l'instruction comptable M14 ne l'obligeait pas à tenir une comptabilité des stocks, et a précisé que sa tenue entraînerait un coût supplémentaire supposé en charges de personnel pour récolter les données. Cette réponse paraît surprenante dans la mesure où les services les plus

consommateurs en achats (direction du bâtiment, direction du parc auto et des déchets...) comptabilisent déjà leurs stocks. D'une façon plus générale, la mise en œuvre d'une comptabilité des stocks concernant l'ensemble des services de la ville pour les consommations importantes (papier reprographie...) susciterait des économies, le suivi régulier des stocks étant un facteur de contrôle de l'utilisations des biens. Les résultats budgétaires de la collectivité s'en trouveraient améliorés.

Par ailleurs la méthode de tenue de l'inventaire des stocks n'est pas uniforme d'une direction à l'autre. En effet chaque magasinier tient ses stocks avec des fiches magasins qui sont manuelles ou informatisées et selon des procédures différentes. Ainsi, en l'absence de véritable guide de gestion homogène, applicable à l'ensemble des services de la collectivité, la sortie d'inventaire des pièces peut être comptabilisée à l'unité ou selon tout autre système de mesure (kilo, litres, boîte entière etc...) et, de surcroît, avec une méthode d'évaluation du prix qui varie, lorsque cette valorisation existe, selon les services (prix moyen pondéré, *first in first out* etc...).

Enfin les modalités de sortie d'inventaire des stocks périmés, c'est-à-dire de pièces pour cause de changement de normes ou modèles, et de matériaux à durée de vie limitée (engrais, produits phytosanitaires, lubrifiants spéciaux etc...), ne sont ni homogènes ni même fiabilisées, lorsqu'elles existent là encore.

La ville justifie la situation actuelle par le fait que la mise en œuvre des mesures préconisées générerait des dépenses de personnel supplémentaires. Comme souligné plus haut, le fait que les services les plus concernés exécutent d'ores et déjà cette gestion vient contredire la réponse apportée et l'absence de reprise des stocks, tant au niveau de l'évaluation des besoins budgétaires que des résultats financiers de la commune, ne peut être que préjudiciable à une lecture plus complète de ceux-ci.

Aussi, la chambre souligne l'intérêt pour la ville de mettre en place une politique de gestion homogène des stocks et de retranscrire l'évaluation exacte et fidèle de ces derniers dans ses prévisions budgétaires.

2.2.2 Dans la passation des marchés et l'engagement des commandes

L'initiative de passation de la commande publique au travers d'un marché public formalisé ou non reste de la compétence de chaque direction concernée. L'harmonisation et la fiabilité de la procédure juridique est garantie au niveau de l'ensemble des services de la collectivité par le système des trois visas mis en place, ce qui permet d'assurer une sécurité juridique de la commande publique.

Les procédures de passation des marchés publics suivent le dispositif prévu dans le manuel « qualité achat » précédemment cité et chaque marché supérieur à 30 000 € HT fait l'objet d'un rapport de présentation destiné à la commission achat ou à la commission d'appel d'offres en fonction de son montant. Les procédures en vigueur semblent donc correctement appliquées, assurant ainsi la sécurité juridique des marchés conclus. De plus, la certification mise en place avec l'appui d'un cabinet extérieur et indépendant, permet de s'assurer de la pérennité du suivi et de la régularité des procédures dans ce domaine.

Cependant l'étude des différentes étapes de la procédure fait apparaître une faiblesse en ce qui concerne l'engagement des commandes, en particulier pour les marchés à bons de commandes. En effet, si la ville a installé avec le logiciel MAXIMO une procédure sécurisée pour la passation des bons de commande, tant au niveau de la désignation de l'acheteur par l'instauration d'une clef

d'accréditation qu'au niveau du respect du seuil des marchés signés lors des engagements, la délégation de signature du maire aux agents chargés d'engager la commande publique n'est pas régulièrement formalisée ; seuls les directeurs ainsi que deux cadres A, pour la direction des bâtiments, ont reçu formellement délégation de signature.

La lecture de la liste fournie par la ville et concernant les agents habilités comme acheteurs a permis de constater qu'au 1^{er} septembre 2004, près de 295 fonctionnaires (directeurs non compris) répartis dans 39 services différents pouvaient engager contractuellement la collectivité, sans délégation de signature du maire (délégation signée conformément à l'article R. 2122-8 du code général des collectivités territoriales). Même si, selon la ville, tous ces acheteurs ne se situent pas à un niveau identique de responsabilité, rien n'indique que l'émission des bons de commande soit réservée à une partie seulement d'entre eux. De ce fait, la sécurité juridique des engagements comptables de la ville ne semble pas complètement assurée.

Aussi, la chambre constate que si les procédures liées à la passation des marchés publics sont très encadrées et sécurisées sur le plan juridique, celles relatives à l'engagement comptable de la commande le sont beaucoup moins, puisque les agents communaux désignés acheteurs publics n'ont pas délégation de signature pour engager contractuellement la collectivité et qu'aucun niveau d'habilitation quant aux montants des commandes n'est formellement défini.

La chambre prend acte que, dans sa réponse du 30 janvier 2006, « *la ville reconnaît le caractère incomplet de ces délégations de signature et des niveaux d'habilitation. Une régularisation est en cours...* ».

Il est à noter que la liste des acheteurs accrédités est établie et révisée régulièrement. Les critères d'accréditation sont les suivants : avoir une compétence « achat », sans précision sur la nature de cette compétence, et/ou avoir suivi une formation à l'achat public. Cependant, la nature des rares formations proposées s'inscrit principalement dans le cadre de la régularité juridique des procédures de la commande publique.

Les domaines de l'efficience, de la définition des besoins ainsi que des différentes techniques de négociation commerciale paraissent négligés alors que les dispositions du nouveau code des marchés publics, notamment le relèvement du seuil d'appel d'offres obligatoire à 230 000 € HT et la procédure de « dialogue compétitif », imposent une compétence nouvelle dans ces domaines. Depuis 2001, deux formations seulement ont été organisées sur ces questions : l'une, concernant 8 agents, a porté sur l'analyse des besoins et l'autre, concernant 9 agents, a porté sur la négociation dans les techniques d'achat. Interrogée sur les raisons de la situation constatée, la ville a indiqué qu'elle n'a jamais voulu négocier les marchés, les candidats devant d'emblée déposer leur meilleure offre.

La chambre observe cependant que la formation des acheteurs publics en matière de négociation est inexistante alors que les nouvelles dispositions du code des marchés publics, notamment les dispositions relatives aux procédures négociées (articles 34 et 35 du décret n° 2004-15 du 7 janvier 2004), pourraient conduire la ville à développer ce type de compétences. Elle prend acte de la réponse de la ville, qui a précisé sur ce dernier point : « *il s'agit là d'un choix de gestion de la collectivité qui pourrait évoluer avec la mise en place d'une nouvelle politique en matière de qualité* ».

2.2.3 Dans la réception des achats et le contrôle du service fait

Au stade de la réception des achats et du contrôle du service fait, certains services de la commune, outre la vérification de la conformité du bon de livraison avec le bon de commande, établissent un document spécifique appelé « bon de réception » dont la justification réside :

- dans les contrôles opérés sur la conformité entre la qualité des produits livrés et les critères énoncés dans le cahier des charges afférent (le cas échéant) ;
- dans la vérification des quantités en cas de livraison partielle de produits correspondant à plusieurs commandes ;
- dans l'établissement d'un numéro d'article utilisé pour la gestion des stocks et faciliter la localisation physique de l'article en magasin.

Cependant la pratique est différente d'une direction à l'autre, ce qui conduit à s'interroger sur l'homogénéité des méthodes d'évaluation du volume de stocks disponibles au niveau de chaque service et à douter de l'exactitude de l'évaluation des stocks au niveau global.

L'examen des mandats de paiement ainsi que des pièces justificatives jointes à l'appui de ces derniers démontre que le visa relatif tant à la conformité qu'à l'exactitude des pièces susmentionnées, n'a pas été toujours formellement réalisé par les agents ayant reçu délégation du maire en application des dispositions de l'article R. 2122-8 du code général des collectivités territoriales. En effet, les bons de réception, les bons de livraison ainsi que les factures jointes à l'appui des mandats n'ont pas, au moins jusqu'en 2004, fait figurer clairement l'identité et la qualité de l'agent municipal apposant sa signature attestant la certification du service fait, en vue du paiement des biens livrés à la ville.

Cette pratique entraînait dès lors un risque inhérent tenant à l'incertitude sur l'identité et sur la qualité de l'agent qui apposait son visa permettant la mise en paiement. Ce n'est qu'après production, le 19 février 2004, d'une note de service que la question de la vérification matérielle du service fait a été prise en compte par l'obligation imposée à chaque directeur de signer et dater chaque facture vérifiée et transmise pour mandatement.

La chambre prend acte de l'évolution (mention de l'identité ou de la qualité des agents chargés des procédures de vérification des commandes) intervenue en 2004, et en souligne l'intérêt, tant pour la fiabilité des informations comptables que pour la sécurité juridique des engagements financiers.

2.2.4 Dans la liquidation, le mandatement et le rattachement des écritures

L'examen de la phase de liquidation et de mandatement des dépenses n'a pas révélé de dysfonctionnement notoire. Les procédures de contrôles internes sur la régularité en matière de délai de mandatement, de vérification du caractère unique et original des factures et pièces justificatives à l'appui des ordres de paiement, et de vérification de l'exactitude des calculs de liquidation ne semblent pas permettre la réalisation d'erreurs significatives en nombre.

En effet, le logiciel de comptabilité tel qu'il est conçu organise la majeure partie de ces opérations de contrôles au niveau de chaque service utilisateur, c'est-à-dire au plus près de l'origine de la dépense, le service financier procédant aux opérations de synthèse comptables et budgétaires avec une information des services sur l'état de consommation de leurs crédits et transmettant les ordres de paiement à la trésorerie municipale.

Toutefois le rattachement des charges à l'exercice pose quelques difficultés mineures, qui pourraient remettre en cause la totale sincérité des comptes. En effet, à la fin de chaque exercice, l'ensemble des engagements concernant l'exercice précédent est dégagé pour être engagé à nouveau sur l'exercice suivant, afin que les factures non encore parvenues et datées postérieurement au 31 décembre de l'année à laquelle se rapporte le service fait puissent être payées. L'initiative de la décision, quant à l'appréciation du service fait, appartient bien évidemment aux unités fonctionnelles ayant procédé à l'émission de la commande.

Ainsi au 31 décembre 2003, 872 bons de commandes rattachés à l'exercice 2003 ont été payés pour un montant de 4 134 639 € sur l'exercice 2004. Toutefois, si 694 bons de commandes ont été régularisés pour un montant total de 2 853 062 € avant le 31 mars 2004, 54 autres bons ont été régularisés pour un montant de 764 760 € après le 31 mars 2004 et 124 bons d'un montant total de 516 817 € n'avaient toujours pas été régularisés au 31 décembre 2004, un an après la fin de l'exercice concerné.

Sur ce dernier point, la ville a fait valoir que pour 31 bons d'un montant total de 244 144 €, les services concernés avaient créé des nouveaux bons de commande sur l'année suivante, alors que le rattachement correspondait à un service exécuté l'année antérieure, et que le reste avait fait l'objet d'une réinscription en dépense sur l'exercice suivant pour 182 435 € et d'une mesure de régularisation entraînant la perte, pour le service concerné, des crédits non consommés pour 90 238 €.

Cependant cette situation, qui s'est améliorée substantiellement en 2004 (2,96 M€ non rattachés au 31 décembre 2004 contre 4,13 M€ au 31 décembre 2003), permet aux services utilisateurs de garder des marges budgétaires dans leurs consommations de crédits puisque ne sont comptabilisés dans leurs droits à dépenser que les crédits de l'exercice budgétaire en cours, les engagements de fin d'année précédente n'étant rattachés qu'au titre du budget précédent.

La chambre souligne que les erreurs constatées résultent du mode de gestion décentralisé de la procédure d'engagement, de liquidation et de mandatement des dépenses et de l'absence d'information précise de la part des services vers la direction des finances sur le rattachement des charges engagées sur l'exercice considéré. Elle observe que, de ce fait, les comptes présentés à l'assemblée délibérante ne sont pas sincères sur ce point précis, qui mérite d'être amélioré.

3 Les grands projets d'investissements

3.1 L'opération d'aménagement du musée du Temps dans le Palais Granvelle

3.1.1 Présentation de l'opération et de ses principales étapes

L'opération d'aménagement du musée du Temps dans le Palais Granvelle a été inscrite dès 1986 dans les programmes d'investissement de la commune. Cette opération a pour objet la réhabilitation et la restauration de l'ensemble des bâtiments composant le Palais Granvelle, édifice classé monument historique depuis 1842 et propriété de la ville depuis 1864, pour y installer le musée du Temps.

Les premières études portant sur cette opération ont été réalisées entre 1986 et 1989 par l'architecte en chef des monuments historiques. Mais les premiers travaux qui ont débuté en 1990 par la réfection de l'ensemble des toitures des bâtiments du Palais et l'isolation des combles et par la réfection d'un plancher dans l'aile située du côté de la Promenade Granvelle, ont été réalisés sous la conduite d'un nouvel architecte en chef. Ces travaux d'un montant total de 1 102 474,91 F TTC (168 071,22 €) ont été achevés en 1995.

Parallèlement à ces travaux, les réflexions sur la conception et les aménagements muséographiques du musée du Temps ont été engagées. Ainsi un concours d'architecture et d'ingénierie a été organisé et lancé le 5 février 1990, qui a abouti le 27 mai 1991 à la désignation par le conseil municipal de l'équipe lauréate avec laquelle un contrat de maîtrise d'œuvre a été signé.

Le 9 novembre 1992, l'avant-projet détaillé concernant l'aménagement du musée du Temps dans le Palais Granvelle a été approuvé par le conseil municipal. Cet avant-projet portait à la fois sur la restauration de l'ensemble du Palais Granvelle, monument historique, et sur les travaux propres à la muséographie du musée du Temps.

Le contenu muséographique du projet y est d'ailleurs précisé. Le musée du Temps devra traiter de deux domaines étroitement liés : l'histoire de la ville et celle de l'horlogerie. Son propos sera illustré dans des salles permanentes à l'aide des collections du musée et d'outils pédagogiques utilisant des technologies nouvelles qui permettront d'expliquer de façon simple des notions abstraites ou la façon de fonctionner de certains appareils.

Cet avant-projet détaillé précise également l'organisation du nouveau musée qui sera la suivante:

- sous-sol : les locaux techniques ;
- rez-de-chaussée : service d'accueil, boutique, cafétéria, salles consacrées à l'histoire de la ville ;
- 1^{er} étage : histoire de la mesure du Temps ;
- 2^{ème} étage : passage de l'horlogerie mécanique à l'horlogerie électrique puis électronique, salle d'exposition temporaire ;
- 3^{ème} étage : les problèmes contemporains, les recherches scientifiques ; les bureaux et les locaux administratifs seront installés à ce niveau.

L'estimation totale des dépenses de l'opération qui sera réalisée en deux tranches fonctionnelles, est alors arrêtée par le conseil municipal à 69 MF TTC (10,52 M€ TTC), montant qui se répartit de la manière suivante : 47,5 MF TTC pour les travaux de bâtiment, 16,5 MF pour les travaux de muséographie et 5 MF pour les produits muséologiques.

Le 16 janvier 1995, l'assemblée communale approuve le lancement de la première tranche fonctionnelle de travaux qui concernent la restauration du corps de bâtiment du Palais Granvelle bordant la Grande Rue, sur l'ensemble des niveaux, du sous-sol au troisième étage sous combles, et l'aménagement du musée du Temps dans ces locaux.

Cette première tranche va elle-même faire l'objet de deux opérations distinctes : d'une part, les travaux portant sur le corps de bâtiment du Palais bordant la Grande Rue qui, en raison du classement de cet édifice au titre des monuments historiques, seront menés sous la conduite de l'architecte en chef des monuments historiques territorialement compétent ; d'autre part, les travaux portant sur la muséographie et menés par le lauréat du concours d'architecture. Ces travaux qui représentent 61 % de la totalité de l'opération, sont estimés à environ 42 MF TTC (6,40 M€ TTC), dont 24 MF pour les travaux de bâtiment et 18 MF pour les travaux muséographiques. La réalisation de cette première tranche de travaux est alors prévue sur 4 années, l'ouverture au public devant intervenir en juin 2000.

Le 3 novembre 1997, le conseil municipal est informé que la société titulaire du marché de maîtrise d'œuvre portant sur la réalisation de la muséographie du musée du Temps, a été placée en liquidation judiciaire et qu'en conséquence le marché est résilié de plein droit. Cette situation conduit alors la ville à lancer une nouvelle procédure de concours d'architecture et d'ingénierie pour choisir une nouvelle équipe de maîtrise d'œuvre chargée du projet muséographique de la première tranche du musée du Temps.

Au cours de cette même séance, le conseil municipal est également informé, que depuis juin 1997, un nouvel architecte en chef des monuments historiques, a été nommé par le ministère de la culture.

Ce changement d'architecte en chef des monuments historiques a entraîné la résiliation de droit du contrat de maîtrise d'œuvre et a conduit à la passation d'un nouveau contrat de maîtrise d'œuvre signé le 3 octobre 1997. Ce changement d'équipe de maîtrise d'œuvre a également retardé le démarrage des travaux initialement prévu au début du second semestre 1997 et qui a été alors fixé à la fin de l'année 1997.

Le 22 juin 1998, le conseil municipal désigne l'équipe lauréate du second concours d'architecture et d'ingénierie chargée du projet muséographique du musée du Temps, en remplacement de la première équipe avec laquelle un contrat de maîtrise d'œuvre est signé le 13 août 1998.

Le 29 mars 1999 le conseil municipal approuve les modifications du programme des travaux d'aménagement de la première tranche fonctionnelle du musée du Temps et la réévaluation de son coût global prévisionnel, qui est alors porté à 62 MF TTC (9,5 M€) dont 36 MF TTC pour les travaux de bâtiment et 26 MF TTC pour les travaux muséographiques. Cette réévaluation est due aux travaux supplémentaires liées aux travaux de bâtiment du Palais Granvelle ainsi qu'aux travaux complémentaires concernant les aménagements muséographiques du musée.

Le 13 décembre 1999, l'assemblée délibérante est informée que l'achèvement des travaux concernant la première tranche fonctionnelle du musée, prévu initialement en juin 2000, est reporté au début de l'année 2001, après que le démarrage des travaux en janvier 1998 a été interrompu à la suite de la mise à jour dans les sous-sols du Palais de vestiges archéologiques importants témoignant de son histoire.

Le 28 juin 2001, le conseil municipal approuve une nouvelle augmentation du coût global de l'opération, qui passe à 72 MF TTC (11 M€).

Le 21 juin 2002, soit 2 ans après la date initialement prévue, la première tranche du musée du Temps est ouverte au public. Quant à la deuxième tranche fonctionnelle, celle-ci n'a pas encore été engagée à ce jour puisque le conseil municipal du 24 juin 2004 a décidé de modifier complètement le programme initialement prévu pour cette tranche en revoyant la réalisation des salles d'exposition et des thématiques qui y seront présentées.

3.1.2 La réalisation de l'opération

La réalisation de l'opération de réhabilitation du Palais Granvelle en vue de l'installation du musée du Temps a nécessité la passation de multiples marchés publics portant sur les études et l'ingénierie ainsi que sur les travaux de bâtiment du Palais Granvelle, ainsi que des marchés relatifs aux aménagements muséographiques du musée du Temps. Certains marchés de services ont également été conclus.

L'examen de l'ensemble de ces marchés conduit la chambre à formuler de nombreuses observations.

3.1.2.1 Les marchés d'études et d'ingénierie

3.1.2.1.1 Présentation de l'ensemble des marchés

L'opération de réhabilitation du Palais Granvelle a fait l'objet de plus d'une dizaine de marchés d'études et d'ingénierie, selon le tableau présenté en annexe n°1, portant sur des missions de maîtrise d'œuvre et sur des missions d'assistance au maître d'ouvrage, pour un coût total de plus de 11,5 MF TTC (1,75 M€).

Les marchés de maîtrise d'œuvre représentent à eux seuls environ 80 % de ce coût, soit un montant de plus de 8,9 MF TTC (1,36 M€) dont 6,3 MF TTC (0,96 M€) pour les marchés de maîtrise d'œuvre portant sur les travaux de réhabilitation du Palais Granvelle et environ 2,6 MF TTC (0,39 M€) pour les marchés de maîtrise d'œuvre relatifs aux aménagements muséographiques. Mais sur l'ensemble de ces contrats de maîtrise d'œuvre conclus entre 1987 et 1998 pour la réalisation de l'opération, trois ont fait l'objet d'une résiliation soit en raison de la défaillance du titulaire du marché - tel est le cas du marché conclu avec l'architecte muséographe - soit en raison de la mutation ou du départ en retraite des titulaires pour ce qui concerne la maîtrise d'œuvre des travaux de réhabilitation du Palais Granvelle.

Ces divers changements dans les opérations de maîtrise d'œuvre de cet important programme de réhabilitation d'un monument historique vont augmenter son coût, puisque le montant des dépenses payées par la ville de Besançon dans le cadre des trois contrats de maîtrise d'œuvre qui ont été résiliés s'élève à plus de 1,8 MF TTC (0,27 M€), soit plus de 16 % du montant total des dépenses réalisées au titre des marchés d'études et d'ingénierie.

La chambre observe que la résiliation successive de trois marchés de maîtrise d'œuvre en raison soit de la défaillance du titulaire du marché, soit de la nomination de nouveaux architectes en chef des monuments historiques a entraîné un coût supplémentaire pour la ville de Besançon estimé à plus de 1,8 MF TTC (soit 0,27 M€) ainsi qu'un allongement important du délai de réalisation du programme.

3.1.2.1.2 Les marchés de maîtrise d'oeuvre portant sur les travaux de réhabilitation du Palais Granvelle, monument historique

1° Le cadre réglementaire applicable à la maîtrise d'œuvre

Le Palais Granvelle étant un édifice classé au titre des monuments historiques, tous travaux de restauration, de réparation ou de modification doivent être exécutés sous la surveillance de l'administration des affaires culturelles, en application des dispositions de l'article 9 de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques, codifiée aujourd'hui aux articles L. 621-1 et L. 622-1 et suivants du code du patrimoine.

Si l'un des avantages du classement est de permettre au propriétaire d'un monument classé de pouvoir bénéficier d'une subvention de l'Etat pour une partie des travaux à réaliser, cette aide financière s'accompagne toutefois d'une contrepartie importante. En effet, aux termes de l'article 3 du décret n° 80-911 du 20 novembre 1980 portant statut particulier du corps des architectes en chef des monuments historiques (ACMH), « *les architectes en chef des monuments historiques sont chargés, en qualité de maître d'œuvre, d'établir les projets et les devis et de diriger l'exécution des travaux sur les immeubles classés, lorsque les propriétaires reçoivent une aide financière de l'Etat au titre de la loi du 31 décembre 1913* ».

Cette mission comprend non seulement la direction de l'exécution des travaux, mais également la réalisation d'études préalables qui portent à la fois sur la connaissance de l'histoire de l'édifice et les travaux qu'il a supportés au fil du temps et sur l'élaboration du projet de restauration envisagée. Cette dernière implique des propositions de solutions techniques, qui doivent être exactement décrites et justifiées, et une estimation des dépenses qu'elles entraînent. Il est à noter que le projet ainsi élaboré doit être soumis à l'avis de l'inspecteur des monuments historiques, au conservateur régional des monuments historiques, ainsi qu'à la commission nationale des monuments historiques.

Aussi, pour répondre à cette mission, les ACMH bénéficient-ils du concours des vérificateurs des monuments historiques (VMH), qui sont des économistes ayant pour tâche essentielle la comptabilité des travaux et la vérification des décomptes mais qui participent également à la constitution du dossier de consultation des entreprises et à l'assistance à la dévolution des marchés. Ils peuvent également faire appel à l'assistance de spécialistes (bureaux d'études techniques...) pour leur confier une partie de la mission de maîtrise d'œuvre relevant de leur spécialité.

Les ACMH, qui sont des agents de l'Etat, disposent donc d'une exclusivité de la maîtrise d'œuvre pour les travaux de restauration et de grosses réparations sur les immeubles classés, lorsque ces travaux bénéficient d'une aide financière de l'Etat. Cette situation qualifiée de « monopole » par l'Inspection Générale des Finances dans un rapport d'octobre 1996 conduit les collectivités locales propriétaires d'édifices classés à conclure, pour la maîtrise d'œuvre, des marchés négociés sans mise en concurrence puisque ces architectes ont une compétence exclusive sur les monuments classés.

C'est ainsi que dans le cadre des travaux de réhabilitation du Palais Granvelle, la ville de Besançon a dû passer entre 1987 et 1997 trois marchés de maîtrise d'œuvre sans mise en concurrence, en raison de la nomination successive par le ministère de la culture de trois architectes en chef territorialement compétents.

Ces différents changements de maître d'œuvre auront pour conséquence, non seulement un allongement des délais de réalisation de la mission, mais également une augmentation de son coût puisque le montant total des dépenses réalisées dans le cadre des trois marchés de maîtrise d'œuvre s'élève à plus de 6 MF TTC (0,91 M€) ce qui représente 11 % du montant des travaux exécutés dans le cadre du programme.

La chambre observe que l'exclusivité reconnue de par la loi aux architectes en chef des monuments historiques s'est traduite pour la ville de Besançon par un allongement des délais de réalisation de l'opération ainsi qu'une augmentation du coût de la rémunération de ces derniers, sans qu'elle puisse intervenir, et qu'elle ne peut, de ce fait, en être tenue pour responsable. Elle prend acte de la réponse de la ville en date du 30 janvier 2006 qui indique que « *à chacun de ces changements d'ACMH, les projets ont été abandonnés et ont donc nécessité une reprise des études par le successeur* ».

2° Le marché de maîtrise d'oeuvre n° 97-199 pour les travaux d'aménagements intérieurs et de consolidation des structures du Palais Granvelle

a) La rémunération de l'équipe de maîtrise d'œuvre

Le 3 octobre 1997, la ville de Besançon a conclu un troisième marché d'études concernant les travaux en vue de réaliser les aménagements intérieurs et les consolidations des structures du Palais Granvelle avec une nouvelle équipe de maîtrise d'œuvre comprenant l'architecte en chef des Monuments Historiques (ACMH) et le vérificateur des Monuments Historiques (VMH), associés à 3 bureaux d'études techniques spécialisés. L'ACMH a été désigné comme mandataire de cette équipe.

L'intervention et la rémunération de cette équipe de maîtrise d'oeuvre relèvent d'une réglementation spécifique, établie par le décret n° 87-312 du 5 mai 1987 et les arrêtés du 30 juin 1987 et du 14 octobre 1991. En effet, l'article 20 de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 dite loi MOP a expressément exclu de son champ d'application la maîtrise d'œuvre portant sur des opérations de restauration des édifices protégés au titre de la loi du 31 décembre 1913 modifiée sur les monuments historiques.

Ainsi aux termes du décret du 5 mai 1987 relatif aux honoraires et vacations alloués aux architectes en chef des monuments historiques et aux vérificateurs, la rémunération des ACMH et des VMH est forfaitaire et ce forfait est calculé en tenant en compte du niveau de complexité de l'opération projetée et du montant prévisionnel des travaux auquel est appliqué un taux déterminé par arrêté des ministres chargés du budget et de la culture (arrêté du ministre de la culture du 5 juin 1987 modifié par l'arrêté du 14 octobre 1991).

Quant à la rémunération des bureaux d'études, l'article 2 III de l'arrêté du 5 juin 1987 définissant les modalités d'application du décret du 5 mai 1987 précité, précise que « *lorsque ...il est fait appel à l'assistance d'un spécialiste, les taux de rémunération de l'architecte en chef et du vérificateur, ...sont affectés pour la part du montant prévisionnel des travaux afférents à cette intervention particulière des coefficients minorateurs suivants pour tenir compte des parties de mission confiées au spécialiste telles qu'elles sont définies à l'article 3 ci-après :*

- *type de mission n° 1 : 0,70*

- type de mission n° 2 : 0,40 ».

Or, ni l'acte d'engagement, ni le cahier des clauses administratives particulières (CCAP), documents contractuels prioritaires de ce marché d'étude et signés par tous les co-contractants, ni les avenants au marché examiné, ne mentionnent le type de mission confiée aux bureaux d'études et donc le coefficient de minoration, conformément aux dispositions de l'article 2 III et 3 de l'arrêté susvisé. L'article 4 du CCAP relatif au forfait de rémunération de l'équipe de maîtrise d'œuvre ne traite que de la rémunération de l'ACMH et du VMH.

Interrogée sur les raisons de l'absence de mention dans les pièces contractuelles du type de mission confiée aux trois bureaux d'étude et des éléments de rémunération de ceux-ci, la ville de Besançon a indiqué dans sa réponse enregistrée le 1^{er} juin 2005 au greffe de la juridiction « *qu'il s'agissait d'une omission lors de la rédaction du contrat de maîtrise d'œuvre et que la fixation des rémunérations des bureaux d'études était basée sur la reprise des éléments du contrat précédent signé avec J.G.M, A.C.M.H et J. V., V.M.H* » et précisé que « *les taux des bureaux d'études T et C ont été maintenus respectivement à 6,50 % et 7,50 %. Quant au bureau d'études B, le taux de rémunération a été négocié en tenant compte des études précédemment réalisées et d'études supplémentaires relatives aux ouvrages de plomberie* ».

Dès lors la chambre observe que la rémunération versée aux trois bureaux d'études n'était conforme ni aux dispositions de l'arrêté du 5 juin 1987 modifié ni aux documents contractuels initiaux (actes d'engagement et cahier des clauses administratives particulières) signés par chacun des cocontractants.

b) Les avenants au contrat d'études

Le marché d'études n° 97-199 a fait l'objet de trois avenants successifs, présentés dans le tableau ci-après, pour un montant total de 2 589 610, 30 F HT (394 783, 54 €), qui ont fait passer le montant du marché de 1 491 560,20 F HT (227 386,89 €) à 4 081 170,50 F HT (622 170,43 €), soit une augmentation de 174 %.

Date de l'avenant	Numéro de l'avenant	Montant en F HT	Montant en € HT
13 juillet 1998	avenant n°1	588 269,30	89 681,07
10 avril 2000	avenant n°2	1 372 541,80	209 242,64
22 mars 2001	avenant n°3	628 799,20	95 859,82

Chacun de ces avenants a fait l'objet d'un avis de la commission d'appel d'offres, en application des dispositions de l'article 49-1 de la loi n° 93- 122 du 29 janvier 1993 modifiée par l'article 8 de la loi n° 95-127 du 8 février 1995 relative aux marchés publics et délégations de service public, qui dispose que « *tout projet d'avenant à un marché de travaux, de fournitures ou de services... entraînant une augmentation du montant global supérieure à 5 % est soumis pour avis à la commission d'appel d'offres ... L'assemblée délibérante qui statue sur le projet d'avenant est préalablement informée de cet avis* ». En effet, ces avenants entraînaient une augmentation de plus de 5 % du montant total du marché, l'avenant n° 2 représentant à lui seul 92 % du montant du marché initial et 66 % du montant de ce même marché après l'avenant n° 1.

De plus ces avenants n'ont pas été soumis à l'assemblée délibérante, la ville de Besançon a d'ailleurs confirmé dans sa réponse en date du 30 mai 2005 que « *en ce qui concerne les avenants n° 1 à 3 au marché d'études (...), l'assemblée délibérante n'a pas pris d'autre délibération que celle validant successivement les différentes étapes du projet* ». Elle a précisé dans sa réponse du 30 janvier 2006 aux observations provisoires : « *il s'agit d'une pratique de la ville qui par une délibération unique autorise le maire à signer les marchés et avenants nécessaires à l'opération (...) cette pratique n'a jamais été remise en cause par les différents organes de contrôle* ».

La chambre rappelle que les dispositions de l'article 49-1 de la loi du 29 janvier 1993 modifiée apportent une restriction à cette délégation générale de l'assemblée délibérante accordée au maire pour la durée de son mandat en application de l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales et que le conseil municipal doit en conséquence se prononcer sur tout projet d'avenant à un marché formalisé ou passé selon la procédure adaptée, qui se traduit par une augmentation du montant du marché de plus de 5 %.

La chambre constate par conséquent que le non respect de cette formalité substantielle dans la procédure de passation des trois avenants au marché de maîtrise d'œuvre a entaché d'irrégularité ces documents et a fragilisé par là même la rémunération de l'équipe de maîtrise d'œuvre établie sur la base de ces avenants pour un montant 2 589 610, 30 F HT.

Par ailleurs ces avenants ont substantiellement modifié le contrat initial tant au niveau du volume des travaux et de leur modalité d'exécution qu'au niveau du montant de la rémunération des cinq co-contractants.

En effet, le montant total de ces avenants arrêté à 2 589 610,30 F HT (394 783,54 €) représente un accroissement du montant du marché initial de plus de 174 %, ce qui au regard de la jurisprudence administrative (CAA Paris 21 septembre 2004, Préfet du Val d'Oise req n°00PA00172) a eu pour effet de bouleverser l'économie du marché.

Or, aux termes de l'article 255 bis du code des marchés publics dans sa rédaction alors applicable aux marchés des collectivités locales, et dont la teneur est reprise aujourd'hui dans l'article 19 du code des marchés publics dans sa rédaction issue du décret 7 janvier 2004, « *sauf sujétions techniques imprévues ne résultant pas du fait des parties, avenants et décisions ne peuvent bouleverser l'économie du marché, ni en changer l'objet* ».

Les événements qui ont conduit à la conclusion de ces avenants ne pouvant être qualifiés de sujétions techniques imprévues ne résultant pas du fait des parties, la chambre observe qu'ils ont été conclus en violation des dispositions de l'article 255 bis du code des marchés publics en vigueur à l'époque des faits, reprises à l'article 19 du nouveau code des marchés publics. Il ne fait pas de doute, en effet, qu'en portant de 1 491 560,20 F HT à 4 081 170,50 F HT le montant du marché - soit une augmentation équivalente à 174 % de son montant initial - les avenants en ont bouleversé l'économie.

3.1.2.1.3 Les marchés de maîtrise d'œuvre relatifs à l'OPC et à la SPS

Le 25 avril 1995, la ville de Besançon, maître d'ouvrage de l'opération, lance une procédure d'appel d'offres pour la passation d'un marché de maîtrise d'œuvre relatif à l'ordonnancement, au pilotage et à la coordination des entreprises (OPC), et pour la passation d'un marché de maîtrise d'œuvre portant sur la coordination en matière de sécurité et de protection de la santé (SPS). Chacun de ces marchés fait l'objet d'un lot spécifique et concerne la réalisation du projet d'aménagement du musée du temps dans le Palais Granvelle (1ère tranche).

Le 8 juin 1995 la commission d'appel d'offres, après l'analyse des huit propositions reçues, décide de retenir un seul cabinet d'études comme titulaire des deux lots. Le 23 juin 1995, l'acte d'engagement du lot n° 2 concernant la mission SPS est signé entre la ville de Besançon et le bureau d'études C. Quant au lot n° 1 relatif à la mission OPC, l'acte d'engagement est conclu le 6 juillet 1995.

1° La mission d'ordonnancement, de pilotage et de coordination des entreprises

Aux termes de l'article 3 de l'acte d'engagement du 6 juillet 1995 et de l'article 4-1 du cahier des clauses administratives particulières, le forfait provisoire de rémunération de cette mission est calculé sur la base d'un taux de 1,20 % d'une estimation prévisionnelle globale de travaux de 35 MF HT (25 MF pour les travaux de bâtiment et 10 MF pour les travaux muséographiques), soit 420 000 F HT. Mais, l'avenant n° 1 en date du 4 janvier 2000 va substantiellement modifier les conditions de sa rémunération en introduisant deux éléments nouveaux (cf. article 2 II et III de l'avenant).

Le **premier élément** concerne le découpage des travaux de bâtiment du Palais Granvelle en 4 phases distinctes qui a été réalisé par le maître d'œuvre, l'architecte en chef des monuments historiques, lors de la reprise du projet en 1997 et contractuellement entériné. Ce découpage des travaux de bâtiment estimés à 25 MF HT a conduit à déterminer les 4 phases suivantes qui ont fait chacune l'objet d'un dossier spécifique de consultation des entreprises :

phase n° 1 consolidation des planchers dits « à la française » pour 8 MF HT,
phase n° 2 installations techniques et travaux de second œuvre pour 5 MF HT,
phase n° 3 travaux d'aménagement et de restauration pour 9 MF HT,
phase n° 4 bâtiment administratif du musée du Temps pour 3 MF HT.

Aussi pour tenir compte de ces nouvelles modalités d'exécution de l'opération, le cabinet d'études a demandé par courrier du 10 février 1999 la modification de sa rémunération sur la base de ce découpage. Sa rémunération va alors être recalculée, après négociation avec la ville (cf. : lettre du 24 novembre 1999), pour chacune de ces phases de travaux et ce en fonction des taux indicatifs de références fixés par « le guide à l'intention des maîtres d'ouvrages publics pour la négociation des rémunérations de maîtrise d'œuvre » et de leurs incidences financières par rapport au taux rémunération fixé dans l'acte d'engagement.

Le fractionnement ainsi réalisé par l'avenant n° 1, de la base de calcul de la rémunération, concernant les travaux de bâtiment, a eu pour effet de majorer le forfait initial et a entraîné une plus value de 60 500 F HT puisque les taux de rémunération sont inversement proportionnels au volume des travaux. Mais les avenants n° 2 et 3 ont encore majoré cette plus-value dont le montant final est de 102 578,97 F HT.

Interrogée sur cette majoration de la rémunération du titulaire du marché en raison du découpage des travaux, la ville a indiqué dans sa réponse du 30 mai 2005 : « *il ne s'agit pas d'actualisation remettant en cause les modalités contractuelles mais bien de modifications importantes des conditions d'exécution justifiant de revoir les forfaits de rémunération et de les fixer par dossier* ».

Elle a précisé dans sa réponse du 30 janvier 2006 aux observations provisoires que « *par souci de cohérence dans le suivi des travaux il a été décidé de poursuivre les missions OPC (...) avec le cabinet C, (...) le lancement de nouvelles consultations n'aurait eu pour effet que de rajouter de nouveaux délais, (...) une nouvelle consultation était impossible du fait de données toujours inconnues liées aux dossiers du maître d'œuvre* ».

La chambre constate que les modifications dans l'exécution de l'opération par le découpage en quatre phases des travaux de bâtiment ont conduit au fractionnement de la base de calcul du forfait de rémunération du cabinet d'études, entraînant une majoration de sa rémunération, bouleversant ainsi l'économie du marché en violation des dispositions de l'article 255 bis du code des marchés publics en vigueur à l'époque, dispositions reprises à l'article 19 de l'actuel code dans sa version issue du décret du 7 janvier 2004. Cette situation remet en cause par là-même le respect

des règles de la mise en concurrence. Elle observe que le fractionnement de cette base de calcul ainsi réalisé a privé la ville de Besançon du bénéfice de la dégressivité des honoraires de maîtrise d'œuvre en fonction de l'importance des travaux et qu'il a entraîné un préjudice financier pour la commune. Elle observe en outre que cette situation aurait dû conduire la ville de Besançon à conclure un nouveau marché, sur la base de l'article 273 du code des marchés publics alors en vigueur, devenu l'article 72 du code issu du décret n° 2004-15 du 7 janvier 2004, qui dispose que *« lorsque pour des raisons économiques, techniques ou financières le rythme ou l'étendue des besoins à satisfaire ne peuvent être entièrement arrêtés dans le marché, la personne publique peut passer un marché fractionné sous la forme d'un marché à tranches conditionnelles »*.

Le **second élément** porte sur l'allongement des délais d'exécution globale des travaux (travaux de bâtiment et de muséographie confondus). Cette prorogation des délais est due à de multiples causes : retard dans le démarrage des travaux de bâtiment, réalisation de plusieurs études complémentaires après le lancement des travaux, arrêts du chantier en raison d'intempéries, de manifestations culturelles voire de sinistres.

Le complément de rémunération négocié entre le cabinet d'études et la ville de Besançon au titre de la prolongation du chantier a eu pour effet également d'introduire une majoration du prix. Or cette majoration de la rémunération n'était envisagée ni dans l'acte d'engagement (article 3.1) ni dans le cahier des clauses administratives particulières (articles 4.1 et 5.1 à 5.5) et était même expressément écartée dans le rapport de présentation du marché qui, dans son paragraphe 2.6, précisait : *« le prix n'est ni révisable ni actualisable, le calcul de la rémunération définitive étant établi sur le montant des DGDT à la date d'achèvement des travaux »*.

Le montant de ce complément de rémunération a été de 42 000 F HT dans l'avenant n° 1, de 31 500 F HT dans l'avenant n° 2 du 22 mai 2001 et de 52 500 F HT dans l'avenant n° 3 du 10 juillet 2002. Ainsi cette rémunération complémentaire basée sur l'allongement des délais s'est élevée au total à 126 000 F HT, majorant le forfait initial de rémunération de 30 %.

Interrogée sur l'introduction de cet élément de majoration de la rémunération, la ville a indiqué dans sa réponse du 30 mai 2005 qu'*« il s'agissait de recalculer le délai global de réalisation de l'opération par rapport au délai du marché initial.... La mission d'OPC est totalement liée au délai de réalisation des travaux. Si le délai est augmenté de façon substantielle, l'importance et la nature même de la mission s'en trouvent modifiés, ...c'est la raison pour laquelle les avenants n°1 et suivants ont pris en compte une rémunération complémentaire pour augmentation des délais »*.

La chambre note que la modification des missions initiales du cabinet d'études a conduit à une modification des paramètres de l'assiette de sa rémunération, par l'introduction d'une majoration pourtant explicitement écartée dans les documents contractuels majeurs. Elle constate en outre que l'ensemble des modifications des conditions initiales de rémunération du titulaire du marché (modifications au titre du découpage des travaux et modifications au titre de l'allongement des délais) ont conduit à accroître le montant de ce marché de 62 % en le portant de 420 000 F HT (64 028,59 €) à 680 078,970 F HT (103 677,37 €). Elle observe dès lors que cette situation a bouleversé l'économie globale de ce marché en l'absence de sujétions techniques imprévues ne résultant pas du fait des parties et a remis en cause les règles de mise en concurrence au regard des dispositions de l'article 255 bis du code des marchés public en vigueur alors, entachant ainsi d'illégalité la rémunération versée. Elle souligne le risque juridique encouru par le maire à cette occasion.

2° La mission de coordination en matière de sécurité et de protection de la santé

Comme pour la mission OPC, l'acte d'engagement de la mission SPS en date du 23 juin 1995 et le cahier des clauses administratives particulières ont fixé un forfait provisoire de

rémunération calculé sur la base d'une estimation prévisionnelle globale de travaux de 35 MF HT (25 MF pour les travaux de bâtiment et 10 MF pour les travaux muséographiques), mais selon un taux de 0,90 %, soit 315 000 F HT. L'avenant n° 1 du 4 janvier 2000 de cette mission va également modifier profondément les conditions de rémunération du titulaire de ce marché en introduisant deux éléments nouveaux : d'une part le phasage des travaux de bâtiment qui va conduire à un fractionnement de la base de calcul de la rémunération et entraîner une plus-value de 63 700 F HT, d'autre part un complément de rémunération basé sur l'allongement des délais d'exécution de l'opération. Ce complément de rémunération de 31 500 F HT dans l'avenant n° 1 sera d'ailleurs augmenté dans l'avenant n° 2 du 22 mai 2001 pour 23 625 F HT, et représente au total 55 125 F HT, majorant ainsi le forfait initial de plus de 17 %.

La chambre observe que, comme pour la mission d'ordonnancement, de pilotage et de coordination des entreprises, la modification des paramètres de l'assiette de la rémunération initiale et son fractionnement, en augmentant le montant du marché de 45 % (de 315 000 F HT à 456 350,78 F HT), ont bouleversé son économie générale, en violation des dispositions de l'article 255 bis du code des marchés publics alors en vigueur (dispositions reprises à l'article 19 du nouveau code des marchés publics), et ont ainsi entaché d'illégalité la rémunération versée. Elle note enfin que cette situation aurait dû également conduire la ville de Besançon à conclure un nouveau marché, sur la base de l'article 273 du code des marchés publics, alors en vigueur, et codifié aujourd'hui à l'article 72 du code des marchés publics issu du décret du 7 janvier 2004.

3.1.2.1.4 Le marché d'études relatif à la mission de contrôle technique

En juillet 1990, la ville de Besançon a signé avec la société SOCOTEC une convention de contrôle technique portant sur les travaux d'aménagement du Palais Granvelle pour réaliser le futur musée du Temps.

La mission confiée à la société était relative à la solidité des ouvrages et des éléments d'équipement, au récolement des procès-verbaux d'essais des installations et à la sécurité des personnes dans les constructions en cas d'intervention sur existants. La rémunération de la SOCOTEC était calculée sur la base d'un taux de 0,38 % d'un montant estimatif de travaux de 21 MF TTC, soit 79 800 F HT auquel était ajouté une rémunération complémentaire de 8 144 F HT.

Mais l'allongement des délais de réalisation de l'opération ainsi que les modifications importantes intervenues dans le contenu du programme de celle-ci, ont conduit la ville de Besançon à passer entre 1993 et 2004, 10 avenants à cette convention dont 9 ont eu une incidence financière et qui sont retracés ci-après.

Date de l'avenant	N° de l'avenant	Montant en F HT
26 novembre 1993	avenant n°1	80 800, 00
18 janvier 1996	avenant n°2	-19 621, 25
14 avril 1998	avenant n°3	- 67 850, 00
13 juillet 1998	avenant n°4	78 500, 00
28 octobre 1999	avenant n°5	14 437, 25
10 janvier 2000	avenant n°6	102 793, 50
17 mars 2000	avenant n°7	4 800, 00
25 mai 2001	avenant n°8	24 775, 00
10 juillet 2002	avenant n°9	442, 31

Ces 9 avenants vont substantiellement augmenter la rémunération de la société puisque le marché d'un montant initial de 87 944 F HT va passer à 307 020,81 F HT, ce qui représente un accroissement de 250 %, l'avenant n° 6 augmentant à lui seul de 116 % le montant initial du marché.

Ainsi, la passation de ces avenants pour un montant total de 219 076,81 F HT (33 398,04 €) a eu pour effet de bouleverser l'économie du marché au regard de la jurisprudence administrative (*CAA Paris 21 septembre 2004, Préfet du Val d'Oise req n°00PA00172*). Or, aux termes de l'article 255 bis du code des marchés publics dans sa rédaction alors applicable aux marchés des collectivités locales, repris à l'article 19 du nouveau CMP, « *sauf sujétions techniques imprévues ne résultant pas du fait des parties, avenants et décisions ne peuvent bouleverser l'économie du marché, ni en changer l'objet* ».

Dès lors la chambre observe que la passation de ces avenants en accroissant le montant du marché de 250 % a bouleversé l'économie générale du marché, en l'absence de sujétions techniques imprévues ne résultant pas du fait des parties et a entaché d'illégalité la rémunération versée à la société.

Par ailleurs concernant les modalités de conclusion de ces avenants, l'article 49-1 de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 modifiée par l'article 8 de la loi n° 95-127 du 8 février 1995 relative aux marchés publics et délégations de service public précise que « *tout projet d'avenant à un marché de travaux, de fournitures ou de services... entraînant une augmentation du montant global supérieure à 5 % est soumis pour avis à la commission d'appel d'offres ... L'assemblée délibérante qui statue sur le projet d'avenant est préalablement informée de cet avis* ».

Or sur les 9 avenants qui ont eu une incidence financière, six d'entre eux (avenants n°4 à 9) ont entraîné une augmentation de plus 5 % du montant du marché mais cinq seulement ont fait l'objet d'un avis de la commission d'appel d'offres conformément aux dispositions susvisées. En effet, l'avenant n° 4 du 13 juillet 1998 qui a augmenté de 96 % le montant du marché en le faisant passer de 81 271,87 F HT à 159 771,87 F HT, n'a pas été soumis à la commission d'appel d'offres, entachant ainsi d'irrégularité cet avenant. En outre aucun de ces avenants n'a été approuvé par l'assemblée délibérante comme l'impose les dispositions précitées de l'article 49-1.

La chambre rappelle que le non respect de cette formalité substantielle dans la procédure de passation des avenants entache d'irrégularité ces documents contractuels et entraîne l'illégalité de la rémunération versée à la société.

Dans sa réponse du 30 janvier 2006, la ville de Besançon a précisé que « *la mission de contrôle technique ne pouvait être remise en cause pour des raisons d'ordre technique et d'études déjà réalisées [et que] la connaissance du dossier par la société SOCOTEC aurait conduit cette dernière à présenter une offre plus intéressante que ses concurrents* ». La chambre observe que cette situation a conduit la ville, compte tenu de la durée excessive du marché en raison des multiples redéfinitions du programme, à opérer un choix entre deux irrégularités : conduire une nouvelle consultation, avec le risque juridique que la SOCOTEC tire avantage de sa connaissance du dossier, ou conclure des avenants en méconnaissance des dispositions de l'article 49-1 de la loi du 29 janvier 1993 ainsi que de l'article 255 bis du code des marchés publics en vigueur à l'époque.

Elle recommande dès lors à la ville de Besançon d'être particulièrement vigilante dans l'exécution de ses marchés, notamment dans la procédure de passation des avenants, par la stricte application des dispositions de l'article 49-1 susvisées, dont elle ne peut s'exonérer en vertu d'une délégation de l'assemblée délibérante autorisant le maire à signer les marchés et avenants nécessaires à la réalisation de l'opération.

3.1.2.1.5 Le marché de maîtrise d'œuvre n° 98-175 relatif aux aménagements muséographiques du musée du temps

Le 31 juillet 1998 la ville de Besançon a conclu pour les aménagements muséographiques du musée du Temps un nouveau marché de maîtrise d'œuvre avec un groupement de concepteurs comprenant un architecte muséographe, associé à un autre architecte et à quatre bureaux d'études

spécialisés : pour les éclairages et la lumière, pour la sécurité, pour l'électricité, ainsi qu'un économiste de la construction.

La mission confiée à cette équipe de concepteurs est une mission dite de base telle que prévue par les dispositions de la loi MOP du 12 juillet 1985, complétée par l'élément de mission relatif aux études d'exécution.

1° La rémunération de l'équipe

Le forfait de rémunération initiale de l'équipe de maîtrise d'oeuvre est calculé sur la base d'un taux de 13 % d'une enveloppe financière de travaux de 15 MF HT soit 1 950 000 F HT. Ce prix est révisable dans les conditions déterminées par l'article 5 du CCAP.

Mais l'avenant n° 3 du 24 juillet 2001 va modifier substantiellement les conditions de la rémunération initiale en introduisant un élément complémentaire basé sur la prolongation du délai d'exécution des travaux.

Ce complément d'honoraire concerne l'élément de mission « direction de l'exécution des travaux » (DET) et a été calculé proportionnellement à la durée initialement prévue pour la réalisation de la 1^{ère} tranche du musée du Temps. De ce fait cet avenant a prolongé les délais de 3 mois par rapport à la durée initiale. Le coût de la rémunération complémentaire a été fixé forfaitairement à 100 000 F HT (15 244, 90 €).

Cette rémunération complémentaire calculée à la demande du mandataire de l'équipe de maîtrise d'oeuvre et acceptée par le maître d'ouvrage a eu pour effet d'introduire de façon non réglementaire un élément de révision du prix initial. Selon la réglementation, en effet, la révision a pour objet de prendre en compte l'évolution du coût de la prestation pendant la durée qui s'est écoulée entre le moment où le prix initial a été établi et la fin de l'exécution de la prestation.

Or la révision du forfait de rémunération de la maîtrise d'oeuvre avait déjà été expressément prévue par le cahier des clauses administratives particulières et sera d'ailleurs appliquée par le maître d'ouvrage à tous les acomptes versés, lors de l'établissement en octobre 2003 du décompte général de ce marché, document qui a été transmis à la chambre par la ville le 6 juin 2005. Cette révision s'élève à 86 297, 70 F HT (13 156 €).

Aussi l'introduction de ce complément de rémunération basé sur la prolongation du délai d'exécution, en modifiant l'assiette initiale de la rémunération de l'équipe de maîtrise d'oeuvre, a bouleversé lui aussi l'économie de ce marché en méconnaissance des dispositions de l'article 255 bis du code des marchés publics alors applicable, qui précise que « *sauf sujétions techniques imprévues ne résultant pas du fait des parties, avenants et décisions ne peuvent bouleverser l'économie du marché, ni en changer l'objet* ».

La chambre observe dès lors que la passation de l'avenant n° 3 est entachée d'irrégularité et a remis en cause les règles de mise en concurrence du marché puisque ce complément de rémunération n'était pas prévu initialement dans le règlement de la consultation, ce qui entraîne la responsabilité de la ville sur ce point.

Par ailleurs cet avenant, en arrêtant le montant du marché à 2 234 985 F HT, a augmenté le marché initial de 14,61 %. Il a donc fait l'objet d'un avis de la commission d'appel d'offres le 13 juillet 2001, conformément aux dispositions de l'article 49-1 de la loi n° 93- 122 du 29 janvier 1993 modifiée par l'article 8 de la loi n°95-127 du 8 février 1995, qui dispose que « *tout projet d'avenant à un marché de travaux, de fournitures ou de services...entraînant une augmentation du montant global supérieure à 5% est soumis pour avis à la commission d'appel d'offres* ». Toutefois,

il n'a pas été approuvé par le conseil municipal comme le prévoient les dispositions de l'article 49-1 selon lesquelles « ...*l'assemblée délibérante qui statue sur le projet d'avenant selon lesquelles formée de cet avis* ».

La chambre constate une nouvelle fois que le non respect de la procédure de passation des avenants fixée par les dispositions de l'article 49-1 de la loi n° 93- 122 du 29 janvier 1993 entache d'irrégularité l'avenant n° 3 et entraîne l'illégalité de la rémunération versée.

2° L'exécution de la mission

L'exécution de la mission confiée à l'équipe de maîtrise d'œuvre a été rendue très difficile par les évolutions du projet qui ont conduit au départ d'un membre du groupement de concepteurs et suscité des relations conflictuelles entre le mandataire de ce groupement et le maître d'ouvrage.

Les évolutions du projet ont notamment concerné les installations liées à la sûreté, au vol et au vandalisme, qui ont fait l'objet d'un avant-projet définitif déposé en septembre 1999 par le cabinet d'études, spécialisé en la matière. Ce document déterminait un coût estimatif de ces installations arrêté à 1 755 600 F HT. Toutefois le maître d'ouvrage n'acceptera de prendre en compte, dans l'avenant n° 1 du 11 mai 2000, qu'une partie de ces travaux pour un montant de 600 000 F HT. Cette situation a conduit le cabinet d'études à revoir son projet en fonction des remarques formulées par le maître d'ouvrage et de nouvelles demandes émises par lui ainsi que par la conservatrice en chef du musée, notamment en ce qui concerne l'aile réservée aux bureaux de l'administration (dont la maîtrise d'œuvre était confiée à l'architecte en chef des monuments historiques) ainsi que les locaux de la brasserie Granvelle.

Face à l'évolution de ce projet et à ces multiples demandes, le cabinet d'études a décidé de mettre fin à sa mission par courrier du 13 novembre 2000 adressé au mandataire de l'équipe de maîtrise d'œuvre. Cette décision a alors contraint celui-ci à proposer au maître d'ouvrage, en application de l'article 9 de la convention de cotraitance établie le 3 juin 1998, un nouveau membre chargé de la poursuite de cette mission.

Dès le 15 décembre 2000, le mandataire proposait à la ville de Besançon un nouveau bureau d'études, choix qui sera contractuellement entériné par la conclusion de l'avenant n° 2 du 8 mars 2001.

La chambre observe que cette défaillance d'un membre de l'équipe de concepteurs va entraîner un retard de plusieurs mois dans l'exécution de la mission et pour l'ensemble de la mission de maîtrise d'œuvre ainsi qu'un surcoût direct de 35 000 F HT (5 335 € HT).

Par ailleurs les relations entre le mandataire du groupement de maîtrise d'œuvre et la ville de Besançon vont se dégrader et devenir conflictuelles. En effet la ville va recourir à un huissier de justice pour notifier au mandataire une lettre qui lui avait été adressée par recommandé avec accusé réception et qui avait fait l'objet d'un retour. Dans cette lettre, concernant les comptes rendu de chantier n° 24 et 26, la ville « *s'insurge contre le procédé abondamment utilisé..., qui consiste à ne pas restituer fidèlement les propos tenus par les différents protagonistes au cours de la réunion de chantier ou mieux encore à rendre compte d'éléments non évoqués* » et précise que « *cette opération suscite toujours des situations aussi conflictuelles* ».

En mars 2003, la ville de Besançon sollicitera l'assistance juridique d'un avocat pour étudier l'éventuelle résiliation du marché de maîtrise d'œuvre confiée à l'équipe de concepteurs. Son intervention qui a coûté 3 032 € (19 888, 61 F) n'a pas entraîné la résiliation du marché ni l'engagement d'une procédure contentieuse mais a conduit la ville à établir le 29 octobre 2003 le

certificat de solde pour des missions exécutées entre janvier et avril 2003 et le décompte général du marché. Ce document a été notifié le 12 juillet 2004 au mandataire de l'équipe qui ne l'a pas accepté et a adressé un mémoire en réclamation qui a fait l'objet d'un refus tacite de la part de la ville de Besançon. Ce refus a conduit le mandataire de l'équipe de maîtrise d'œuvre à déposer un recours auprès du Conseil Consultatif Interrégional de Règlement Amiable le 28 décembre 2004. A la date de clôture de la présente enquête l'affaire était toujours pendante.

3.1.2.2 Le marché de service lié au déménagement et au stockage en garde-meubles des collections du Palais Granvelle

Le déménagement et le stockage en garde-meubles des collections du Palais Granvelle ont fait l'objet d'un marché. L'acte d'engagement de ce marché de services a été établi le 3 septembre 1997, accepté le 8 octobre par la ville de Besançon et été transmis le 9 octobre en préfecture. Ce document fixe les conditions de prix des prestations à exécuter en différenciant d'une part le « *déménagement et le transport du matériel* » et d'autre part le « *stockage en garde-meubles avec assurances* », et ce, pour une prévision de 245 m³ enlevés et stockés.

Le coût de ces prestations est le suivant : 91 595,70 F TTC par mois pour le déménagement et 10 106,56 F TTC par mois pour le stockage en garde meubles. La durée du contrat est fixée à un an et reconductible de 6 mois en 6 mois en fonction de la durée des travaux dans le Palais.

Par lettre du 25 septembre 1997, soit entre la date d'établissement de l'acte d'engagement et sa date d'acceptation par la ville, l'entreprise a transmis à la conservatrice du musée, à sa demande, des précisions techniques et financières. Ce courrier indique notamment que le prix unitaire des frais de garde suivant volume sera de 30 F HT par m³ ; il s'agit du prix retenu dans l'acte d'engagement, auquel s'ajoute le prix de l'assurance (prix des frais de garde suivant valeur) calculé sur la base d'un taux de 0,188 % appliqué à 548 000 F HT, valeur estimée des objets stockés, soit 4,20 F HT par m³. Le prix total du stockage est alors de 34,20 F HT par m³.

Or dès la première facturation de garde-meubles (mandat n° 19 486/1997 d'un montant de 4 848,81 F) concernant la période du 12 au 30 novembre 1997, le prix unitaire de frais de garde suivant volume est indiqué à 39,60 F HT par m³ pour un volume stocké de 143,20 m³, auquel s'ajoutent toujours les frais de garde calculés sur la valeur de 548 000 F HT, correspondant à un volume de 245 m³ stockés. Certes la ville a moins payé en raison d'un volume minoré mais le prix facturé n'est pas celui qui avait été contractuellement fixé. Par ailleurs la facture de déménagement en date du 11 décembre 1997 indique un volume enlevé de 200 m³, toujours pour la même valeur mobilière déclarée de 548 000 F HT.

Face aux discordances entre documents contractuels et facturations et aux difficultés à connaître le volume réel stocké, la ville de Besançon, dans sa réponse du 15 juin 2005, laisse apparaître une certaine confusion dans la gestion de l'exécution de ce marché. En effet la ville a indiqué que « *les recherches effectuées dans les archives de la ville n'ont pas permis d'apporter de réponse complète aux interrogations soulevées, certains des gestionnaires du dossier ont quitté la collectivité depuis 1997* » et précisé que « *en reconstituant les faits a posteriori, il semblerait que la ville ait commis une première erreur lors de l'estimation du chiffrage du volume stocké et une seconde erreur en ne corrigeant pas le prix facturé par l'entreprise Voinet (39 F HT/m³ au lieu de 30 F HT/m³)* ».

Elle a également ajouté qu'elle « *avait globalement estimé à 245 m³ le volume de stockage à retenir ; or l'état des collections concernées faisait référence à des collections du musée du Temps, mais aussi du musée des Beaux-Arts et du musée Comtois et qu'il semblerait qu'entre cette première estimation et le déménagement des collections, plusieurs ajustements soient intervenus (nouvelle ventilation et reprise de certaines œuvres par le musée comtois) ...le volume stocké semble*

avoir été ramené d'une estimation de 245 m³ à 189 m³ puis à 143,20 m³, c'est ce volume qui est effectivement actuellement stocké ».

La chambre observe à ce sujet les difficultés de la ville de Besançon à connaître précisément l'état et le volume des collections du musée qui ont été réellement stockées en garde-meubles. Elle prend acte que la ville a procédé en octobre 2005, à une vérification du volume réellement stocké, sur le lieu même du gardiennage situé sur la commune de Botans dans le Territoire de Belfort, et que cette vérification a révélé une confusion entre le volume stocké (143,20 m³) et la capacité de stockage des conteneurs (189 m³) ce qui a conduit à une régularisation des erreurs de facturation sur le prix et le volume. La chambre constate toutefois que l'erreur dans le prix pour les frais de garde en fonction du volume, facturé par le titulaire du marché, n'a pas finalement entraîné pour la ville de dépenses supplémentaires par rapport au marché initial et ceci malgré le non respect des clauses tarifaires fixées dans l'acte d'engagement.

Enfin le marché a été conclu pour la durée des travaux d'aménagement du musée du Temps, dont l'ouverture au public a eu lieu en juin 2002. Or les facturations relatives au déménagement et au stockage en garde-meubles et imputées en investissement à l'article 2313 et au chapitre 90.234 pour un montant total de 111 317,85 F TTC (16 970,29 €), ne couraient que sur la période du 12 novembre 1997 au 28 février 1998 (mandats n° 19486/1997 ; n° 1007, 2466 et 4216 /1998).

Interrogée sur la poursuite du stockage en garde-meubles au-delà du 28 février 1998, la ville a confirmé dans sa réponse du 15 juin 2005 que celui-ci était toujours en cours actuellement et a fourni la liste des mandats de paiement des frais de gardiennage en précisant les chapitre et article d'imputation budgétaire.

Ainsi de mars 1998 à mai 2005, ces dépenses ont été inscrites en fonctionnement au chapitre fonctionnel 92.322 et à l'article budgétaire 6132 pour un montant total de 704 990,93 F TTC (107 475,17 €). Or ces dépenses devaient être obligatoirement rattachées au programme initial (n° 86.021) pour être incluses dans son coût global. La chambre constate à ce titre que le montant total des dépenses liées au déménagement et au stockage en garde-meubles sur la période du 12 novembre 1997 au 31 décembre 2004 s'élève à 776 219,97 F TTC soit 118 333,97 € TTC.

La chambre note toutefois que le changement d'imputation budgétaire des dépenses liées à ce marché, au cours de son exécution, conduit à s'interroger sur la réalité des coûts de l'opération et sur la sincérité du bilan définitif présenté à l'appréciation de l'assemblée délibérante. Elle prend acte de la réponse de la ville de Besançon, en date du 30 janvier 2006, selon laquelle *« le projet de stockage des réserves des musées est aujourd'hui un projet global qui n'a plus de lien direct et exclusif avec la réalisation de la 1ère tranche du musée du Temps »* et que *« c'est à bon droit que ces dépenses sont imputées en fonctionnement »*.

La chambre, après avoir rappelé que tous les mandats relatifs au déménagement et au stockage en garde-meubles des collections du Palais Granvelle mentionnent en référence le numéro du marché initial, invite la ville à résilier ce marché et à conclure un nouveau contrat en adéquation avec l'objet de ce nouveau projet.

3.1.2.3 Les marchés de travaux

Les premiers travaux relatifs à l'opération de réhabilitation du Palais Granvelle en vue de l'installation du musée du temps ont débuté dès 1990 par la réfection de l'ensemble des toitures des bâtiments du Palais et l'isolation des combles, ainsi que par la réfection d'un plancher dans l'aile côté Promenade Granvelle et du logement du gardien. Ces travaux ont été achevés en 1996 pour un coût total de 1 196 926,42 F TTC soit 182 470,26 €.

Mais les travaux de la première tranche fonctionnelle lancée en janvier 1995 par la ville, ont démarré en 1998 et ont été achevés en juin 2002, à la date d'ouverture au public de cette première tranche du musée. Ces travaux ont fait l'objet de 44 marchés publics répartis sur deux opérations différentes.

La première concerne la restauration et la réhabilitation du bâtiment du Palais Granvelle bordant la Grande Rue, qui ont nécessité la passation de 34 marchés de travaux exécutés en quatre phases distinctes, sous la conduite de l'architecte en chef des monuments historiques.

La seconde porte sur les aménagements de muséographie du musée, qui ont conduit à la conclusion de 10 marchés de travaux exécutés sous la responsabilité de l'architecte muséographe ainsi que de la conservatrice en chef du musée pour les marchés relatifs à la conception, à la réalisation et à la mise en place d'éléments de médiation.

L'exécution de l'ensemble de ces marchés est retracée dans le tableau joint en annexe n° 2.

Ainsi le montant total des travaux réellement exécutés et payés par la ville pour l'opération d'aménagement du musée du Temps dans le Palais Granvelle s'élève à 55 416 341,53 F TTC soit 8 448 166,81 €, dont 54 219 415,11 F TTC (8 265 696,55 €) pour la réalisation de la première tranche fonctionnelle. Ce montant représente un accroissement de 30 % par rapport au montant prévisionnel, qui avait été arrêté à 42 MF TTC et accepté par le conseil municipal le 16 janvier 1995. Il est à noter que les travaux de bâtiment ont connu à eux seuls une augmentation de plus de 60 % par rapport au lancement de l'opération en 1995, puisque leur montant était estimé à 24 MF TTC et qu'au final il sera de plus de 38 MF TTC.

Cette évolution importante dans le coût de réalisation des travaux est due principalement aux modifications qui sont intervenues dans la définition initiale du programme établi par l'avant-projet définitif et approuvé par le conseil municipal le 9 novembre 1992.

Ce programme prévoyait en effet que les services de l'administration du musée seraient installés au 3^{ème} étage du bâtiment bordant la Grande Rue, ce qui ne sera pas réalisé puisque c'est dans le corps de bâtiment abritant la salle dite du Cercle des Républicains qu'ils seront finalement installés. De même, le choix initialement retenu d'installer les locaux techniques dans le sous-sol sera revu en raison de la découverte de vestiges archéologiques importants témoignant de l'histoire du Palais.

Dès lors, la chambre constate que les changements importants intervenus depuis la définition du programme initial approuvé par l'assemblée délibérante, ont entraîné un accroissement de 30 % du coût de réalisation de l'ensemble des travaux de la première tranche.

3.1.3 La situation de l'opération et son bilan financier

3.1.3.1 La situation de l'opération au 31 décembre 2004

L'opération de réhabilitation du Palais Granvelle en vue de l'installation du musée du Temps, dont le bilan établi à partir des pièces comptables est retracé dans le tableau ci-après, représente au 31 décembre 2004 un montant de dépenses pour la ville de Besançon de 76 604 868,80 F TTC (11 678 336,95 €), hors les aménagements de la salle du pendule de Foucault,

qui ont fait l'objet d'une opération spécifique pour un coût estimé à 3 757 216,74 F TTC (572 784 €).

Ce montant global inclut non seulement le coût total des dépenses de la première tranche et des travaux antérieurs, mais également le montant des acquisitions et des restaurations des œuvres d'art qui ont été réalisées entre 1998 et 2003 au titre des programmes n° 86.021 et n° 509.

Dans sa réponse du 30 janvier 2006, la ville de Besançon a précisé sur ce point que « *la réalisation de ces dépenses qui ont un caractère récurrent et obligatoire s'agissant de l'enrichissement des collections des musées n'est pas directement liée au projet* ».

La chambre observe qu'à plusieurs reprises, lors de l'approbation des subventions sollicitées pour l'acquisition de certaines œuvres (délibération du 15 décembre 2002), il était explicitement affirmé l'intérêt de l'acquisition de ces œuvres dans le cadre de l'ouverture du musée du Temps.

Bilan de l'opération d'aménagement du musée du Temps dans le Palais Granvelle au 31 décembre 2004

Nature des dépenses	Montant total TTC en F	Montant total TTC en €
Travaux et études antérieurs à la 1ère tranche		
Travaux (réfection toiture, plancher et logement gardien)	1 196 926.42	182 470.26
Etudes (maîtrise d'œuvre)	1 831 530.19	279 214.97
Sous-total	3 028 456.61	461 685.23
Réalisation 1ère tranche		
Marchés de travaux de bâtiment et de muséographie	54 219 415.11	8 265 696.55
Marchés d'études et d'ingénierie	9 746 855.72	1 485 898.57
<i>Sous-total</i>	<i>63 966 270.83</i>	<i>9 751 595.12</i>
Marchés de services		
communication en vue de l'ouverture du Musée du Temps	300 000.00	45 734.70
conception et réalisation de supports de communication pour ouverture Musée	155 707.79	23 737.50
déménagement et stockage en garde-meubles des collections du Musée	776 219.97	118 333.97
<i>Sous-total</i>	<i>1 231 927.76</i>	<i>187 806.17</i>
Dépenses diverses		
Indemnités de concours	300 000.00	45 734.71
Indemnités de jury de concours	22 258.50	3 393.29
Frais de publication appel public à concurrence	153 464.48	23 395.51
Reprographie, tirage de plans	122 960.72	18 745.24
Fouilles archéologiques	388 328.38	59 200.28
Modernisation installations téléphoniques	298 108.18	45 446.30
Mobilier boutique du musée	228 895.74	34 894.93
Gardiennage pendant tvx	170 728.75	26 027.43
Divers tvx et prestations	847 278.93	129 166.84
Equipement et matériels divers (objets boutique, matériel informatique, de médiation ..)	1 131 183.17	172 447.76
Inauguration ouverture du musée du Temps (publicité sur aribus, affiches, campagne publicitaire sur radio, journée musicale d'inauguration , concerts)	472 390.85	72 015.52
<i>Sous-total</i>	<i>4 135 597.70</i>	<i>630 467.81</i>
Sous-total réalisation 1ère tranche	69 333 796.29	10 569 869.10
Acquisitions et restauration des œuvres d'art	4 242 615.90	646 782.62
TOTAL DES DEPENSES	76 604 868.80	11 678 336.95

L'engagement de la ville au seul titre de la première tranche fonctionnelle de l'opération s'élève à 69 333 796, 29 F TTC soit 10 569 869, 10 €, ce qui représente un accroissement de 65 % par rapport au montant prévisionnel arrêté à 42 MF TTC par le conseil municipal du 16 janvier 1995. Cet accroissement du coût de la première tranche est le résultat des modifications importantes qui ont été apportées au contenu du programme initial, en particulier lors de l'exécution des travaux.

Dès lors la chambre constate qu'au 31 décembre 2004, le volume des dépenses engagées par la ville pour la réalisation de la première tranche fonctionnelle de l'opération du musée du temps a augmenté de 65% par rapport aux prévisions initiales arrêtées par le conseil municipal en janvier 1995, basées sur le projet de l'époque. Les modifications successives en cours de réalisation ont fait passer les engagements financiers de la ville de 42 MF à 69,3 MF (10,52 M€). Ce constat conduit à s'interroger sur la qualité de la définition du programme initial de l'opération.

3.1.3.2 Le bilan financier de l'opération

Le tableau ci-dessous retrace le coût total du programme, hors restauration et acquisitions des œuvres d'art, et son financement jusqu'en 2018, dernière année de remboursement de la part des emprunts affectés à l'opération.

Nature des dépenses	Dépenses TTC payées par la ville au 31/12/2004	Dépenses TTC prévues par la ville au 31/12/2018	Nature des recettes	Recettes perçues par la ville au 31/12/2004	Recettes prévues par la ville au 31/12/2018
Tvx et études antérieurs à 1ère tranche	688 316,00	688 316,00	FCTVA	1 747 821,00	1 747 821,00
Réalisation 1ère tranche	10 569 869,00	10 569 869,00	Subventions	5 353 822,00	5 353 822,00
Frais financiers	586 611,00	968 938,00	Fonds propres	2 161 281,00	5 125 480,00
<i>sous-total</i>	<i>11 844 796,00</i>	<i>12 227 123,00</i>	<i>sous-total</i>	<i>9 262 924,00</i>	<i>12 227 123,00</i>
Remboursement emprunts en capital	829 385,00	3 411 257,00	emprunts affectés	3 411 257,00	3 411 257,00
TOTAL DES DEPENSES	12 674 181,00	15 638 380,00	TOTAL DES RECETTES	12 674 181,00	15 638 380,00

montants en euro

Source : comptes de gestion - direction des finances Ville Besançon

A l'issue de l'amortissement de la totalité des emprunts affectés au financement de cette opération, les dépenses s'élèveront à 15 638 380 € TTC auxquels doivent être ajoutés le coût de l'acquisition et de la restauration des œuvres d'art et celui des aménagements de la salle du pendule de Foucault.

Ces deux opérations font ainsi passer le montant des dépenses à 16 857 946 €, augmentant l'écart par rapport à la prévision initiale de 1995 et ce alors même que la deuxième tranche inscrite au plan pluriannuel d'investissement 2004-2008 n'a toujours pas été engagée.

La chambre constate l'évolution importante du coût global de la première tranche de l'opération de réhabilitation du Palais Granvelle par rapport aux prévisions de 1995 et observe le manque de précision dans l'information donnée aux élus sur cette opération notamment sur les évolutions finales de son plan de financement.

3.1.4 Synthèse

Cette opération de réhabilitation d'un édifice classé à l'inventaire des monuments historiques et de création d'un musée dont la réalisation en deux tranches fonctionnelles a démarré en 1986 n'est toujours pas achevée à ce jour, puisque la réalisation de la deuxième tranche fonctionnelle, inscrite au plan pluri annuel d'investissement 2004-2008, n'a pas été engagée.

Cette situation révèle les difficultés de la ville de Besançon à maîtriser une opération importante d'investissement dans les délais et les coûts arrêtés et approuvés par son assemblée délibérante. Toutefois ces difficultés sont la conséquence de l'intervention au cours de cette opération de plusieurs maîtres d'œuvre imposés règlementairement : trois architectes en chef des monuments historiques pour la réhabilitation de l'édifice et deux architectes muséographes pour la conception et la réalisation du musée, qui ont modifié successivement et de façon importante la définition et le contenu du projet, parfois à la demande du maître d'ouvrage, (comme le confirme

l'ACMH dans sa réponse du 3 février 2006), ce qui a entraîné un allongement des délais de réalisation.

En effet, l'objectif initial fixé par la ville de Besançon, de réaliser un musée de l'horlogerie avec une ouverture de la première tranche en juin 2000 sera modifié et reporté de plusieurs années puisqu'il ouvrira en juin 2002 en tant que musée du Temps, ce qui conduit la chambre à constater une augmentation de 65 % du coût prévisionnel des dépenses de la seule 1^{ère} tranche de l'opération.

Par ailleurs la chambre observe que l'information du conseil municipal sur l'évolution du contenu de ce projet, sur son coût global ainsi que sur son mode de financement a toujours été très incomplète et imprécise. Les élus n'ont en effet approuvé ni les avenants aux nombreux marchés qui augmentaient le montant de ceux-ci de plus de 5 % et modifiaient le programme initial du projet, ni la totalité du financement de cette opération. A ce titre seules les demandes de subventions qui représentent près de 50 % du coût de l'opération, ont été adoptées ; l'affectation des emprunts et le recours aux fonds propres c'est-à-dire à la fiscalité immédiate n'ont pas été clairement débattus.

3.2 L'opération Marché Beaux-Arts

3.2.1 Le lancement de l'opération et la définition de son programme

Le 27 juin 1994, le conseil municipal de la ville de Besançon approuve le principe du projet urbain de la place de la Révolution (dite place du Marché) avec pour objectif la redynamisation du quartier du marché et arrête à cette occasion les grandes orientations de ce projet : piétonisation de la place du Marché, suppression de l'allée couverte existante, construction d'un nouveau marché couvert.

Le 16 janvier 1995, le conseil municipal lance l'opération d'aménagement du secteur de la place de la Révolution et décide d'engager des études de programmation et de faisabilité, pour un coût de 91 469 € (600 000F). La SEDD, société d'équipement du département du Doubs, est chargée de la réalisation des études.

A l'issue de ces études, le conseil municipal du 20 mai 1996 approuve la création d'une zone d'aménagement concerté dénommée ZAC Marché/Beaux-Arts et le programme d'aménagement de cette zone qui comprend les projets suivants :

- le réaménagement de la place du marché et des espaces publics attenants (rue Courbet, rue Petit, rue Paris, rue Goudimel, rue des Boucheries) et la construction d'une passerelle entre le quartier Battant et le quartier du Marché ;
- la construction sur le site de l'îlot Paris d'un marché couvert et d'un cinéma ;
- le réaménagement du parking des remparts dérasés.

L'enveloppe financière prévisionnelle de cette opération est alors fixée à 15,24 M€ H.T (100 MF HT).

Au cours de cette même séance, le conseil décide de concéder l'aménagement de la zone à la SEDD (société anonyme d'économie mixte locale dont la ville de Besançon est actionnaire, avec le département du Doubs et la ville de Montbéliard) et missionne cette même société pour l'élaboration du dossier de réalisation de la ZAC ainsi que de l'avant-projet sommaire des infrastructures à réaliser sur la zone, pour un coût de 476 250,73 € (3,12 MF TTC).

Le 15 décembre 1997, le conseil municipal approuve l'avant-projet sommaire des équipements publics de la ZAC Marché Beaux-Arts et le dossier de réalisation du parking des remparts dérasés. Ainsi l'opération Marché Beaux-Arts comprend les trois projets suivants :

- la construction d'un ensemble immobilier comprenant un marché couvert de 46 emplacements et un complexe cinématographique de 1 200 places sur l'îlot Paris ; ces travaux seront réalisés dans le cadre de la concession d'aménagement avec la SEDD pour un montant prévisionnel de dépenses arrêtées au 1^{er} décembre 1997 à 14,33 M€ HT (94 MF HT).

- l'aménagement des espaces publics et la construction d'une passerelle ; travaux réalisés sous maîtrise d'ouvrage directe de la ville de Besançon et maîtrise d'œuvre des services techniques pour un montant prévisionnel de 3,51 M€ HT (23 MF HT).

- l'extension et la réhabilitation du parking des remparts dérasés, travaux réalisés également sous maîtrise d'ouvrage directe de la ville de Besançon pour un coût estimé entre 7,17 et 7,62 M€ HT (47 et 50 MF).

Le montant total prévisionnel des dépenses liées à la réalisation de l'opération Marché Beaux-Arts et approuvées par le conseil municipal s'élève alors au 31 décembre 1997 à 25,46 M€ HT (167 MF) soit 30 M€ TTC (200 MF).

3.2.2 La réalisation du programme de l'opération

3.2.2.1 La construction de l'ensemble immobilier marché couvert/complexe cinématographique : la concession d'aménagement

3.2.2.1.1 La présentation de l'opération

1°) Les principales étapes de l'opération

Le 20 mai 1996, le conseil municipal de Besançon approuve la concession d'aménagement de la ZAC Marché Beaux-Arts à la SEDD et autorise le maire à signer le contrat. Ce contrat est signé le 10 juillet 1996 entre le maire de Besançon et le directeur de la SEDD, mais il n'est transmis que le 24 juillet au préfet du Doubs au titre du contrôle de légalité, comme d'ailleurs la délibération autorisant sa signature.

La chambre observe, en conséquence, le caractère irrégulier de cette convention dont la signature est intervenue avant que la délibération du conseil municipal autorisant le maire à la signer soit devenue exécutoire. En effet, pour la jurisprudence administrative (CE avis cont, 10 juin 1996 Préfet de la Côte d'Or ; CE Sect, 20 octobre 2000, Société Citécâble Est req n°196553), l'absence de transmission au contrôle de légalité de la délibération autorisant le maire à signer un contrat avant sa conclusion entraîne l'illégalité du contrat, celui-ci ne pouvant être régularisé ultérieurement par la transmission de la délibération.

Par ce contrat la ville confie à la SEDD les missions suivantes : la réalisation des études pré opérationnelles liées au dossier de réalisation de la ZAC, les acquisitions foncières nécessaires à la réalisation des équipements, la réalisation des travaux d'aménagement et de construction de l'équipement marché couvert-cinéma, la commercialisation de l'ensemble et la coordination du déroulement de l'opération.

L'une des conséquences de la conclusion de cette concession d'aménagement est que les équipements réalisés par la SEDD doivent l'être sur des terrains lui appartenant. Aussi la société doit-elle être propriétaire de l'ensemble des parcelles formant l'îlot Paris, qui appartiennent à des personnes privées et à la ville de Besançon. Dès lors une procédure de déclaration d'utilité publique et de cessibilité des immeubles est engagée. Elle aboutit le 30 mai 1997 à la production par le préfet du Doubs d'un arrêté déclarant d'utilité publique le projet Marché Beaux-Arts et cessibles, au profit de la commune ou de son concessionnaire, les immeubles situés sur l'îlot Paris.

Le 15 décembre 1997, le conseil municipal approuve l'avenant n° 1 au traité de concession qui précise les conditions de réalisation des équipements et modifie la durée de la concession dont l'expiration est ramenée du 24 juillet 2005 (soit le terme d'un délai de 9 ans suivant l'entrée en vigueur du contrat) au 31 décembre 2002. Toutefois la SEDD garde ses missions principales qui sont la réalisation des études liées aux aménagements de la ZAC, les acquisitions foncières, la démolition et la reconstruction de l'ensemble immobilier du marché couvert et du complexe cinématographique sur l'îlot Paris.

Cette même délibération détaille en outre le projet de construction de l'ensemble immobilier, qui comprend les éléments suivants :

- un sous-sol : le stationnement des véhicules des commerçants,
les chambres froides
les locaux techniques
- un rez-de-chaussée : le marché couvert de 46 emplacements
le hall d'accueil du cinéma
la brasserie
- une mezzanine : le hall d'exposition du cinéma
une salle de cinéma de 124 places
la brasserie
- 1er étage : 7 salles de cinéma de 94 à 350 places
- combles aménageables de 1 000 m² exploitables

Le 22 juin 1998, le plan d'aménagement de zone (PAZ) de la ZAC Marché Beaux-Arts est approuvé par le conseil municipal, après avoir fait l'objet d'une enquête publique du 4 mars au 17 avril 1998, aux termes de laquelle la commission d'enquête a émis un avis favorable avec des réserves, en particulier sur le projet architectural de la passerelle et sur le plan de circulation du nouveau quartier. La ville décide en conséquence de retirer la passerelle du programme des équipements publics de la ZAC. Cette délibération, contestée devant le tribunal administratif par cinq associations bisontines ainsi que par des particuliers, est annulée par jugement du 9 décembre 1999. Cette décision juridictionnelle a pour conséquence de rendre caduque la création de la ZAC et de fragiliser les autorisations d'urbanisme délivrées sur la base de ce document et en particulier le permis de construire accordé à la SEDD le 30 juin 1999, qui sera d'ailleurs retiré par la ville.

Au cours de sa séance du 17 janvier 2000, le conseil municipal décide alors d'engager une procédure de modification du plan d'occupation des sols (POS) du centre ville, afin de délivrer rapidement à la SEDD un nouveau permis de construire pour l'ensemble immobilier marché couvert-cinéma et ainsi donner une base réglementaire au projet. Cette modification du plan d'occupation des sols, après avoir reçu un avis favorable de la commission d'enquête, est approuvée par le conseil municipal le 29 mai 2000 et un nouveau permis de construire est délivré à la SEDD le 8 juin 2000.

Au cours de la même séance du 17 janvier 2000, le conseil municipal prononce la résiliation de la concession d'aménagement de la ZAC, puisque celle-ci est devenue caduque et décide de conclure avec la même société (la SEDD) une nouvelle concession d'aménagement portant sur l'opération Marché Beaux-Arts. A cet effet, le conseil autorise le maire à signer la nouvelle convention. La nouvelle concession d'aménagement est conclue le 18 janvier 2000 entre le maire de Besançon et le directeur de la SEDD et devient exécutoire le 25 janvier 2000, date de sa transmission, et de la transmission de la délibération autorisant la signature de ce contrat, à la préfecture du Doubs.

Il est à noter que par ce nouveau contrat, la SEDD se voit confier les mêmes missions que dans la précédente concession : réalisation-cession de l'équipement (marché couvert, cinéma, brasserie), coordination des aménagements d'espaces publics, et études liées à la réalisation de la passerelle. La date d'expiration de cette concession est fixée, comme dans la précédente convention, au 31 décembre 2002. Par avenant du 26 septembre 2002, sa durée est prorogée jusqu'au 31 décembre 2004. Elle est à nouveau prolongée de deux ans, soit jusqu'au 31 décembre 2006, par avenant du 25 novembre 2004, en raison des difficultés de commercialisation de la brasserie.

La chambre observe de nouveau que, dans la mesure où sa conclusion est intervenue avant que la délibération du conseil municipal autorisant le maire à la signer soit devenue exécutoire, cette convention est elle aussi irrégulière au regard de la jurisprudence administrative (CE Sect, 20 octobre 2000, Société Citécâble Est req n°196553), qui considère que l'absence de transmission au contrôle de légalité de la délibération autorisant le maire à signer un contrat avant sa conclusion entraîne l'illégalité du contrat. Elle rappelle également les risques juridiques et financiers encourus par la ville si des actions contentieuses avaient été engagées. Elle prend acte que la ville, dans sa réponse du 30 janvier 2006, « reconnaît ces dysfonctionnements [et que] des mesures correctrices ont depuis été mise en place ».

2°) Les travaux d'aménagement et de construction réalisés

Les travaux débutent en septembre 1998 par la construction sur la place de la Révolution, en extension de la halle alors existante, d'une structure provisoire de 500 m² permettant d'accueillir les commerçants du marché du pavillon Baltard. Ces travaux durent jusqu'en novembre 1998.

Les travaux de construction du clos et du couvert de l'équipement commercial (marché couvert-cinéma-brasserie) démarrent officiellement en juillet 1999 par la notification à l'entreprise GTF chargée des travaux, de l'ordre de service. Mais les premiers travaux ne sont réalisés qu'à partir d'août 1999 et concernent le désamiantage de l'îlot Paris et la mise en place de parois de soutènement. Le démontage de l'ancien marché couvert (pavillon Baltard) et la démolition des immeubles de l'îlot Paris, qui ont fait l'objet respectivement d'un permis de démolir en date du 4 novembre 1998 et du 23 décembre 1998, sont effectués en 1999 et achevés en fin d'année. Des premières fouilles archéologiques sont ensuite réalisées entre décembre 1999 et mai 2000. Les travaux de gros œuvre liés au nouvel équipement commercial démarrent alors au cours de l'été 2000 et s'achèvent en mars 2002.

Les travaux d'aménagement intérieur du marché couvert sont réalisés par la SEDD et durent jusqu'en septembre 2002, date de l'ouverture du marché au public.

Pour l'aménagement intérieur du cinéma, les travaux sont réalisés beaucoup plus tard, entre mai et novembre 2003, par la société P, propriétaire et exploitante du cinéma. En effet celle-ci a dû régler à la SEDD, après l'engagement de procédures judiciaires, l'intégralité des sommes dues au titre de la vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) qu'elle avait conclue avec elle le 26 avril 2000. Ces aménagements ont permis de réaliser 8 salles de cinéma pour une capacité totale de 1 332 places.

L'aménagement de l'espace brasserie n'a pas encore été réalisé, puisque ce volume n'était toujours pas vendu au 31 décembre 2005. Les difficultés de commercialisation ont conduit la SEDD, propriétaire de cet espace, à envisager une nouvelle configuration de celui-ci, prévoyant la scission du rez-de-chaussée et de l'étage ou bien un changement de la destination initiale du local pour recevoir un autre type d'activité commerciale. Mais il semble que ces scénarios n'ont pas été retenus. Les difficultés de commercialisation de cet espace conduisent à s'interroger sur la nécessité

de réaliser une étude de marché préalable qui aurait permis de s'assurer de la destination envisagée de cet espace, car l'affectation commerciale retenue ne semble pas judicieuse dans le contexte concurrentiel du quartier. Dans sa réponse du 30 janvier 2006, la ville précise sur ce point qu'« *une étude globale a bien été réalisée préalablement à la décision d'engager l'opération (...) sans valider expressément le marché pour une brasserie [et que] une étude de marché pour la seule brasserie n'était pas réalisable en amont car l'opération était longue à mettre en œuvre* ». La chambre observe que la réalisation de l'espace brasserie a relevé d'une demande empirique, ce qui conduit à l'échec de cette partie du projet.

Par ailleurs la chambre s'interroge sur le solde de cette opération, puisque les travaux concernant cet espace, qui ont fait l'objet d'avances de trésorerie de la part de la ville, sont en principe destinés à être décomptés du coût que la SEDD refacturera à la collectivité à l'issue de sa mission d'aménagement.

La chambre observe que si les objectifs principaux initiaux de l'opération étaient la construction et la commercialisation d'un équipement commercial comprenant marché couvert, complexe cinématographique et brasserie, ils n'ont été que partiellement atteints au 31 décembre 2005, puisque seuls le marché couvert et le cinéma ont pu être commercialisés, et constate que cette situation a conduit la ville de Besançon à proroger par avenant la mission de la SEDD, qui peut ainsi maintenir ouverte dans ses comptes cette opération alors même que les ouvrages sont terminés.

Enfin le choix architectural retenu d'un immeuble en façades de verre, destiné en partie au commerce de produits frais, n'a pas suffisamment intégré dans les coûts de réalisation de cet équipement les contraintes liées à la mise en œuvre d'un système de refroidissement pour ce volume, ce qui a conduit à réaliser des travaux supplémentaires dont le coût est évalué à 53 200 € TTC.

Interrogée sur ce point, la ville a indiqué dans sa réponse du 26 avril 2005 que le système de rafraîchissement prévu correspond à un choix d'investissement moins onéreux qu'un système de climatisation et que l'abaissement de température existant à l'origine est conforme aux règles de l'art applicables en la matière (4 à 6°C d'abaissement de la température maximum par rapport à la température extérieure) et que les travaux d'amélioration complémentaires entrepris ne sont donc destinés qu'au confort des usagers. Mais il n'en reste pas moins que le choix de hautes structures de verre aurait dû davantage prendre en compte les contraintes thermiques qui en résultaient en raison de la destination d'une partie du bâtiment.

Par conséquent, la chambre constate que l'insuffisance des études techniques réalisées dans le cadre du parti architectural retenu, a conduit à la réalisation de travaux supplémentaires portant sur le système de rafraîchissement du marché couvert pour un coût non négligeable, trois ans seulement après son ouverture. Les réponses de la SEDD et de la ville de Besançon confirment l'insuffisance de ces études sur ce point en indiquant que « *le fait d'être intervenu a posteriori sur le système a permis de cerner et de calibrer le niveau des prestations à mettre en œuvre pour apporter un élément de satisfaction complémentaire aux usagers* ».

3.2.2.1.2 Les missions de la SEDD et leur rémunération

La SEDD, par les conventions successives conclues avec la ville de Besançon, s'est vue attribuer trois missions principales : la réalisation d'études d'abord nécessaires à la réalisation de la ZAC puis à la réalisation des équipements publics ; l'acquisition des immeubles bâtis ou non bâtis et des fonds de commerce nécessaires à la réalisation de l'opération ; enfin la construction de

l'immeuble qui accueille le marché couvert et le cinéma. L'ensemble de ces missions est retracé dans le tableau joint en annexe n° 3.

L'examen de la convention de concession d'aménagement signée entre la ville de Besançon et la SEDD ne fait pas apparaître d'enveloppe financière prévisionnelle, alors même que la délibération du conseil municipal du 20 mai 1996 approuvant la concession d'aménagement mentionne un montant prévisionnel de 100 MF HT soit 15,2 M€. Ainsi aucune disposition contractuelle ne fixe de limites budgétaires au montant des travaux à réaliser. En réponse la ville de Besançon indique que « *l'avenant n° 1 du 19 décembre 1997 définit la nature des engagements, fixe le bilan prévisionnel de l'opération et engage la phase opérationnelle de l'opération* ». Il est à noter que cet avenant délibéré lors de la séance du conseil municipal du 15 décembre 1997 et reçu en préfecture le 30 décembre de la même année ne fait en aucun cas état d'un bilan financier prévisionnel de l'opération.

De plus, le montant de la rémunération de la société concessionnaire, qui est calculée proportionnellement au volume des dépenses réalisées, augmente à chacune des conventions conclues. Cette situation ne permet pas à la ville de Besançon de maîtriser les délais et les coûts de cette opération, d'autant qu'aucune sanction financière envers la SEDD ne peut s'appliquer en raison de l'allongement de la durée des travaux et de l'augmentation de leur volume.

La chambre constate que les élus n'ont eu connaissance que de la procédure de convention d'aménagement qui conduit à une irresponsabilité financière du concessionnaire alors même que d'autres procédures impliquant la responsabilisation financière du cocontractant étaient envisageables, notamment la délégation de maîtrise d'ouvrage public.

3.2.2.1.3 Les cessions réalisées à titre gratuit

Dans le cadre de la concession signée le 10 juillet 1996 et modifiée le 19 décembre 1997, la SEDD a reçu la mission de procéder aux acquisitions foncières de tous les immeubles inclus dans le périmètre de la ZAC Marché Beaux-Arts pour réaliser l'équipement commercial.

Le 22 juin 1998 le conseil municipal de Besançon accepte de céder pour un franc symbolique à la SEDD, un ensemble de biens communaux (immeubles cadastrés section AE n° 8, 9, 10, 11, 12 et 133, 134, 135) dont la valeur vénale a été estimée par le service des domaines à 1 810 000 F (275 932 €). Le 29 mars 1999, le conseil municipal accepte également de vendre à la SEDD, toujours au franc symbolique, la parcelle cadastrée section AE n° 7 sur laquelle est implantée la Halle du marché couvert. Sa valeur vénale a été évaluée à 258 142 F par le service des domaines.

Ainsi la vente de la totalité de ces biens communaux, estimés à 2 068 142 F, est réalisée « *à titre gratuit* » le 10 juin 1999 par la conclusion d'un acte authentique établi par un notaire à Besançon. Ce document précise l'origine de propriété des immeubles vendus et fait notamment apparaître que certains biens ont été acquis par voie de préemption. Ce constat s'applique aux trois immeubles suivants :

- l'immeuble cadastré section AE n° 10, situé 3 rue Gustave Courbet, acheté le 23 octobre 1989 au prix de 415 000 F et estimé en 1999 à 350 000 F ;

- l'immeuble cadastré section AE n° 11, situé 1 rue Jean Petit, acquis le 18 novembre 1994 pour un montant de 700 000 F et estimé au même prix en 1999 ;

- l'immeuble cadastré section AE n° 12 (lot n°10), situé 3 rue Jean Petit, acheté le 13 octobre 1995 au prix de 150 000 F et estimé à 160 000 F en 1999.

Or, aux termes de l'article 16 du traité de concession du 10 juillet 1996 modifié par avenant du 19 décembre 1997, « *les terrains et immeubles bâtis acquis antérieurement par le concédant en vertu du droit de préemption, sont le cas échéant, cédés de gré à gré au concessionnaire, le prix de cession étant au moins égal au prix d'achat majoré des frais exposés par le concédant* ».

Dès lors la commune de Besançon ne pouvait procéder à une vente à titre gratuit sans méconnaître les dispositions contractuelles susvisées de la concession qu'elle avait conclue avec la société concessionnaire de l'opération. En conséquence, les biens acquis par la ville par voie de préemption auraient dû être vendus à la SEDD au minimum au prix d'achat fixé dans le cadre des trois procédures de préemption mises en œuvre en 1989, 1994 et 1995, soit 192 848 € (1 265 000 F).

La chambre constate donc que la cession à titre gratuit des trois immeubles acquis par exercice du droit de préemption n'est pas conforme aux dispositions de la convention du 10 juillet 1996 modifiée. Elle prend acte de la réponse de la ville, en date du 30 janvier 2006, qui reconnaît que « *la cession gratuite telle qu'elle a été réalisée est effectivement contraire dans la lettre aux termes de la convention* ». La chambre s'interroge par ailleurs sur la sincérité du bilan de la concession, soumis à l'approbation du conseil municipal, puisque ce bilan ne retrace pas toutes les écritures liées à cette cession, comme le confirme la ville dans sa réponse du 30 janvier. La chambre note cependant sur ce point que la ville demandera la régularisation du bilan de la concession.

3.2.2.1.4 Les bilans et le financement de la concession

1°) Les bilans de la concession

Montants en K€ TTC	BILAN DE LA CONCESSION ARRÊTE AU						Evolution 97/03
	01/12/97 DCM 15/12/97	30/04/99 DCM 28/06/99	30/09/00 DCM 06/11/00	31/12/01 DCM 26/09/02	31/12/02 DCM 10/07/03	31/12/03 DCM 25/11/04	
DEPENSES							
Dépenses d'aménagement							
Acquisitions	3 052	2 866	2 840	2 829	2 829	2 829	
Etudes aux tiers	511	373	433	415	415	415	
Travaux	849	634	618	662	647	648	
Aménagement des sols	619	257	242	229			
Structure provisoire du marché	230	376	376	433			
Frais	1 503	1 359	1 318	1 335	1 266	1 266	
Fais financiers	379	58	46	46	46	46	
Honoraires MOA SEDD	934	947	956	1 018	966	964	
Charges de gestion et divers	107	125	87	58	56	56	
Actions de communication	84	229	229	213	199	200	
Sous-total dépenses d'aménagement	5 915	5 232	5 208	5 241	5 158	5 158	-13%
Dépenses de construction							
Etudes	1 528	2 268	2 556	2 626	2 698	2 713	
Conduite d'opération SEDD	383	514	552	575	627	642	
Etudes aux tiers	1 145	1 754	2 004	2 051	2 072	2 071	
Travaux	7 776	10 112	10 209	10 754	10 898	10 974	
Equip. ville (clos couvert)	3 497	5 725	5 724	10 115	10 174	10 172	
Equip. ville (aménag. Int. Marché couvert)	2 168	827	820	639	724	802	
Cinéma (clos couvert)	2 110	3 560	3 664				
Frais	881	1 091	770	958	832	895	
Frais financiers	134	145	122	283	127	64	
Commercialisation du cinéma	166	185	184	206	209	209	
Commercialisation de la brasserie			21				
Charges de gestion et divers	271	452	341	469	497	622	
Dépenses pour imprévus	309	309	101				
Sous-total dépenses de construction	10 184	13 471	13 534	14 338	14 429	14 582	43%
TVA complémentaire réglée	1 412	2 163	994	993	1 021	991	
Dépenses pour imprévus				175	112	80	
TOTAL DES DEPENSES TTC	17 511	20 865	19 736	20 747	20 719	20 811	19%
RECETTES							
Cessions							
Equipements ville	11 609	12 506	12 456	11 498	11 498	11 498	
Cinéma	4 007	4 458	4 411	4 421	4 493	4 493	
Brasserie				668	668	668	
Sous-total recettes cessions	15 616	16 965	16 866	16 588	16 659	16 659	7%
Autres produits							
Participations ville	1 666	2 891	2 814	3 847	3 847	3 617	
TVA remboursée	230	1 009					
Produits financiers + autres recettes			56	312	444	535	
Sous-total autres produits	1 896	3 900	2 870	4 160	4 291	4 152	119%
TOTAL DES RECETTES TTC	17 512	20 865	19 736	20 747	20 950	20 811	19%

L'examen des bilans de l'opération établis par la SEDD et retracés dans le tableau ci-avant montre un décalage important entre la production de ces bilans financiers et leur date d'approbation par l'assemblée délibérante. Cette situation révèle toute la difficulté du suivi et de la maîtrise de ce dossier par les services de la ville comme par les élus, malgré la mise en place d'un pilotage étroit de l'opération avec la société concessionnaire (participation de la commission d'appel d'offres de la ville aux décisions d'engagement de la société, organisation de réunions plénières, de réunions de pilotages, de réunions techniques auxquelles les représentants de la ville étaient à chaque fois présents). De ce fait, la participation de la ville de Besançon à l'équilibre financier de cette opération a été sans cesse croissante.

Cette participation de la ville a en effet augmenté de façon très importante, puisqu'elle est passée de 1 666 K€ TTC en 1997 à 3 617 K€ au 31 décembre 2003, soit un doublement du déficit prévisionnel. Cette augmentation de 117 % est due principalement aux difficultés rencontrées par la SEDD pour la commercialisation de l'espace brasserie et pour le paiement définitif du prix de vente du volume du complexe cinématographique par l'exploitant. La chambre prend acte des réponses de la SEDD et de la ville de Besançon, en date respectivement du 27 et du 30 janvier 2006, qui confirment en termes identiques que « *la quote-part de l'effort de la ville rapportée au montant du bilan global de l'opération a augmenté* » et qui précisent que « *le niveau local du marché ne permettait pas de répercuter sur les acquéreurs privés l'intégralité des surcoûts subis par l'opération, les difficultés pour conserver l'acquéreur du cinéma et pour trouver un acquéreur pour la brasserie en témoignent* ».

En outre, la lecture de ces bilans fait ressortir que les dépenses d'aménagement et de construction engagées pour la réalisation de l'équipement commercial ont connu une augmentation de plus de 19 % entre 1997 et 2003, en raison principalement de l'évolution du coût de la construction, mais également en raison des modifications apportées au programme initial de l'opération et des aléas juridiques rencontrés. Ces dépenses d'aménagement et de construction ont fait l'objet d'une clef de répartition qui scinde leur financement en deux parties (cf. bilan prévisionnel de la SEDD du 30 avril 1999, délibéré en conseil municipal le 28 juin 1999) : d'une part la ville de Besançon pour environ 62 % des travaux, concernant le marché couvert (y compris les aménagements intérieurs), la brasserie ainsi que les combles, d'autre part l'exploitant du cinéma pour les 38 % restant. De ce fait la ville a payé l'ensemble des travaux et études relatifs à la construction de l'espace commercial destiné à la brasserie, les travaux d'aménagement et d'équipement intérieur du local étant à la charge du futur acquéreur. La chambre prend acte sur ce point de la réponse apportée par la ville, qui précise que « *le prix de vente du local brasserie a été réactualisé à la baisse pour être adapté au prix du marché, (...) soit 668,5 K€ TTC* ». La chambre observe dès lors que le prix de vente retenu pour ce local ne couvre pas le coût de sa construction, et que la moins-value réalisée est supportée par la ville au travers de sa participation à l'équilibre financier global de l'opération.

Enfin ces bilans font apparaître que la rémunération de la SEDD s'établit au 31 décembre 2003 à 2 803 K€ TTC (montant qui inclut l'ensemble des frais relatifs aux dépenses d'aménagement et aux dépenses de construction et les dépenses liées à la conduite d'opération), soit 13,5 % du montant total des dépenses arrêté à 20 811 K€ TTC. Ce taux est supérieur au regard de ce qui est communément admis pour les concessions d'aménagement de ce type, puisque selon les données de la ville de Besançon et de la SEDD, dans leur réponse du 27 et 30 janvier 2006, « *le taux moyen global de rémunération des SEM dans ce domaine d'activité [est] de l'ordre de 11,10 % en moyenne* ».

La chambre note de plus que les dépenses relatives aux études et travaux concernant la réalisation de l'espace commercial destiné à la brasserie ont été payées par la ville de Besançon, alors même que le produit de la vente de cet espace sera encaissé par la SEDD. Elle invite par conséquent la commune à réajuster sa participation à l'équilibre financier de l'opération.

2°) Le financement de la concession

Montants en euro

exercices	n° du mandat / titre	date du mandat / titre	imputation budgétaire	avances sur travaux (art 238)	participations (art 6572)	Montant TTC des versements effectués
1997	15764	23/10/1997	90 653 238	143 405,74		143 405,74
	16002	27/10/1997		228 673,53		228 673,53
	16099	29/10/1997		381 122,54		381 122,54
	Sous-total			753 201,81	-	753 201,81
1998	4976	30/04/1998	90 653 238	1 829 388,21		1 829 388,21
	11051	27/07/1998		1 067 143,12		1 067 143,12
	Sous-total			2 896 531,33	-	2 896 531,33
1999	11945	09/08/1999	90 824 238	1 067 143,12		1 067 143,12
	12145	11/08/1999		1 067 143,12		1 067 143,12
	20745	16/12/1999		304 898,03		304 898,03
	Sous-total			2 439 184,27	-	2 439 184,27
2000	285	31/01/2000	90 824 238	914 694,10		914 694,10
	8715	26/06/2000		1 067 143,12		1 067 143,12
	21667	18/12/2000		914 694,10		914 694,10
	22149	20/12/2000	92 824 6572		1 067 143,12	1 067 143,12
	Sous-total			2 896 531,32	1 067 143,12	3 963 674,44
2001	12738	13/08/2001	90 824 238	1 524 490,17		1 524 490,17
	24846	14/12/2001		1 558 278,97		1 558 278,97
	21587	29/11/2001	92 824 6572		959 819,01	959 819,01
	Sous-total			3 082 769,14	959 819,01	4 042 588,15
2002	21611	18/11/2002	90 824 238	539 669,52		539 669,52
	10552	24/06/2002	92 824 6572		479 757,06	479 757,06
	Sous-total			539 669,52	479 757,06	1 019 426,58
2003	6555*	16/12/2003 *	90 824 238	- 609 630,00		- 609 630,00
	6982*	30/12/2003 *		- 370,00		- 370,00
	26109	16/12/2003	92 824 6572		609 603,00	609 603,00
	27881	30/12/2003			397,00	397,00
	Sous-total			- 610 000,00	610 000,00	0,00
2004						
	Sous-total					
TOTAL DES VERSEMENTS				11 997 887,39	3 116 719,19	15 114 606,58

* titres de recette

Le tableau ci-dessus retrace sur la période contrôlée les versements effectués par la ville au profit de la SEDD, soit sous forme d'avances sur travaux soit sous la forme de participations. Il apparaît que la commune de Besançon a payé au 31 décembre 2004 à la SEDD plus de 15 M€, ce qui représente 73 % du montant total des dépenses de la concession (y compris les coûts liés aux aménagements intérieurs du marché) et une augmentation de près de 14 % par rapport à la situation approuvée au 15 décembre 1997, alors que la concession n'est toujours pas close à ce jour puisque la commercialisation de l'espace commercial destiné à une brasserie n'est pas réalisée.

Dès lors la chambre constate que les avances et les participations versées par la ville au profit de la société concessionnaire couvrent au 31 décembre 2004 plus de 73 % des dépenses totales de l'opération alors que la clef de répartition approuvée par le conseil municipal le 28 juin 1999 fixait l'engagement financier de la ville à 62 % des dépenses. La réponse de la SEDD du 27 janvier 2006 confirme cette observation, en précisant que « *l'effort global de la ville de Besançon (...) représentait 76% du bilan prévisionnel de la concession* ».

3.2.2.2 L'aménagement des espaces publics et la construction d'une passerelle

3.2.2.2.1 Le projet initial et ses évolutions

C'est le 15 décembre 1997, que le conseil municipal approuve un premier projet de réaménagement des espaces publics qui incluent la place du marché, les rues Courbet, Petit, Paris, des Boucheries et la construction d'une passerelle entre le quartier Battant et le quartier du marché, en extrémité des rues Petit et Champrond, et qu'il décide que ces travaux seront réalisés sous maîtrise d'ouvrage directe de la ville de Besançon et maîtrise d'œuvre des services techniques, pour un montant prévisionnel de 4,23 M€ TTC (27,74 MF TTC). Lors de l'approbation du plan d'aménagement de la ZAC Marché Beaux-Arts, le 22 juin 1998, le conseil municipal décide de retirer la passerelle du programme des équipements publics sans toutefois renoncer à sa réalisation (cf. délibération du conseil municipal du 22 juin 1998), afin de répondre aux réserves émises par la commission d'enquête publique dans ses conclusions relatives au projet de PAZ.

Les premiers travaux relatifs à l'aménagement des espaces publics ne débutent qu'en 2002 par les rues Courbet, Petit et Paris, après la construction sur l'îlot Paris de l'équipement commercial marché couvert-complexe cinématographique et suite aux modifications apportées au projet initial par la nouvelle équipe municipale élue lors du renouvellement général de mars 2001. Ces modifications vont concerner principalement le déplacement et la reconstruction de la fontaine de la place de la Révolution ainsi que l'augmentation de la surface réaménagée, qui va passer de 14 000 m² à 17 400 m², puisqu'elle va intégrer le bas de la Grande Rue jusqu'au pont Battant et toute l'avenue Cusenier.

Le conseil municipal du 27 septembre 2001 engage une procédure de concertation préalable concernant la totalité du projet de réaménagement, à savoir la piétonisation de la place de la Révolution et des rues adjacentes et la construction d'une passerelle qui enjambe le Doubs en prolongement de la rue Petit, permettant de relier le quartier Beaux-Arts au quartier Battant. Cette procédure, mise en œuvre conformément à l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme, se déroulera au cours des mois d'octobre et novembre 2001. Le bilan de cette concertation est soumis le 21 février 2002, à l'avis du conseil municipal qui approuve alors un nouveau projet définitif d'aménagement des espaces publics.

Ce nouveau projet comprend l'aménagement de l'avenue Cusenier depuis le pont Denfert-Rochereau, des rues Goudimel, Petit, Paris, Courbet, du bas de la rue des Granges et de la place de la Révolution. La construction de la passerelle n'y figure pas. La durée des travaux est alors prévue sur 3 ans pour s'achever en 2005 et leur montant prévisionnel est arrêté à 5 825 000 € TTC (38 209 550 F TTC), ce qui représente plus de 37 % d'augmentation par rapport à l'ensemble du projet de 1997 et 58 % si l'on retire la réalisation de la passerelle.

Cette augmentation très importante du montant prévisionnel des dépenses est justifiée, selon la ville, par une actualisation des prix de base des travaux entre juillet 1997 et décembre 2000, mois de référence des deux études réalisées pour le projet, et par l'évolution du contenu même du projet : extension du périmètre d'aménagement des espaces publics, déplacement et illumination de la fontaine, modification du choix des matériaux pour le pavage de ces espaces, et contraintes

techniques résultant de l'application du plan de déplacement urbain, qui imposait un transit des bus à double sens par la place de la Révolution.

La chambre constate que les modifications successives et importantes apportées à ce projet ont fortement contribué à l'allongement des délais de sa réalisation et à l'augmentation non négligeable de son coût par rapport aux prévisions établies et acceptées à l'origine par l'assemblée délibérante. De plus, elle s'interroge sur la possibilité de mener à terme le projet de la passerelle, dont le financement semble d'ores et déjà consommé par les évolutions financières précitées, malgré l'inscription de ce projet dans le plan pluriannuel d'investissement de la ville, c'est-à-dire dans un cadre financier désormais différent, selon la réponse apportée le 30 janvier 2006 par la ville.

3.2.2.2.2 L'aménagement de la place de la Révolution

Le 22 septembre 2003, le conseil municipal valide les principes d'un nouveau plan de circulation et donc d'un nouveau plan d'aménagement de la place de la Révolution, qui modifie le programme élaboré en 2001 à la suite de la première concertation. Il décide d'engager une nouvelle concertation préalable portant sur l'aménagement de cette place et en particulier sur le maintien ou non de la fontaine existante. Cette concertation a lieu du 6 octobre au 6 décembre 2003.

Le 19 janvier 2004, le bilan de cette concertation est soumis à l'avis du conseil municipal, qui retient les opérations d'aménagement suivantes : conservation de la fontaine existante, intégration d'arbres et du mobilier urbain en cohérence avec le parti architectural proposé lors de l'élaboration du projet.

Le 29 mars 2004, le montant prévisionnel et le plan de financement des travaux liés au déplacement de la fontaine place de la Révolution, qui comprennent la dépose et la repose après restauration et la construction d'un local technique sous la fontaine, sont approuvés par l'assemblée délibérante pour un montant de 287 100 € HT soit 343 372 € TTC (2 252 372 F), financé par une subvention de la direction régionale des affaires culturelles de 70 000 € TTC et par la ville pour 273 372 € TTC.

Par ailleurs, au cours de sa réunion du 22 septembre 2003, le conseil municipal a également décidé de lancer une procédure de concours de maîtrise d'œuvre portant sur la mise en valeur par la lumière et l'animation hydraulique de la fontaine de la place de la Révolution ainsi que des façades des immeubles la bordant. Le 19 janvier 2004, 4 équipes candidates seront retenues par le conseil sur proposition du jury du concours. Le 19 avril 2004, date de dépôt des offres, seules 3 propositions ont été déposées et analysées par la commission technique. Le jury, au cours de sa réunion du 7 mai 2004, a proposé de retenir l'équipe IXO-DILUVIAL-CITELUM comme lauréate du concours, proposition approuvée par le conseil municipal du 13 mai. Le marché a été conclu pour un montant de 335 000 € TTC.

Le 16 septembre 2004, le projet définitif de l'aménagement de la place de la Révolution est présenté au conseil municipal. Il comprend :

- la poursuite de la pose d'un revêtement en pavés de granit sur la place,
- la construction d'un local technique enterré sous la fontaine,
- la restauration de la fontaine existante et sa repose au-dessus du local technique,
- la mise en lumière des façades de la place la bordant et de la fontaine,
- la mise en place de quelques arbres.

Le montant estimatif des travaux de réaménagement de la place (hors restauration de la fontaine approuvée le 29 mars 2004) est alors arrêté à 2 560 000 € TTC financés par les subventions et participations suivantes :

	Montant en €
Etat (contrat d'agglomération)	300 000
Région de Franche-Comté	317 980
Département du Doubs	50 000
SYDED (sur la mise en lumière)	85 500
Ville de Besançon	1 806 520
TOTAL	2 560 000

Dès lors le coût total du réaménagement de la place de la Révolution au 16 septembre 2004 peut être estimé à 2 895 000 € TTC, soit 18 989 955 F dont 2 079 892 € (13 643 197 F), hors subventions, sont à la charge de la ville de Besançon. Il est à noter cependant que la charge de la ville est à apprécier après déduction du FCTVA venant en complément des financements obtenus.

La chambre note que le conseil municipal n'a bénéficié qu'au cours du dernier trimestre 2004 d'une vision précise à la fois du projet architectural définitif du réaménagement de la place de la Révolution et du coût financier prévisionnel de la totalité de ce projet.

3.2.2.2.3 L'état des réalisations au 31 décembre 2004

Au 31 décembre 2004, cette opération d'aménagement des espaces publics avait fait l'objet de plus de 4 M€ d'engagements sous forme de marchés de travaux, récapitulés dans le tableau ci-dessous, soit un taux de réalisation d'environ 70 % par rapport aux prévisions soumises à l'approbation du conseil municipal du 21 février 2002.

Montants en euros		AMENAGEMENTS DES ESPACES PUBLICS	
Objet du marché	Date exécutoire du marché et avenant	Montant TTC des engagements conclus	Montant TTC du D.G.D ou de la facture
Travaux de dévoiement des réseaux au carrefour rue Cusenier et rue Petit (marché n° 21 203)	07/08/01	31 276,72	31 174,62
Tvx hors marché réfection de fouilles réseaux			6 989,62
sous-total			38 164,24
Aménagements des espaces publics rue Paris et rue Petit (marché n° 22 061)	10/04/02	493 267,91	
avenant n° 1 travaux revêtement définitif en granité	15/07/02	45 066,38	
sous-total		538 334,29	517 528,05
Mission SPS	18/02/02	1 465,70	1 465,70
Aménagement provisoire de la place de la Révolution (marché n° 22 095)	02/07/02	81 101,36	45 617,84
Aménagement de l'avenue Cusenier rive droite	26/05/03	433 578,56	328 278,09
Aménagement de la rue Courbet (marché n° 23 108) avenant n°1 prolongation du délai (1 mois)	01/07/03	338 279,73	308 383,52
Fourniture de pavés, dalles, bordures et pièces ouvragées (marché n° 22 060)	16/05/02	317 018,64	
avenant n°1 changement de raison sociale	04/12/02	"	
Dépose de la fontaine	03/02/04	68 291,60	68 291,60
Aménagement d'une voie de desserte réglementaire avenant n° 1 avenant n° 2	02/03/04 08/07/04 29/09/04	1 784 358,45 76 069,19 135 506,08	
sous-total		1 995 933,72	1 994 583,82
Mise en lumière de la place de la Révolution des façades et de la fontaine et animation hydraulique de la fontaine	04/08/04	55 158,00	
Aménagements rue Petit	29/10/04	144 530,86	
Eclairage public programme 2001 (marché n° 21 090) programme 2002 (marché n° 22 099)		1 984,45 2 966,08	1 984,45 2 966,08
sous-total		4 950,53	4 950,53
Mission d'assistance technique pour le réaménagement de la palce de a Révolution et de ses abords		9 841,88	9 841,88
Frais de publication des avis d'appel à concurrence ..			6 098,37
Dépenses diverses			91 652,76
TOTAL =		4 009 919,71	3 408 758,03

La chambre observe que ce projet prévu initialement pour 4,9 M€ puis porté à 5,8 M€, a été entièrement réalisé au 31 décembre 2005.

Elle constate que cette opération avait été décidée dès 1996 avec l'appui d'un financement européen, actuellement totalement encaissé, dans le cadre du projet CHORUS (centre historique opération de revitalisation urbaine et sociale). Elle aura duré près de 9 ans et a fait l'objet de modifications successives à la demande des élus, notamment concernant l'aménagement de la Place de la Révolution.

3.2.2.3 *L'extension et la réhabilitation du parking des remparts dérasés*

Le 15 décembre 1997, le conseil municipal décide l'extension et la réhabilitation du parking des remparts dérasés (rebaptisé parking Marché Beaux-Arts), pour un coût estimé entre 47 et 50 MF HT (7,16 à 7,62 M€ HT) et retient alors pour les travaux la solution suivante :

- réalisation d'un ouvrage hors crue sur 4 ou 5 niveaux d'une capacité de 300 à 350 places,

- regroupement fonctionnel des accès véhicules entre la partie nouvelle et la partie existante du parking,
- création d'un accès principal piétons côté Marché,
- réalisation de travaux de sécurité et de réhabilitation de l'ouvrage existant.

Le conseil municipal décide en outre de lancer une procédure d'appel d'offres sur performance de conception réalisation. Cette procédure a pour but de confier la réalisation d'un ouvrage à un groupement d'entreprises, qui associe bureau d'études et maître d'oeuvre. Elle permet ainsi à la collectivité de conclure un marché de travaux unique pour la réalisation de l'ouvrage.

Un avis public d'appel à candidatures relatif à l'extension et à la réhabilitation du parking des remparts dérasés est alors publié au Journal officiel des communautés européennes (JOCE) le 20 avril 1998, au Bulletin officiel des annonces de marchés publics (BOAMP) le 21 avril 1998 et au Moniteur des travaux publics le 22 avril 1998 ; la date limite de dépôt des candidatures est fixée au 2 juin 1998. Le 4 juin 1998 la commission d'appel d'offres enregistre 12 candidatures et le 2 juillet, après leur examen, retient 5 groupements candidats à qui un dossier de consultation est envoyé le 13 octobre. Ces candidats ont alors jusqu'au 2 février 1999 pour remettre leur offre. Le 4 février, la commission d'appel d'offres enregistre 4 offres, puisque l'un des 5 candidats n'a pas déposé de proposition.

Le 25 février 1999, la commission procède à l'audition des quatre candidats retenus et demande à chacun d'eux de travailler sur deux hypothèses : une solution sur 4 niveaux élargis en démolissant une partie de l'ouvrage existant et une solution sur 5 niveaux en supprimant les arbres en terrasse. Elle fixe la date de remise de ces nouvelles propositions au 30 mars 1999. Le 2 avril la commission procède à l'ouverture des quatre offres modifiées.

Le 22 avril 1999, après examen et analyse des nouvelles propositions, la commission d'appel d'offres retient l'offre du groupement Groupe 1000, BETIC (bureau d'études), Scaranello (architecte maître d'oeuvre) pour un montant de 52 840 730 F HT (8 055 517, 35 € HT).

Le 28 juin 1999, le conseil municipal autorise le maire à conclure le marché et arrête le projet définitif pour un coût total de 62 MF HT (9,45 M€ HT), montant qui inclut notamment les travaux préparatoires, le contrôle technique, l'assurance, l'indemnisation des candidats, les fouilles archéologiques et les imprévus (soit plus de 9 MF HT). Cette délibération ne sera transmise au contrôle de légalité que le 22 juillet 1999.

Le projet définitif retenu propose alors une capacité totale de 1 000 places de stationnement (750 précédemment) dont 630 seront complètement étanches et comprend :

- la démolition d'une partie de l'ouvrage existant et la réhabilitation de l'autre partie,
- la construction d'un ouvrage neuf et étanche sur 4 niveaux,
- la réalisation de la sortie des véhicules sur l'avenue Cusenier par une trémie sous le pont Denfert-Rochereau,
- la réalisation de deux accès piétons : l'un côté rue Petit ouvert sur le marché, l'autre côté rue Proudhon avec une structure en tour de verre,
- la réalisation d'une esplanade piétonne le long de l'avenue Cusenier en prolongement des aménagements de la rue Goudimel et un cheminement piéton côté remparts.

Le marché est signé le 7 juillet 1999 pour un montant total de 52 973 100,79 F HT (8 075 697,16 € HT), soit 63 885 559,56 F TTC (9 739 290,77 € TTC). Il devient exécutoire le 30 juillet 1999, date de sa transmission au service du contrôle de légalité de la préfecture du Doubs.

Il est à noter que la signature de ce marché est intervenue avant que la délibération du conseil municipal, en date du 28 juin 1999 autorisant le maire à signer le marché, ne soit devenue exécutoire, le 22 juillet 1999 (date de sa transmission au contrôle de légalité). Or pour la Haute Assemblée (CE avis cont, 10 juin 1996 Préfet de la Côte d'Or ; CE Sect, 20 octobre 2000, Société Citécâble Est req n° 196553), l'absence de transmission au contrôle de légalité de la délibération autorisant le maire à signer un contrat avant sa conclusion entraîne l'illégalité du contrat, celui-ci ne pouvant être régularisé ultérieurement par la transmission de la délibération.

La chambre observe là encore le caractère irrégulier du marché conclu le 7 juillet 1999 dans le cadre de la procédure d'appel d'offres sur performance et souligne les risques financiers importants encourus par la ville, si des actions contentieuses avaient été engagées. Elle s'interroge également sur les difficultés de mise en œuvre des procédures de contrôle interne en matière juridique, celles-ci portant presque exclusivement sur les conditions de passation des marchés publics.

La chambre prend acte sur ce point de la réponse de la ville, qui indique que « *des nouvelles pratiques ont depuis un certain temps déjà été mises en application afin que ce genre de dysfonctionnement ne se produise plus : confirmation du passage obligé par le bureau du conseil municipal pour tout envoi et transmission en préfecture de documents annexes à une délibération ; transmission des délibérations dans des délais raccourcis au contrôle de légalité ; vérification systématique lors de tout envoi de contrats des dates de signature de ces documents et de transmission de la délibération* ».

Par ailleurs le 28 mai 2001, la ville de Besançon signe une convention concernant les fouilles archéologiques avec la Direction régionale des affaires culturelles et l'association pour les fouilles archéologiques nationales (AFAN). Cette convention précise les modalités techniques et financières d'intervention des archéologues et notamment la période initiale d'intervention, du 1^{er} juin au 15 novembre 2001 et le coût total de cette intervention à la charge de la ville, plus de 4,9 MF TTC (747 000 € TTC).

Le 8 novembre 2001, un avenant à cette convention approuvé par le conseil municipal prolonge le délai des fouilles jusqu'au 5 janvier 2002 et augmente le coût de l'intervention de 2,4 MF HT, financés à hauteur de 1,9 MF HT par une subvention de l'Etat. Les travaux d'extension et de réhabilitation du parking des remparts dérasés ont débuté en mars 2000 et se sont achevés en août 2004. Ils ont donc duré plus de 53 mois dont 8 ont été consacrés aux fouilles archéologiques.

Le bilan financier de l'ensemble des travaux liés à la construction du parking fait apparaître au 31 décembre 2004 les éléments suivants :

Montants en euro							Opération 98007 - Parking Marché Beaux Arts - (marchés de travaux et de prestations)								
Objet du marché		Nom du titulaire		Date de notification		Montant TTC du marché conclu		Montant TTC de l'avenant et autre		Montant total TTC des engagements conclus		Montant TTC du D.G.D			
Marchés de travaux															
<i>Réhabilitation et extension du parking des Remparts Désasés</i>															
avenant n°1 (travaux supplémentaires)		GROUPE 1000		07/07/1999		9 739 290,77		66 228,67		9 739 290,77					
avenant n°2 (modification procédure technique)				13/06/2001				64 636,33		64 636,33					
avenant n°3 (fouilles archéologiques)				15/11/2001				126 648,90		126 648,90					
avenant n°4 (fouilles archéologiques)				03/04/2002				55 163,72		55 163,72					
avenant n°5 (fouilles archéologiques)				24/10/2002				303 997,86		303 997,86					
avenant n°6 (modification entrée A)				29/07/2003				190 608,97		190 608,97					
avenant n°7 (travaux supplémentaires)				13/09/2003				9 158,30		9 158,30					
avenant n°8 (travaux supplémentaires)				03/11/2003				163 960,51		163 960,51					
avenant n°9 (moins value)				24/06/2004				-314 459,72		-314 459,72					
avenant n°10 (suppression)				28/07/2004				6 343,51		6 343,51					
avenant n°11				07/10/2004				0,00		0,00					
Sous-total						9 739 290,77		672 287,05		10 411 577,82					
<i>Modification du carrefour avenue Cusenier - Pont Denfert Rochereau</i>															
décision de poursuivre n°1		EUROVIA		07/02/2000		20 942,29		857,92		20 942,29					
Sous-total				25/10/2000				20 942,29		857,92		21 800,21		22 450,56	
<i>Installation de matériel de péage pour passage à l'euro</i>															
		SCHLUMBERGER SYSTEMES		13/08/2001		56 466,75				56 466,75		56 466,75			
<i>Fourniture et pose de matériel de péage avec gestion centralisée des équipements</i>															
		SCHLUMBERGER SYSTEMES		08/08/2003		318 618,58				318 618,58		318 618,58			
<i>Eclairage public</i>															
programme 1999 (marché n°99.14300)		CEGELEC NORD EST ALSTOM ENTREPRISE NORD EST ALSTOM ENTREPRISE NORD EST								25 926,81					
programme 2000 (marché n°20.11800)										7 456,88					
programme 2001 (marché n°21.09000)										921,34					
programme 2003 (marché n°2003.099)										15 822,84					
Sous-total						0,00				50 127,87		50 127,87			
TOTAL MARCHES DE TRAVAUX =						10 135 318,39		673 144,97		10 858 591,23		447 663,76			
Marchés de prestations															
Contrôle technique		APAVE		26/06/1998		36 954,56				36 954,56		36 954,56			
Audit et conseil assurance construction		PROTECTAS		10/09/1998		5 469,87				5 469,87					
avenant n°1		"		31/10/2001				1 458,63		1 458,63					
Assurance dommage ouvrage		CECAS		18/10/2000		131 612,28				131 612,28		131 612,28			
Assurance risque chantier		CAMBTP		04/10/2000		59 518,35				59 518,35		59 518,35			
Fouilles archéologiques (tr ferme + tr optionnelle)		AFAN		28/05/2001		750 776,64				750 776,64		750 776,64			
avenant n°1 (prolongation délai de fouilles)		"		24/12/2001				437 589,65		437 589,65		437 590,65			
TOTAL MARCHES DE PRESTATIONS =						984 331,70		439 048,28		1 423 379,98		1 416 452,48			
TOTAL DES MARCHES =						11 119 650,09		1 112 193,25		12 281 971,21					
Dépenses diverses															
										129 994,85					
TOTAL DE L'OPERATION =						11 119 650,09		1 112 193,25		12 411 966,06					

L'opération de réhabilitation et d'extension du parking des remparts dérasés, rebaptisé aujourd'hui parking Marché Beaux-Arts, aura ainsi coûté au total, en tenant compte des travaux d'aménagements extérieurs (éclairage public, aménagement de voirie...) et des prévisions pour 2005, plus de 13,6 M€ TTC soit plus de 89 MF, alors que le montant initial, approuvé par le conseil municipal le 15 décembre 1997, était de 9,2 M€ TTC soit 60,3 MF.

La chambre observe que l'augmentation du coût total de l'opération représente près de 37 % par rapport à la prévision initiale de 1997 et plus de 11 % par rapport au montant du marché initial, la campagne de fouilles archéologiques en étant la principale cause.

3.2.3 Le bilan financier de l'opération Marché Beaux-Arts

3.2.3.1 La situation au 31 décembre 2004

Montants en euro

Nature des Dépenses	Total TTC des dépenses engagées	Dépenses payées par la ville	Nature des Recettes	Montant TTC des recettes perçues
opération 95024 Aménagement par la SEDD	20 810 340	15 114 606	FCTVA	3 844 582
opération 95024 Aménagement des espaces publics	4 631 076	3 819 402	Subventions	3 523 291
opération 98007 Parking Marché Beaux - Arts	12 411 966	11 867 333		
opération 4835 façades musée	700 000	0		
opération 4838 façades conservatoire	58 822	54 550		
déplacement fontaine	345 893	68 292	Fonds propres	14 158 193
aménagement voie bus	85 102	85 102		
extension aménagt extérieur parking	401 472	401 472		
frais financiers (intérêts des emprunts)		1 378 299		
remboursement des emprunts en capital		1 890 379	Emprunts affectés	13 153 369
TOTAL des Dépenses	39 444 671	34 679 435	TOTAL des recettes	34 679 435

Source : comptes de gestion et direction du Budget - ville de Besançon

L'opération Marché Beaux-Arts représente au 31 décembre 2004 un engagement financier direct de la ville de 39 444 671 € TTC (258 740 081 F), ce qui représente un accroissement de plus de 28 % par rapport au coût global prévisionnel présenté aux élus municipaux en 1997, qui comprenait le coût de construction des locaux destinés au cinéma et à la brasserie. Cet accroissement du coût de l'opération est le résultat des multiples et nombreuses modifications apportées au contenu du projet initial : rénovation des façades du musée et du conservatoire, déplacement de la fontaine au centre de la place de la Révolution, travaux d'aménagement d'une voie de circulation des bus à double sens.

Bien que non rattachés formellement à l'opération Marché Beaux-Arts par la ville, ces travaux ne peuvent toutefois être écartés de ce projet en raison même de leur implantation géographique et de leur insertion dans l'ensemble architectural ainsi recréé dans le centre ville. Sur la totalité des engagements contractés par la ville, près de 80 % ont ainsi été réalisés (hors emprunts et frais financiers) au 31 décembre 2004 ce qui représente la somme de 31 410 757 € TTC (34 679 435 - 1 890 379 - 1 378 299) selon le tableau ci-dessus.

Dès lors la chambre constate qu'au 31 décembre 2004, le volume des dépenses engagées pour la réalisation de cette opération a augmenté de 28 % par rapport aux prévisions initiales arrêtées par le conseil municipal en décembre 1997, faisant passer les engagements financiers de la commune de 30 M€ à près de 35 M€.

3.2.3.2 Les prévisions financières jusqu'au 31 décembre 2019

Les prévisions financières établies par la ville, à la demande de la chambre, jusqu'au 31 décembre 2019, dernière année de remboursement de la totalité de la part des emprunts affectés à cette opération, indiquent que la commune de Besançon aura payé au total 40 985 903 € (268 849 900 F). Ces prévisions financières, retracées dans le tableau ci-après, font apparaître par rapport aux prévisions initiales arrêtées en conseil municipal en 1997, une hausse des dépenses de plus de 33 %.

L'analyse de ces données démontrent par ailleurs qu'au final, cette importante opération de revitalisation du centre ville de Besançon aura été financée à hauteur de 13 % par le fonds de compensation de la TVA, 12 % par des subventions attribuées par l'Union européenne, l'Etat, la région de Franche-Comté et le département du Doubs, et 75 % par la mobilisation de fonds propres de la collectivité, c'est-à-dire la fiscalité directe. Il est à noter que la situation présentée au 31 décembre 2004 ne fait pas apparaître les dépenses liées à la construction du cinéma entièrement repris par l'acheteur ni le coût de la passerelle, qui n'a toujours pas fait à cette date l'objet d'une décision expresse quant au lancement des travaux.

La chambre observe que les projections établies jusqu'en 2019, mettent en lumière l'augmentation importante des coûts de cette opération, puisque les dépenses payées par la ville de Besançon passent de 30 M€ en 1997 à 41 M€ (hors remboursement des emprunts) et 56 M€ (remboursement des emprunts compris) en 2019, soit plus de 82 % d'augmentation par rapport aux prévisions présentées à l'origine au conseil municipal.

Prévision de l'opération Marché Beaux - Arts au 31 /12/2019 (budget direct de Besançon)

Montants en euro

Nature des Dépenses	coût prévisionnel TTC de l'opération au 15/12/1997	Dépenses payées par la ville au 31/12/2004	Dépenses prévisionnelles TTC en 2019	Nature des Recettes	Recettes percues au 31/12/2004	Recettes prévisionnelles en 2019
opération 95 024 Aménagement par la SEDD	17 282 230	15 114 606	15 188 606	FCTVA	3 844 582	5 275 420
opération 95 024 Aménagement des espaces publics	4 228 631	3 819 402	6 305 458	Subventions accordées	3 523 291	4 371 811
opération 98007 Parking Marché Beaux - Arts	9 192 676	11 867 333	13 620 577	subventions prévues		517 980
opération 4835 façades musée		0	700 000	Fonds propres	14 158 193	30 820 692
opération 4838 façades conservatoire		54 550	58 822			
travaux aménagement voie des bus		85 102	85 102			
extension de l'aménagement extérieur du parking		401 472	401 472			
déplacement fontaine place révolution		68 292	345 893			
Frais financiers (intérêts)		1 378 299	4 279 973			
sous total travaux + frais financiers	30 703 537	32 789 056	40 985 903			
Remboursement emprunt en capital		1 890 379	15 077 412	Emprunts	13 153 369	15 077 412
TOTAL des Dépenses	30 703 537	34 679 435	56 063 315	TOTAL des recettes	34 679 435	56 063 315

Source : Direction du Budget - ville de Besançon

3.2.4 Synthèse

Cette importante opération de revitalisation du quartier du marché, inscrite dans les programmes d'investissement de la commune depuis 1995, a vu l'ensemble des travaux se terminer à la fin de l'année 2005 ; toutefois la commercialisation de la surface destinée au commerce d'une brasserie n'est toujours pas réalisée à ce jour.

La longueur de l'opération ainsi que les multiples modifications du programme initial sont révélateurs des difficultés de la ville de Besançon à conduire un projet complexe d'aménagement en site ancien dans les délais et les coûts arrêtés par les élus municipaux.

En effet cette opération, dont les premiers travaux ont démarré en 1998 par le chantier de l'îlot Paris, a d'abord connu des retards importants liés à des recours contentieux devant la juridiction administrative, ainsi qu'à la découverte de vestiges dans le cadre des fouilles archéologiques effectuées notamment sur le chantier du parking Marché Beaux-Arts ; puis elle a été largement remaniée dans son contenu au cours de sa phase de réalisation (aménagement extérieur du parking étendu sur des zones non prévues à l'origine, déplacement de la fontaine et illumination des façades de la place de la Révolution, report de la construction de la passerelle, aménagement d'une voie de circulation de bus à double sens) ; ce qui conduit à constater aujourd'hui l'accroissement important du montant prévisionnel des dépenses initialement retenues.

Par ailleurs, l'information du conseil municipal sur l'augmentation du coût de l'opération et sur son mode de financement a toujours été très incomplète et partielle. Les élus ne se sont en effet jamais prononcés sur la totalité du financement mis en place par la municipalité. Seules les demandes de subventions liées aux différents projets de cette opération ont été approuvées ; la répartition entre l'affectation des emprunts et le recours aux fonds propres c'est-à-dire à la fiscalité immédiate, n'a jamais été clairement exposée alors que cette opération a été principalement financée par un recours important aux fonds propres (43 % du montant des dépenses, hors remboursement d'emprunt en 2004, et 75 % selon les mêmes critères en 2019).

4 La situation financière de la ville

4.1. Présentation du budget municipal

Les éléments de comparaison ayant été utilisés dans l'analyse qui suit sont issus des statistiques de la direction générale de la comptabilité publique du ministère de l'économie et des finances et de la direction générale des collectivités locales du ministère de l'intérieur.

Avec une population de 122 308 habitants (au sens INSEE), Besançon se situe dans la strate démographique des communes de 100 000 à 300 000 habitants. Plusieurs données et ratios présentés par la ville font l'objet de comparaisons avec les mêmes données et ratios concernant les communes de même strate appartenant à une communauté d'agglomération.

4.1.1 Les grandes masses du budget communal (annexe n° 4)

En 1999, le budget consolidé (budget principal et budgets annexes) représentait 305 M€ de dépenses. En 2003, ce même budget représente 297 M€ soit une quasi stagnation sur la période (- 3 % en cinq ans), malgré la perte par la ville de certaines de ses compétences qui ont été transférées en 2001 à la communauté d'agglomération du Grand Besançon (CAGB). Cette situation peut s'expliquer par la position géographique particulière de Besançon, ville centre de plus de 122 000 habitants entourée de villages ou de bourgs à population peu importante et supportant de ce fait les charges liées à sa centralité (équipements sportifs et culturels, voiries, parkings etc...). Il est à noter qu'en 1999, le budget principal (budget ville) représentait 83 % des dépenses contre 17 % pour les budgets annexes. En 2003, le budget principal ne représente plus que 76 % des dépenses totales alors que les budgets annexes en constituent 24 %.

En matière de dépenses, le budget principal s'élevait à 253 M€ en 1999 contre 226 M€ en 2003, soit une baisse d'environ 10 %. Toutefois les dépenses réelles ont connu une moindre diminution puisque de 209 M€ en 1999, elles sont passées à 195 M€ en 2003, soit une baisse d'environ 6 %. Depuis 1997, ces dépenses ont connu deux rythmes d'évolution asymétrique par rapport aux communes de même strate. En effet, entre 2000 et 2001, les dépenses réelles des communes de la même strate ont diminué de 2,5 % alors que les dépenses réelles du budget principal de la ville de Besançon ont augmenté de 4,3 %. De même entre 2001 et 2002, le budget de la ville de Besançon (opérations réelles) a diminué sensiblement (-13,5 %) alors que les dépenses des communes de la même strate ont connu une quasi stagnation (+0,6 %). Sur la période en contrôle, le budget connaît donc son évolution la plus importante entre 2001 et 2002, avec une baisse sensible en termes de volume budgétaire. Cette période correspond au transfert à la CAGB de compétences exercées jusqu'alors par la ville de Besançon (transport urbain, zones d'activité économique, développement économique, politique de logement, plan local pour insertion et l'emploi - PLIE...).

En matière de recettes, l'évolution est à peu près identique, avec toutefois une diminution des recettes réelles de fonctionnement de l'ordre de 5 % principalement due à la perte de collecte de la taxe professionnelle, à la diminution des versements provenant du centre communal d'action sociale (CCAS) ainsi qu'à la baisse de la dotation globale de fonctionnement.

Volume budgétaire en € / habitant	1 999	2 000	2 001	2 002	2 003
Dépenses réelles totales / Population					
Ville de Besançon	1595	1657	1591	1534	1594
Moyenne Nationale	1481	1463	1480	1454	1551
différentiel en valeur	114	194	111	80	43
différentiel en %	7,7%	13,3%	7,5%	5,5%	2,8%
Dépenses réelles totales hors rembs. anticipés refinancés par emprunt / Population					
Ville de Besançon	1462	1523	1454	1396	1570
Moyenne Nationale	1426	1421	1433	1388	1477
différentiel en valeur	36	102	21	8	93
différentiel en %	2,5%	7,2%	1,5%	0,6%	6,3%

Données DGCL "Finances communes + 10 000 hab." (exercice 2003 : moy. Nationale "BP des communes en 2003")

Strate : communes de 100 000 à 300 000 hab. appartenant à une communauté d'agglomération ou urbaine à TPU (à partir de 2001)
communes de 100 000 à 300 000 hab. appartenant à un district (avant 2001)

L'analyse du tableau ci-dessus montre que le volume budgétaire de dépenses par habitant de Besançon est supérieur à celui des communes de la même strate.

Cette situation montre que sur l'ensemble de la période en examen, la ville de Besançon consacre une part de dépenses réelles par habitant supérieure aux communes de la même strate, l'écart le plus important se situant en 2000. Il est à noter toutefois une inflexion de cette tendance à partir de 2002, où l'on assiste à un rapprochement progressif des dépenses par habitant qui reste cependant encore plus importantes à Besançon.

La chambre constate dès lors que, comparativement aux autres villes de même catégorie, la ville de Besançon consacre plus de dépenses par habitant, ce qui s'explique par sa situation particulière de commune centre qui assure la majeure partie des charges d'équipement public de l'aire urbaine bisontine.

4.1.2 Les emplois et les ressources du budget principal

EMPLOIS (1999 / 2003)							
Intitulés	1999	2000	2001	2002	2003	Montants	Structure (%)
Dépenses de gestion	142 597 373	142 391 294	127 035 227	126 999 051	132 709 213	671 732 158	61.0%
Investissements	48 288 090	38 460 079	48 976 648	43 439 918	34 601 919	213 766 654	19.4%
Rembs du capital des emprunts	20 531 844	16 579 274	23 597 767	17 704 876	17 836 814	96 250 575	8.73%
Rembs anticipés d'emprunts	16 333 083	16 464 494	16 769 392	16 900 000	19 644 000	86 110 969	7.8%
Intérêt des emprunts	4 823 923	6 339 606	6 531 098	5 527 547	4 809 743	28 031 918	2.5%
sous-total	232 574 313	220 234 748	222 910 132	210 571 392	209 601 689	1 095 892 274	
Augmentation du fonds de roulement	169 407		95 756	2 332 745	3 540 437	6 138 345	0.6%
total	232 743 720	220 234 748	223 005 888	212 904 137	213 142 126	1 102 030 619	100%

RESSOURCES (1999 / 2003)							
Intitulés	1999	2000	2001	2002	2003	Montants	Structure (%)
Recettes de fonctionnement	169 042 794	164 712 898	157 409 909	153 337 525	156 597 255	801 100 381	73.2%
Recettes d'investissement	35 594 289	18 503 714	31 324 839	25 788 941	18 803 250	130 015 033	11.9%
Emprunts	11 773 104	16 630 754	17 501 747	16 877 671	18 097 621	80 880 897	7.4%
Emprunts de refinancement	16 333 083	16 464 494	16 769 392	16 900 000	19 644 000	86 110 969	7.9%
sous-total	232 743 270	216 311 860	223 005 887	212 904 137	213 142 126	1 098 107 280	
Diminution du fonds de roulement		-3 922 888					
total	232 743 270	212 388 972	223 005 887	212 904 137	213 142 126	1 094 184 392	100%

Données : comptes administratifs et comptes de gestion

Montants en euros

Les tableaux ci-dessus retracent l'ensemble des emplois et des ressources de la ville toutes sections confondues, et correspondent ainsi aux dépenses et aux recettes totales réalisées. Ils incluent donc les opérations d'ordre.

Ainsi, sur la période 1999 à 2003, il est à noter que les recettes du budget de la ville de Besançon ont été assurées à 73 % par les recettes de fonctionnement, à près de 15 % par les emprunts (y compris le refinancement de la dette) et enfin à près de 12 % par les autres recettes d'investissement. Ces recettes ont été employées à 61 % pour des dépenses de gestion, à 19 % pour le financement des investissements et à près de 9 % pour le remboursement de la dette en capital.

La chambre observe que le résultat de fonctionnement globalement excédentaire sur la période, conjugué à une gestion de la dette performante, a permis à la ville de financer ses dépenses d'investissement en limitant le recours à l'emprunt.

4.1.3 Présentation consolidée des résultats sur la période 1999 à 2003 (annexe n° 5)

En 2003, le résultat de clôture consolidé de l'ensemble des budgets est de 24 958 K€. Dans ce résultat, le budget principal présente un excédent de 13 806 K€, soit près de 56 % du résultat consolidé, les budgets annexes représentent la part restante, soit 44 %. Il est à noter que ce n'est qu'à partir de 2003 que la part du budget principal dans le résultat consolidé est la plus importante. En effet, entre 1999 et 2002, le résultat de clôture du budget principal représente entre 49 % (en 1999) et 36 % (en 2000) du résultat de clôture consolidé.

Par ailleurs, le budget annexe « transport urbains » a fait l'objet d'un suivi distinct en comptabilité sur une seule année. Ce budget semble présenter un résultat excédentaire mais le niveau du montant de la subvention d'équilibre accordée, en provenance du budget principal, vient masquer les difficultés de ce secteur d'activité. Le transfert de cette compétence dès 2001 vers la CAGB a donc eu un effet positif pour les finances directes de la ville de Besançon, même si, comme indiqué par la ville, l'attribution de compensation de la taxe professionnelle a été réduite du montant des charges transférées.

La chambre constate qu'entre 1999 et 2003, les budgets annexes semblent participer fortement à l'excédent dégagé, puisqu'ils représentent sur cette période entre 44 % et 64 % du résultat de clôture consolidé. Elle note toutefois que ces données doivent être relativisées dans la

mesure où les subventions d'équilibre accordées notamment pour la compétence transport jusqu'en 2001 viennent masquer les véritables résultats budgétaires.

4.2. La section de fonctionnement

4.2.1 Les recettes de fonctionnement

4.2.1.1 Présentation par nature des recettes de fonctionnement

Les recettes de fonctionnement du budget principal de la ville de Besançon (opérations d'ordre comprises) connaissent sur le période 1999 à 2003 une variation moyenne annuelle négative de -2,1 % ; en données brutes, les recettes totales ont diminué d'environ 7 % et les recette réelles connaissent une baisse d'environ 5 % (avec une variation moyenne d'environ - 1,5 %).

Sur la période en examen, l'évolution de la structure des recettes de fonctionnement s'établit comme suit :

	1999	2003
Produits du domaine	5,7%	7,1%
Recettes fiscales	56,4%	57,7%
<i>contributions directes</i>	44,2%	36,1%
<i>autres impôts et taxes</i>	12,2%	21,6%
Dotations	30,5%	32,1%
<i>DGF</i>	20,8%	21,0%
<i>autres dotat., subv., part,</i>	9,7%	11,1%

La chambre constate la diminution de la part relative des contributions directes dans la structure des recettes de fonctionnement (cette diminution traduisant la perte de la taxe professionnelle), alors que le poste relatif aux autres impôts et taxes a connu une augmentation significative de sa part relative dans le total des recettes réelles de fonctionnement. Le poste des dotations présente, quant à lui, une quasi stabilité dans la structure du budget de la ville de Besançon.

4.2.1.2 Ratios relatifs aux recettes de fonctionnement

Ratios - Recettes de fonctionnement	1999	2000	2001	2002	2003	Comp. Natio.2002
RRF / Population	1 299	1 283	1 251	1 195	1 223	1 219
Produits des 4 (3) taxes / Population	575	579	407	422	442	406
Impôts et taxes / Population	734	744	702	686	686	706
DGF / Population	271	242	247	255	257	246
Produits des serv et du domaine / RRF	5,7 %	5,1 %	5,6 %	7,3 %	7,1 %	5,3 %

montants en euro

Données DGCL : publications " finances des communes de plus de 10 000 habitants "

Strate : communes de 100 000 / 300 000 hab. appartenant à une communauté d'agglomération ou urbaine à TPU (2001 / 2004)

communes de 100 000 / 300 000 hab. appartenant à un district ou une CC (1999 / 2000)

En 2002, le ratio relatif aux recettes réelles de fonctionnement rapportées au nombre d'habitants est inférieur pour la ville de Besançon (1 195 € par hab.) à celui des communes de la

même strate (1 219 € par hab). La ville de Besançon a donc, en fonctionnement, moins de ressources par habitant que les communes de la même strate.

Du second ratio relatif à la fiscalité (impôts et taxes/population), il ressort que si la charge fiscale supportée par les foyers bisontins est plus lourde que celle des foyers des communes comparables, le produit des recettes fiscales par habitant est moindre pour la ville de Besançon que pour les communes de la même strate. Cette situation s'explique par le fait que pour Besançon, les autres recettes fiscales (comprenant notamment les reversements de fiscalité opérés par les groupements en faveur des communes) sont inférieures à celles des communes de la même strate.

4.2.2 Les dépenses de fonctionnement

4.2.2.1 Les dépenses de fonctionnement par nature

Sur la période 1999 à 2003, les dépenses de fonctionnement (opérations d'ordre comprises) connaissent une variation moyenne annuelle négative de -1,7 %. Les dépenses réelles de fonctionnement (hors opérations d'ordre) connaissent toutefois une quasi stabilité (- 0,7 %).

Ces dépenses sont principalement constituées par les dépenses de personnel qui représentent le premier poste budgétaire de la section de fonctionnement, soit 55,7 % des dépenses réelles de fonctionnement pour 2003. Leur poids relatif s'est accru sur la période, puisqu'elles ne représentaient que 47,5 % des dépenses réelles de fonctionnement en 1999. Les dépenses de personnel ont donc connu une progression constante et importante, puisqu'elles ont augmenté de 3,4 % en moyenne par an, malgré l'adhésion à la CAGB et les transferts de charges qui s'en sont suivis (notamment pour les compétences transport et traitement des déchets).

Ainsi, dans la réalité peu d'agents ont été transférés, ce point figure d'ailleurs dans le rapport d'observations définitives formulées par la chambre sur la gestion de la CAGB (de 1998 à 2004). Les transferts de personnel réalisés (au 1^{er} janvier 2003) n'ont concerné qu'un poste concernant les transports, quatre postes au titre de l'économie et quatre postes au titre du PLIE. Par ailleurs la reprise en 2002, par la commune, de la gestion du secteur « petite enfance », qui était géré par le CCAS, vient expliquer en partie l'évolution de la masse salariale.

Les autres dépenses concernent principalement les charges à caractère général, qui représentent en 2003 18,4 % des dépenses réelles de la section de fonctionnement contre 24,4 % en 1999 et les subventions accordées, qui restent relativement stables sur la période (19,9 % en 2003 contre 18,6 % en 1999).

4.2.2.2 Les dépenses de fonctionnement par fonction

LIBELLES	1999		2 003		Moy 2002
	montants en K€	répart en %	montants en K€	répart en %	
Services généraux des administrations publiques locales	27 463	20.5%	31 616	24.2%	26.9%
Sécurité et salubrité publiques	1 842	1.4%	2 093	1.6%	3.1%
Enseignement, formation	12 325	9.2%	12 499	9.6%	11.4%
Culture	14 472	10.8%	16 367	12.5%	12.3%
Sports et jeunesse	9 124	6.8%	11 220	8.6%	9.3%
Interventions sociales et santé	19 672	14.7%	10 980	8.4%	5.9%
Famille	4 746	3.5%	8 815	6.8%	5.0%
Logement	1 221	0.9%	1 844	1.4%	0.8%
Aménagt services urbains - environnement	33 036	24.6%	26 209	20.1%	16.6%
Action économique	5 826	4.3%	4 910	3.8%	2.9%
Services communs (non ventilés)	4 297	3.2%	4 015	3.1%	5.8%

Données : DGCL 2002

Strate : communes de 100 000 à 300 000 habitants

Sur la période 1999-2003, les principaux secteurs de dépenses pour la ville de Besançon ont été les suivants :

- les services généraux de la collectivité,
- l'aménagement, les services urbains et l'environnement,
- la culture,
- l'enseignement et la formation,
- les interventions sociales et la santé.

L'analyse des dépenses de fonctionnement fait globalement apparaître que la structure générale des dépenses de Besançon est identique à celle des communes de la même strate, les mêmes secteurs étant prépondérants.

4.2.2.3 *Ratios relatifs aux dépenses de fonctionnement*

Ville de Besançon Budget Principal - montants en €	1999	2000	2001	2002	2003	Comp. Natio. 2002
DRF* / Population (1)	1 085.7	1 105.9	1 030.9	1 014.4	1 050.0	1 063.0
Dépenses de personnel / DRF	46.8 %	46.0 %	51.2 %	55.4 %	55.7 %	53.70 %
Charges à caractère général / DRF	24.36 %	15.87 %	16.31 %	17.97 %	18.40 %	20.00 %
*hors travaux en régie						

Données comparatives : DGCL (communes de métropole de 100 000 à 300 000 habitants)

Volume des dépenses en € / habitant	1999		2000		2001		2002		2003	
	Besançon	Moy . strate								
charges de personnels	481	521	489	532	497	558	573	567	593	568
charges financières	48	63	39	56	40	53	33	52	29	45
subventions versées	203	155	362	159	218	155	210	158	213	159

Source : comptes de gestion et statistiques DGCL

Les résultats ci-avant montrent que la commune de Besançon consacre en moyenne plus de dépenses en subventions versées et en charges de personnel par habitant que les communes de la

même strate. Ils font apparaître également que la charge financière diminue chaque année. Cette situation s'explique par une tradition bisontine de soutien fort du secteur associatif.

Il est à noter par ailleurs l'impact de la création d'un budget annexe transport urbain, qui a fait l'objet d'une subvention d'équilibre importante, ce qui justifie l'augmentation « atypique » de l'exercice 2000. En outre, le montant des charges de personnel connaît une rupture dans son évolution en 2002 à la suite de la reprise dans le budget principal des personnels affectés au secteur « petite enfance », préalablement gérés par le CCAS en contrepartie d'une subvention spécifique.

Enfin, malgré la diminution d'environ 5 % des ressources réelles de fonctionnement provenant de la perte de la taxe professionnelle, de la suppression des reversements du CCAS et de la baisse de la dotation globale de fonctionnement, les dépenses réelles n'ont pas enregistré la même évolution, puisqu'elles n'ont diminué que d'environ 2,6 %, baisse peu significative sur la période 1999-2003.

En conséquence, si l'on raisonne à périmètre de compétences constant, l'adhésion à la CAGB à partir de 2001 s'est réalisée de manière équilibrée en partie grâce à la perception de l'attribution de compensation qui a limité la diminution de ressources liées à la perte de la taxe professionnelle.

Toutefois, l'accroissement des charges de fonctionnement dans les secteurs non transférés, notamment sur le poste du personnel, a fortement limité l'impact budgétaire de l'adhésion à cette nouvelle structure supra communale, qui aurait dû se traduire par une baisse des dépenses.

De ce fait la chambre constate que l'adhésion de la ville de Besançon à la communauté d'agglomération a eu globalement un impact limité sur la structure de ses dépenses et de ses recettes de fonctionnement, notamment en ce qui concerne le poste des charges en personnel, en raison de la reprise en 2002 de la gestion du secteur petite enfance dévolue jusqu'alors au CCAS. Elle observe par ailleurs que le coût des charges transférées à la CAGB a été compensé par une augmentation de charges nouvelles ou de charges auparavant externalisées (secteur petite enfance par exemple).

4.3. La section d'investissement

4.3.1 Les recettes d'investissement

Le montant des recettes totales d'investissement, qui atteignait plus de 63 M€ en 1999, ne représente plus que 56,5 M€ en 2003, soit une baisse de plus de 11 %. Toutefois les recettes réelles totales d'investissement (hors chapitre 1068) connaissent une évolution différente, puisque leur montant est passé de 36,4 M€ en 1999 à 46,8 M€ en 2003, soit une hausse de plus de 34 % sur cette même période.

L'évolution des recettes réelles totales d'investissement apparaît constante et croissante alors que l'évolution du montant total des recettes d'investissement est beaucoup plus inégale et globalement décroissante. Cette évolution inégale des recettes totales d'investissement est due aux opérations d'ordre qui enregistrent des montants très fluctuants sur la période examinée. En effet en 1999 et 2001, ces opérations d'ordre relatives aux recettes d'investissement ont atteint respectivement 27 M€ et 23,9 M€, alors qu'en 2000 et 2003, elles se sont élevées à 9,6 M€ et 7,6 M€. La diminution observée s'explique par la variation importante des opérations relatives aux produits des cessions (14,8 M€ en 1999) et aux mises à disposition (14 M€ en 2001).

En 2003 les recettes réelles d'investissement sont principalement constituées par :

- les emprunts mobilisés (74,8 % des recettes réelles d'investissement et 69 % des recettes réelles si l'on exclue les emprunts de refinancement), ce poste étant stable sur la période puisqu'il représentait environ 73 % des recettes réelles en 1999,
- les subventions d'investissement reçues (environ 12 % des recettes réelles d'investissement avec une quasi stabilité par rapport à 1999),
- le fonds de compensation de la TVA (7,10 % des recettes réelles d'investissement, ce poste enregistrant une diminution puisqu'il représentait 9,5 %, des recettes réelles en 1999).

4.3.2 Les dépenses d'investissement

4.3.2.1 Présentation par nature des dépenses d'investissement

Sur la période en examen, les dépenses réelles d'investissement connaissent une variation moyenne annuelle positive de 2,12 %. On peut noter une hausse constante des dépenses réelles de 1999 à 2001, année où elles atteignent leur niveau le plus élevé en raison des immobilisations mises à disposition (transport) suite à l'adhésion et aux compétences transférées à la CAGB.

Dans ce total, les dépenses d'équipement connaissent une variation moyenne annuelle de 2,78 % avec une évolution assez inégale.

Il est à noter une relative stabilité dans la répartition des dépenses d'investissement, dont les principales composantes sont les suivantes :

- Remboursement en capital de la dette (27 % des dépenses réelles en 2003 contre 37 % en 1999) ;
- Dépenses totales d'équipement (43 % des dépenses réelles en 2003 contre 42 % en 1999).

4.3.2.2 Présentation par fonction des dépenses d'investissement

De 1999 à 2003, les dépenses réelles d'équipement sont réparties entre 9 fonctions distinctes pour un montant total de plus de 137 M€ (900 MF), et sont ventilées selon le tableau ci-après :

Exercice	Services généraux	Sécurité - salubrité	Enseignement - formation	Culture	Sport et jeunesse	Interventions sociales et santé	Famille	Logement	Aménagement et services urbains	Action économique	Total
	chap 900	chap 901	chap 902	chap 903	chap 904	chap 905	chap 906	chap 907	chap 908	chap 909	
1999	3 075 298	9 494	2 123 186	2 904 955	2 108 709	156 400	124 295	0	11 700 863	1 628 026	23 831 225
2000	3 663 819	10 598	3 908 621	2 281 156	6 383 158	2 323	193 278	0	10 839 958	3 569 316	30 852 225
2001	3 277 706	10 146	2 627 421	5 876 058	3 112 325	50 246	457 025	0	10 418 137	1 723 809	27 552 872
2002	3 186 700	8 867	5 696 500	3 913 899	1 681 577	20 842	1 130 250	0	11 709 004	143 934	27 491 572
2003	3 399 579	9 919	4 708 185	2 021 968	4 687 163	3 126	1 034 031	21 910	11 936 743	70 960	27 893 584
Total	16 603 102	49 024	19 063 913	16 998 035	17 972 931	232 936	2 938 878	21 910	56 604 705	7 136 045	137 621 479

Montants en €

Données : comptes administratifs

Entre 1999 et 2003, les principaux secteurs d'investissement sont :

- l'aménagement et les services urbains qui représentent plus de 42 % des dépenses d'investissement effectuées sur la période,
- l'enseignement et la formation qui consomment plus de 14 % des charges d'investissement,
- le sport et la jeunesse qui constituent plus de 13 % des dépenses,
- la culture, qui en absorbe plus de 13 %,
- les services généraux, qui en absorbent également plus de 12 %.

Ces cinq fonctions représentent plus de 94 % des dépenses réelles totales d'équipement pour un montant de 137 621 479 € sur la période examinée.

La chambre constate la relative stabilité des dépenses d'équipement sur l'ensemble de la période, y compris après l'adhésion à la communauté d'agglomération.

4.4. Le financement de l'investissement

Besançon - budget Ville Financement des investissements (en €)	1999	2000	2001	2002	2003	CUMUL
CAF brute	23 864 448	19 211 283	26 274 586	24 745 309	23 889 788	170 175 581
Ressources définitives d'investissement	9 943 341	10 587 022	8 882 861	11 734 936	12 038 369	92 907 553
Financement propre disponible	33 807 789	29 798 305	35 157 447	36 480 245	35 928 157	263 083 134
Remboursement de la dette	18 625 012	14 928 774	21 831 512	16 222 601	16 504 859	158 666 884
Financement propre disponible après dette	15 182 777	14 869 531	13 325 935	20 257 644	19 423 298	83 059 185
Part affectée à l'investissement (1068)	25 329 195	20 201 720	17 144 103	25 548 639	18 753 615	104 114 568
Résultat de l'exercice	25 498 152	16 278 832	17 239 859	27 881 384	22 294 052	154 045 260
Variation du fonds de roulement	168 957	-3 922 888	109 593	2 332 745	3 540 437	5 642 274
Financement disponible	15 351 734	10 946 643	13 435 528	22 590 389	22 963 735	85 288 028
dont autofinancement	10 702 723	4 393 621	8 507 225	17 370 376	17 106 535	58 080 481
dont subventions et participations	4 649 011	6 553 022	4 928 303	5 220 013	5 857 200	27 207 548
Emprunts nouveaux de l'année	10 122 604	14 864 267	16 019 472	15 254 783	16 899 650	73 160 776
Dépenses d'investissement (hors emp.)	27 236 061	36 490 495	33 909 246	38 642 806	30 395 859	166 674 467
	93,5%	70,7%	86,9%	97,9%	131,1%	95,1%
Fonds de roulement	11 746 781	7 823 893	7 933 486	10 266 230	13 806 667	72 396 732

Données : comptes de gestion

Sur l'ensemble de la période 1999 à 2003, les équipements réalisés ont été autofinancés à près de 50 % par le financement disponible (c'est à dire l'autofinancement dégagé par la commune et les subventions et participations reçues sur la période) et par le recours à des emprunts nouveaux pour 44 %.

Les subventions et participations reçues (qui sont comptabilisées dans l'autofinancement) ont représentées 16 % des dépenses d'investissement (hors remboursements des emprunts). Ces résultats montrent la capacité de la ville à dégager un taux d'autofinancement disponible après remboursement de la dette constamment positif sur la période.

Par ailleurs, l'adhésion à la CAGB, qui a permis la reprise des emprunts relatifs aux compétences transférées, et le recours à la technique des crédits à long terme renouvelable, ont permis à la ville de Besançon de diminuer la part relative de son endettement dans le financement des investissements inscrits au budget principal.

La chambre note que l'adhésion de la ville de Besançon à la CAGB n'a pas eu d'impact sur sa maîtrise du financement de ses investissements sur la période.

4.5. La fiscalité

4.5.1 Présentation générale

Ville de Besançon	1999	2000	2001	2002	2003	Evol Moy 1999 / 2003
Taxe d'habitation en €						
Bases notifiées	117 167 741	119 395 021	122 520 226	125 229 000	127 784 000	2,19%
<i>En euros par habitants (pop INSEE)</i>	958	976	1 002	1 024	1 045	
Taux commune	18,83%	18,83%	20,73%	21,04%	21,48%	
Taux groupement	1,82%	1,90%				
Produit perçu	22 041 334	22 658 199	25 525 184	26 504 336	27 627 055	5,81%
Evol.annuelle en %		2,72%	11,23%	3,69%	4,06%	
Foncier bâti en €						
Bases notifiées	103 249 146	105 889 563	105 856 024	108 643 000	111 032 000	1,83%
<i>En euros par habitants (pop INSEE)</i>	844	866	865	888	908	
Taux commune	20,36%	20,36%	22,47%	22,81%	23,29%	
Taux groupement	2,02%	2,11%				
Produit perçu	21 012 879	21 605 856	23 858 733	24 926 340	26 055 371	5,52%
Evol.annuelle en %		2,74%	9,44%	4,28%	4,33%	
Foncier non bâti en €						
Bases notifiées	286 909	314 502	312 368	322 300	424 500	10,29%
<i>En euros par habitants (pop INSEE)</i>	2,3	2,6	2,6	2,6	3,5	
Taux commune	22,28%	22,28%	24,53%	24,90%	25,42%	
Taux groupement	2,26%	2,36%				
Produit perçu	66 165	68 888	77 770	81 781	100 668	11,06%
Evol.annuelle en %		3,95%	11,42%	4,90%	18,76%	
Taxe professionnelle en €						
Bases notifiées	176 420 101	169 497 391				
<i>En euros par habitants (pop INSEE)</i>	1 442	1 386				
Taux commune	15,05%	15,05%				
Taux groupement	1,44%	1,50%				
Produit perçu	26 551 439	25 509 369				
Evol.annuelle en %		-4,09%				
Produit perçu total	69 671 817	69 842 312	49 461 687	51 512 457	53 783 094	-6,3%
En euros par habitants (pop INSEE)	570	571	404	421	440	

Données : comptes de gestion

Le produit fiscal connaît sur la période en contrôle, une évolution moyenne annuelle de - 6,4 %. Cette baisse du produit fiscal de la ville est très importante à partir de 2001 (- 20 M€) à la suite de la perte du produit de la taxe professionnelle en raison de l'adhésion à la communauté d'agglomération.

En 2000, le produit des 4 taxes, rapporté à la population, est de 569 € par habitant pour la ville de Besançon alors que la moyenne nationale était de 549 € par habitant pour les communes de la même strate appartenant à une communauté de communes ou à un district 4 taxes (source DGCL).

Toutefois cette situation n'a pas été modifiée par l'adhésion à la communauté d'agglomération puisqu'en 2003, les ménages bisontins accusent une différence de près de 6 % par rapport aux ménages des communes de la même strate pour les trois taxes directes locales.

4.5.2 Evolution et comparaison des bases fiscales

Ville de BESANCON	1999	2000	2001	2002	2003
BASES (euros par habitants)					
<i>Ville de Besançon</i>					
TH	958,0	976,2	1 001,7	1 023,9	1 044,8
FB	844,2	865,8	865,5	888,3	907,8
FNB	2,3	2,6	2,6	2,6	3,5
TP	1 442,4	1 385,8			
<i>Moyenne Nationale</i>					
TH Commune		884,5	911,2	931,8	972,2
TH Commune + Groupement		895,3	883,4	915,7	970,0
FB Commune		890,8	895,8	919,8	946,5
FB Commune + Groupement		856,6	873,7	897,9	927,8
FNB Commune		3,2	3,0	3,1	3,1
FNB Commune + groupement		3,4	3,7	3,4	3,4
TP Commune		1 605,7			
TP Commune + Groupement		1 463,1			

Données DGCL

Groupement : strate à partir de 2001 : commune 100 000 à 300 000 h. appart. à une communauté d'agglomération (TPU)
strate avant 2001 : commune 100 000 à 300 000 h. appart. à un district à fiscalité additionnelle

Commune : strate : commune métropole hors Paris 100 000 à 300 000 h.

Pour la ville de Besançon, les bases de taxe d'habitation (TH) sont nettement supérieures aux bases des communes de la même strate, tandis que les bases relatives au foncier bâti (FB), au foncier non bâti (FNB) ainsi qu'à la taxe professionnelle (TP) sont moins élevées que celles des communes de la même strate sur l'ensemble des exercices 2000 à 2003 (hormis la base de FNB en 2003 mais dont l'impact sur le produit fiscal est très faible).

On peut noter que pour les trois taxes ménages (TH, FB, FNB), l'écart cumulé entre les valeurs de la ville et les valeurs des communes de la strate (avec ou hors groupement) reste toujours favorable à la ville en raison de l'écart important sur les bases de taxe d'habitation. Pour la TP, les bases de la ville sont nettement inférieures aux communes comparables, cependant la comparaison ne porte que sur un exercice (avant la perte du produit de la TP pour la ville de Besançon).

Sur l'ensemble de la période 1999 à 2003, l'évolution des bases de la ville est inférieure à celle des communes de la même strate appartenant à un groupement de même type (district à taxes additionnelles avant 2001 et communauté d'agglomération à taxe professionnelle unique à partir de 2001) hormis la base du FNB qui connaît une augmentation importante entre 2002 et 2003 pour la ville de Besançon.

Cette remarque peut être reliée à celle du paragraphe précédent ; les bases de TH étant très nettement supérieures aux communes de la même strate, elles permettent à la ville de Besançon de maintenir un écart positif en sa faveur (comparativement aux autres communes) en dépit d'une augmentation moindre de l'ensemble de ses bases.

4.5.3 Evolution et comparaison des taux fiscaux

Ville de BESANCON	2000	2001	2002	2003
TAUX				
<i>Ville de Besançon</i>				
TH Commune	18,83%	20,73%	21,04%	21,48%
Groupement				
FB Commune	20,36%	22,47%	22,81%	23,29%
Groupement				
FNB Commune	22,28%	24,53%	24,90%	25,42%
Groupement				
TP Commune	15,05%			
Groupement				
<i>Moyenne Nationale</i>				
TH	18,32%	18,65%	19,41%	19,37%
FB	26,18%	23,39%	24,58%	24,52%
FNB	47,18%	30,78%	39,22%	39,58%
TP	18,48%			
Données DGCL				
strate à partir de 2001 : commune 100 000 à 300 000 hab appart. à une CA (TPU)				
strate avant 2001 : commune 100 000 à 300 000 hab appart. à un district à fiscalité add.				

La chambre constate que le poids relatif de la fiscalité est plus important à Besançon que dans les communes de la même strate et ce, quelle que soit la période examinée, antérieure ou postérieure à l'adhésion à la communauté d'agglomération.

4.5.4 Evolution et comparaison du produit fiscal

Évolution et comparaison du produit fiscal et de la dotation de compensation

Produits fiscaux perçus (en €)	1999	2000	2001	2002	2003	Evol. moy 1999/2003	Evol. de 1999 à 2003
TH	22 041 334	22 658 199	25 525 184	26 504 336	27 627 054	4,62%	25,34%
<i>évol annuelle</i>		2,72%	13,65%	14,51%	7,61%		
FB	21 012 879	21 605 856	23 858 733	24 926 340	26 055 371	4,40%	24,00%
<i>évol annuelle</i>		2,74%	11,93%	13,32%	8,43%		
FNB	66 165	68 888	77 770	81 781	100 668	8,76%	52,15%
<i>évol annuelle</i>		3,95%	14,92%	15,77%	22,75%		
Total impôts ménages	43 120 378	44 332 943	49 461 687	51 512 457	53 783 093	4,52%	24,73%
TP	29 148 117	25 554 063	-	-	-		
Dotation de compensation	-	-	20 580 617	20 580 627	20 272 137		
TOTAL impôts directs	72 268 495	69 887 006	70 042 304	72 093 084	74 055 230	0,49%	2,47%
<i>évol annuelle</i>		-3,41%	-3,18%	3,06%	5,42%		

Source : Direction des services fiscaux

Il ressort de l'analyse des produits de la fiscalité directe et de la fiscalité reversée que l'adhésion à la communauté d'agglomération s'est traduite dans un premier temps par une stabilisation des revenus de la ville de Besançon.

Par ailleurs, si la dotation de compensation n'a pas atteint le niveau de produit qui résultait de la collecte de la taxe professionnelle du fait des transferts de charges réalisés, les impôts ménages ont malgré tout connu une augmentation constante sur l'ensemble de la période, avec un taux de progression annuel supérieur à l'indice INSEE du coût de la vie. L'explication avancée par la ville tient à la relation existant entre les besoins en ressources fiscales et le niveau croissant sur la période des dépenses dans les domaines de compétences non transférés à la CAGB.

Le résultat est que les impôts ménages ont fini par compenser la baisse des revenus résultant de la baisse des charges transférées, ce qui a permis à la commune de retrouver dès 2002 pratiquement le même niveau de ressources qu'en 1999, année où elle exerçait beaucoup plus de compétences du fait de sa position de ville centre.

Comparaison avec les communes de la strate

Euro/habitant	2000		2001		2002		2003	
	Besançon	Strate	Besançon	Strate	Besançon	Strate	Besançon	Strate
Taxe habitation	204	175	209	180	217	185	226	198
Taxe foncier bâti	194	194	195	197	204	208	213	216
Taxe foncier non bâti	0,6	1	1	1	1	1	1	1

Données : DGCP - Minéfi

L'analyse détaillée des produits fiscaux relatifs aux impôts ménages et la comparaison avec les communes de la même strate du produit par habitant de ces impôts ménage montrent que Besançon pratique une politique fiscale plus forte que la moyenne des communes de sa catégorie sur le plan national. Cette situation ne résulte pas de l'adhésion à la communauté d'agglomération mais elle procède d'une tendance générale qui peut être observée quelle que soit la période considérée. Ces données doivent être rapprochées des éléments précédemment cités et relatifs au montant des dépenses de fonctionnement par habitant qui lui aussi est supérieur à celui des collectivités de la même strate, ces dépenses ne résultant pour les charges non transférées que du libre choix de gestion de la ville (politique d'avancement en matière salariale, niveau des subventions attribuées...).

La chambre observe que l'augmentation des charges dans les domaines de compétences non transférés lors de l'adhésion à la communauté d'agglomération a contribué à augmenter le montant global des charges de la commune de Besançon avec l'incidence fiscale en résultant.

4.6. La gestion de la dette

4.6.1 L'encours de la dette

De 1999 à 2003, l'encours de la dette de la ville de Besançon a diminué de 20,9 M€, passant de 120,8 M€ au 1^{er} janvier 1999 à 99,8 M€ au 31 décembre 2003. L'encours de la dette au 31 décembre connaît une variation moyenne annuelle de - 2,9 %. A partir de 2001, cette diminution de l'encours de la dette s'explique d'une part par le transfert à la CAGB de la partie de la dette afférente aux compétences dévolues désormais à cette nouvelle entité intercommunale, d'autre part par un recours aux techniques de gestion active de la dette résultant de la mise en œuvre conjointe d'une ligne de trésorerie associée à des crédits à capitaux remboursables (type CLTR) et d'une optimisation de la trésorerie de la ville.

La chambre constate la diminution de l'endettement à partir de 2001 du fait notamment du transfert de la partie de la dette afférente aux compétences transférées (transports urbains, ordures ménagères...) à la CAGB et de la politique de gestion active des emprunts.

Par ailleurs l'examen de la concordance entre les données transcrites à l'occasion du vote du compte administratif et du vote du compte de gestion fait apparaître une discordance dans le montant de l'encours de la dette de 3 047 544,47 € au 31 décembre 2003, la différence pour les années 1999 à 2002 étant du même ordre de grandeur. Après vérification approfondie, il apparaît que les données fournies par les services de la ville sont exactes. Cette situation conduit à s'interroger sur la fiabilité des comptes produits et votés et sur le contenu de la convention de partenariat signée le 9 septembre 1999 entre le maire de Besançon, le trésorier payeur général du Doubs et le comptable de la trésorerie municipale. En effet cette convention ne contient aucune clause relative à la gestion de la trésorerie ainsi qu'à la concordance des résultats comptables, en particulier ceux concernant les emprunts de la ville.

La chambre constate les discordances entre compte administratif et compte de gestion sur la situation de l'encours de la dette au 31 décembre 2003 mais observe que les données du compte administratif sont correctes. Elle note que les régularisations sont intervenues à la suite d'une délibération du conseil municipal du 26 octobre 2005. Elle observe par ailleurs que la nouvelle convention de partenariat signée le 17 octobre 2005 prévoit une amélioration de l'efficacité des échanges entre l'ordonnateur et le comptable, avec notamment la formalisation des échanges ville/trésorerie, la modernisation de la gestion de trésorerie et des échanges de données d'analyses financières. En conséquence, elle invite la ville à porter une attention particulière au rapprochement des données en matière de résultat comptable et notamment à l'exacte retranscription des emprunts de la collectivité.

4.6.2 Ecart des composantes de la dette avec les moyennes nationales

Exercice en euros / hab	1999	2000	2001	2002	2003
Encours Besançon*	923	929	885	864	816
Encours métropole	1058	1041	1027	1006	NC
Encours com.appartenant à CA ou CU à TPU			1157	1023	1059
écart encours	-135	-112	-142	-142	
Remb. dette Besançon*	152	122	178	133	135
Remb. dette métropole	128	104	133	110	NC
Remb. com.appartenant à CA ou CU à TPU			210	221	222
écart remb.capital	24	18	45	23	
Intérêt dette Besançon	42	37	41	34	31
Intérêt dette métropole	57	52	54	48	NC
écart intérêts	-15	-15	-13	-14	
Taux moyen d'intérêt Besançon	4,5%	4,0%	4,6%	3,9%	3,8%
Taux moyen d'intérêt métropole	5,4%	5,0%	5,2%	4,7%	NC
Taux moyen d'intérêt com. Appartenant à CA ou CU à TPU			5,3%	4,8%	

Données DGCL

* Hors emprunts de refinancement et intérêts courus non échus

2001/2002 communes appartenant à une communauté d'agglomération ou urbaine à TPU

L'analyse des données du tableau ci-dessus fait apparaître que la ville de Besançon connaît un désendettement progressif avec un endettement moyen par habitant inférieur à celui des communes de la même strate.

La chambre constate à la lecture de ces résultats que la situation d'endettement de Besançon permet à la commune de financer sans difficulté ses investissements.

4.7. L'équilibre budgétaire

4.7.1 La capacité d'autofinancement

La capacité d'autofinancement mesure la différence entre les encaissements et les décaissements effectivement réalisés dans le cycle d'exploitation. Elle permet de vérifier la faculté de la collectivité à rembourser ses emprunts, ce qui facilite sa politique d'investissement, d'une part en évitant de diminuer les réserves qu'elle a constituées au travers de son fonds de roulement, d'autre part en limitant le recours à des emprunts excessifs au regard de sa possibilité de remboursement de sa dette. Sur l'ensemble de la période en contrôle, la ville de Besançon dégage une CAF brute positive représentant environ 67 jours de dépenses réelles de fonctionnement.

Par ailleurs, le remboursement en capital de la dette ne grève pas les finances communales puisque l'autofinancement disponible pour le financement des investissements reste positif sur l'ensemble de la période, ce qui confirme le bon positionnement de la ville en matière de gestion de la dette.

De ce fait, la chambre constate le choix récurrent de Besançon de limiter le recours à l'emprunt pour le financement de ses investissements, ce qui entraîne des conséquences sur la gestion en matière de fiscalité.

4.7.2 L'équilibre budgétaire et comptable

ville de Besançon	1999	2000	2001	2002	2003
Budget principal – montant en euro					
fonds de roulement au 1 ^{er} janvier	11 577 824	11 746 781	7 823 893	7 933 486	10 266 232
variation de l'exercice	168 957	-3 922 888	109 593	2 332 745	3 540 437
Fonds de roulement au 31 décembre	11 746 781	7 823 893	7 933 486	10 266 231	13 806 669
restes à réaliser en recettes invest	14 390 756	15 196 141	13 866 656	12 672 223	12 861 084
restes à réaliser en dépenses invest	17 402 710	15 447 313	15 918 628	14 999 639	18 260 727
Résultat après restes à réaliser	8 734 827	7 572 721	5 881 514	7 938 815	8 407 026

L'évolution du fonds de roulement, ratio qui mesure la différence entre les financements stables et les emplois stables, est favorable puisqu'il se situe en 2003 à 13,8 M€ alors qu'il était de 11,7 M€ en 1999. Sur la période examinée, le fonds de roulement connaît une variation moyenne annuelle de 4,1 %. Seul l'exercice 2000 connaît une diminution du fonds de roulement (-3,9 M€). Le fonds de roulement avant les opérations restant à réaliser en investissement représente environ 38 jours de dépenses réelles de fonctionnement. Si l'on tient compte des restes à réaliser en investissement, le fonds de roulement permet encore de financer plus de 23 jours de dépenses réelles de fonctionnement.

La chambre constate dès lors qu'au 31 décembre 2003 la situation financière de la ville de Besançon est relativement bonne comparée aux collectivités de la même strate.

4.8. Les engagements hors bilan

Situation des garanties d'emprunts

Exercice	1999	2000	2001	2002	2003	Evol. Moy. annuelle
annuité dette communale	26 537 018	19 973 064	28 435 924	16 839 534	24 423 326	-1,65%
annuité emprunts garantis	18 889 148	15 873 546	17 299 178	16 839 534	21 858 194	2,96%
recettes réelles de fonctionnement	158 879 346	156 922 912	153 010 074	146 107 799	149 608 479	-1,20%
taux	29,00%	22,73%	29,79%	26,43%	30,65%	1,11%

montants en €

La chambre constate une relative stabilité du taux des engagements financiers, qui représentent de l'ordre de 30 % du total des recettes réelles de fonctionnement. De ce fait, les dispositions des articles L. 2252-1 et D. 1511-32 du code général des collectivités territoriales sont correctement appliquées. Elle note de plus qu'à compter du 1^{er} janvier 2006, le transfert à la CAGB des garanties d'emprunts pour des opérations de logement social, non seulement permet à la ville de se maintenir largement en deçà du seuil maximum de 50 % prévu à l'article D. 1511-32 du code général des collectivités territoriales, mais également lui donne de meilleures marges de manœuvre dans sa politique de gestion des emprunts.

4.9. Synthèse

L'ensemble des indicateurs financiers présente globalement de bons résultats pour le budget principal comme pour les budgets annexes de la ville de Besançon avec une relative stabilité sur la période 1999 à 2004.

Par ailleurs, l'adhésion à la communauté d'agglomération n'a pas eu d'impact significatif, ni sur le volume des ressources ni sur celui des emplois de cette collectivité, tant dans son fonctionnement budgétaire que dans sa politique d'équipement. L'explication tient au fait que Besançon se trouvait déjà engagée à l'intérieur d'un district urbain exerçant des compétences limitées, et que de ce fait la ville a développé une politique d'équipement propre à celle d'une commune centre dans un environnement péri urbain peu ou mal équipé. La communauté d'agglomération n'a fait qu'étendre le périmètre des compétences déjà transférées, à l'exception du réseau de transports urbains mis en place. Dès lors, la politique de financement des investissements de la ville n'a pas connu de grande inflexion sur la période.

D'autre part, la diminution de l'encours de la dette due notamment au transfert d'une partie de celle-ci à la CAGB au titre des compétences désormais dévolues à cette nouvelle entité supracommunale, ainsi que la volonté de la ville de dégager un autofinancement important de ses investissements en limitant le recours à l'emprunt, permet à Besançon de se situer parmi les communes les moins endettées de sa strate.

La chambre observe cependant que le volume des dépenses par habitant reste supérieur à celui des collectivités de même nature depuis 1997. Pour la ville, cette situation s'explique par l'évolution et le volume des compétences non transférées à la CAGB, qui nécessitent selon elle toujours plus de ressources. C'est ainsi que le choix opéré en 2002 de reprendre sur le budget principal l'ensemble des charges relatives au secteur de la petite enfance précédemment dévolues au CCAS, s'il s'est effectivement accompagné d'une diminution correspondante de la subvention attribuée à cette structure, ne s'est pas pour autant traduit par une diminution globale des subventions accordées au titre de son action dans les domaines culturels, sportifs ou associatif, donc des dépenses globales.

Cette situation, s'ajoutant à une politique de limitation de l'endettement dans le financement des investissements, entraîne un effort fiscal de la part des ménages plus élevé que dans les communes de même strate. La période postérieure à l'adhésion à la communauté d'agglomération n'a d'ailleurs pas infléchi la tendance mais semble l'avoir aggravée. En effet, la perte du produit de la taxe professionnelle compensée partiellement par la dotation de compensation a été progressivement récupérée par un alourdissement des impôts ménages (taxe d'habitation ou taxe sur les propriétés bâties de 2002 à 2003).

Marchés d'études et d'ingénierie

Désignation des marchés	Montant HT en F du marché initial	Montant HT en F des avenants	Total HT en F des missions à exécuter	Total HT en F du DGD	Total TTC en F du DGD ou factures
Marchés d'ingénierie antérieurs à la 1ère tranche fonctionnelle du Musée Temps					
Maitrise d'œuvre Monument Historique <i>résilié</i>	1 208 469,37		1 208 469,37	378 148,29	448 483,87
Maitrise d'œuvre Monument Historique <i>résilié</i>	1 425 580,00	1 149 894,21	2 575 474,21	617 295,48	742 654,62
Maitrise d'œuvre Travaux muséographiques marché n°91-128 <i>résilié</i>	902 445,25	547 495,22	1 449 940,97	539 959,27	640 391,70
SOUS-TOTAL	3 536 494,62	1 697 389,43	5 233 884,55	1 535 403,04	1 831 530,19
Marchés d'études et d'ingénierie liés à la 1ère tranche fonctionnelle du Musée du Temps					
Maitrise d'œuvre pour les travaux d'aménagements intérieurs et de consolidation des structures du Palais Granvelle marché n°97-199	1 491 560,19	2 741 583,70	4 233 143,64	4 287 475,77	5 146 499,24
Maitrise d'œuvre pour les aménagements muséographiques du Musée du Temps marché n°98-175	1 950 000,00	284 985,00	2 234 985,00	1 632 807,83	1 958 298,16
Mission de contrôle technique (<i>reçue en Préfecture le 11 /07/1990</i>)	87 944,00	219 076,81	307 020,81	265 679,96	318 315,72
Mission de vérification sur installations électriques					20 021,38
Sous-total	87 944,00	219 076,81	307 020,81	265 679,96	338 337,10
Mission de coordination en matière de sécurité et de protection de la santé (SPS) marché n°95-142	315 000,00	141 350,78	456 350,78	449 565,44	539 320,76
Mission d'ordonnancement, le pilotage et la coordination (OPC) marché n°95-143	420 000,00	260 078,97	680 078,97	671 005,50	804 901,48
Mission d'assistance au maître d'ouvrage pour programmation muséographique et médiation culturelle					
marché du 23 mai 1996	200 000,00	50 000,00	250 000,00	250 000,00	301 500,00
marché n°98-254	268 000,00		268 000,00	232 330,00	279 866,68
Sous-total	468 000,00	50 000,00	518 000,00	482 330,00	581 366,68
Mission d'assistance technique sur ajustement des alimentations électriques aux besoins finaux des titulaires lots médiation	34 344,00		34 344,00	34 344,00	41 075,42
Mission d'assistance pour l'ouverture de la 1ère tranche de salles du Musée <i>résilié</i>	246 040,00		246 040,00	127 940,80	153 017,20
Mission d'assistance pour la mise en place des collections dans les vitrines du 1er et du 2ème étage				48 144,30	49 895,57
Mission d'assistance pour la synthèse des réservations techniques de la médiation	26 000,00		26 000,00	26 000,00	31 356,00
Mission de coordination du système de sécurité incendie	49 500,00		49 500,00	49 500,00	48 438,11
Mission d'assistance à la mise en œuvre d'une boutique <i>résilié</i>	45 443,00		45 443,00	45 443,00	54 350,00
SOUS - TOTAL MARCHES 1ère TRANCHE	5 133 831,19	3 697 075,26	8 830 906,20	8 120 236,60	9 746 855,72
TOTAL DES MARCHES D'ETUDES ET D'INGENIERIE	8 670 325,81	5 394 464,69	14 064 790,75	9 655 639,64	11 578 385,91

Source : actes d'engagement, avenants et DGD des marchés

Opération 86 021 - Palais Granvelle - Musée du Temps
Marchés de travaux

(annexe n° 2)

Désignation des marchés	Montant HT des marchés initiaux	Montants HT des avenants	Total HT des engagements	Total TTC des engagements**	Montant HT des D.G.D	Montant TTC des D.G.D**	Montant TTC des tvx hors marché	Montant total TTC des marchés
Travaux antérieurs à la 1ère tranche fonctionnelle du Musée du Temps								
Réfection des toitures et isolation des combles	1 026 161,00	- 331 303,97	694 857,03	824 100,43		836 907,08		836 907,08
Réfection des planchers de l'aile sur la place Granvelle	226 845,00		226 845,00	269 038,17		265 567,83		265 567,83
Réfection logement du gardien	83 708,00		83 708,00	100 951,85		94 451,51		94 451,51
SOUS - TOTAL	1 336 714,00	- 331 303,97	1 005 410,03	1 194 090,45		1 196 926,42	-	1 196 926,42
Travaux de bâtiment de la 1ère tranche fonctionnelle								
Phase 1 Travaux de consolidation des planchers intérieurs dits "à la française" (2 lots)	7 764 050,92	57 625,35	7 821 676,27	9 432 941,58	7 601 310,71	9 164 434,98		9 164 434,98
Phase 2 Travaux d'aménagement intérieurs installation technique et travaux de seconde œuvre (10 lots)	4 630 076,92	856 177,96	5 486 254,59	6 599 828,68	5 284 949,03	6 530 535,65	140 356,05	6 670 891,70
Phase 3 Travaux de poursuite de la restauration et de la mise en valeur du Palais Granvelle pour l'aménagement du Musée du Temps (10 lots)	13 708 362,47	70 143,55	13 778 505,99	16 479 590,67	13 362 278,80	15 974 249,73	540 649,02	16 514 898,75
Phase 4 Travaux de réhabilitation et d'aménagement du bâtiment de l'Administration du Musée du Temps (12 lots)	5 369 530,48	78 436,46	5 447 966,94	6 515 768,53	5 237 791,99	6 196 228,23	222 101,21	6 418 329,44
SOUS - TOTAL	31 472 020,79	1 062 383,32	32 534 403,79	39 028 129,46	31 486 330,53	37 865 448,59	903 106,28	38 768 554,87
Travaux de muséographie de la 1ère tranche fonctionnelle								
Aménagements muséographiques de la 1ère tranche concernant les locaux du bâtiment bordant la Grande Rue et autres locaux annexes (7 lots)	9 543 944,41	164 033,89	9 707 978,27	11 610 742,01	9 492 102,43	11 352 554,49	393 712,69	11 746 267,18
Conception, réalisation et mise en place d'éléments de médiation; conception -réalisation d'une exposition temporaire pour l'ouverture de la 1ère tranche du musée (3 lots)	2 722 000,00	160 293,96	2 882 293,90	3 375 164,31	2 882 261,10	3 375 125,26	329 467,80	3 704 593,06
SOUS - TOTAL	12 265 944,41	324 327,85	12 590 272,17	14 985 906,32	12 374 363,53	14 727 679,75	723 180,49	15 450 860,24
TOTAL DES TRAVAUX 1ère TRANCHE	43 737 965,20	1 386 711,17	45 124 675,96	54 014 035,78	43 860 694,06	52 593 128,34	1 626 286,77	54 219 415,11
TOTAL DES MARCHES DE TRAVAUX	45 074 679,20	1 055 407,20	46 130 085,99	55 208 126,23	43 860 694,06	53 790 054,76	1 626 286,77	55 416 341,53

Montants en franc

Source : actes d'engagement, avenants et DGD des marchés

** TVA à 18,6%, 20,6%, 19,6% et 5,5 %

Missions confiées à la SEDD

(annexe n° 3)

Nature de la mission	Objet de la mission	Rémunération de la SEDD
Concession du 20 /05/1996		
ETUDES	*constituer le dossier de réalisation de la zone d'aménagement concertée, le programme des équipements publics de la zone , l'APS des infrastructures et superstructures	161,6 K€ HT
ACQUISITIONS FONCIERES	*procéder à l'acquisition des immeubles bâtis ou non bâtis et des fonds de commerce compris à l'intérieur de la zone à aménager	4% des frais de la sté appliqués au montant TTC de chaque négociation
REALISATION DE L'OPERATION	*réaliser les équipements de la zone tels qu'ils sont définis au dossier du montage de l'opération *réaliser les équipements tertiaires destinés à être éventuellement remis au concédant *assurer le suivi et la coordination de la réalisation des équipements mis à la charge des autres bénéficiaires de cessions, locations, ou concession d'usage des terrains *mettre en place des moyens efficaces pour assurer la commercialisation dans les meilleures conditions possibles	* <u>pour la mission animation, gestion, suivi et coordination de l'opération</u> : somme forfaitaire non définie * <u>pour les missions de commercialisation</u> : 5% des recettes TTC provenant des cessions ou locations aux utilisateurs * <u>pour la mission de liquidation, après l'expiration du contrat de concession</u> : 1% de l'ensemble des travaux des dépenses TTC constatées au bilan de clôture
Concession du 19/12/1997		
ETUDES	*constituer le dossier de réalisation de l'opération, l'APS des infrastructures et superstructures *suivi des opérations d'urbanisme et de l'élaboration des études préalables à l'engagement des travaux de construction des superstructures et à leur commercialisation	557,96 KF HT
ACQUISITIONS FONCIERES	*procéder à l'acquisition des immeubles bâtis ou non bâtis et des fonds de commerce compris à l'intérieur de la zone à aménager	* 4% des frais de la sté appliqués à l'ensemble des dépenses constatées au poste acquisitions * <u>pour les conventions d'échange</u> : 4% de la valeur du bien acquis par voie d'échange
REALISATION DE L'OPERATION	*construire l'équipement de superstructure (marché couvert, cinéma brasserie, combles) *mener l'ensemble des actions nécessaires à la réalisation de cet équipement notamment acquisition ,transfert (provisoire et définitif) des commerçants, relogement, libération des sols *assurer la gestion et l'animation de l'opération	* <u>pour l'action aménagement</u> : somme forfaitaire actualisable 1999 :76 224 € HT; 2000 : 76 224 € HT 2001: 91 469 € HT * <u>pour l'action de construction</u> : 5% HT de l'ensemble des dépenses HT afférentes à la construction * <u>pour la mission de commercialisation</u> : 5% des recettes HT provenant des cessions ou locations aux utilisateurs * <u>pour la clôture de l'opération</u> : somme forfaitaire actualisable 83 847 € HT
Concession du 18/01/2000		
ETUDES	*procéder à toutes les études nécessaires et notamment , en cours d'opération, proposer toute modification du programme qui s'avérerait opportune assorties des documents financiers prévisionnels correspondants	484,02 K€ HT
ACQUISITIONS FONCIERES	*acquérir les terrains nécessaires à la réalisation de l'opération	* 4% des frais de la sté appliqués à l'ensemble des dépenses constatées au poste acquisitions * <u>pour les conventions d'échange</u> : 4% de la valeur du bien acquis par voie d'échange
REALISATION DE L'OPERATION		* <u>pour l'action aménagement</u> : somme forfaitaire actualisable 1999 :76 224 € HT; 2000 : 76 224 € HT 2001: 91 469 € HT * <u>pour l'action de construction</u> : 5% HT de l'ensemble des dépenses HT afférentes à la construction * <u>pour la mission de commercialisation</u> : 5% des recettes HT provenant des cessions ou locations aux utilisateurs * <u>pour la clôture de l'opération</u> : somme forfaitaire actualisable 83 847 € HT

Les grandes masses du budget communal

(annexe n° 4)

(Montants en K €)	Dépenses		Recettes	
	1999	2003	1999	2003
BUDGET PRINCIPAL	253 641	226 028	265 388	239 834
Section d'Investissement	106 219	88 509	89 030	75 298
Section de Fonctionnement	147 421	137 519	176 358	164 536
BUDGET EAUX	12 261	11 678	15 698	15 111
Section d'Investissement	4 205	3 421	5 065	4 838
Section de Fonctionnement	8 057	8 257	10 633	10 273
BUDGET ASSAINISSEMENT	14 143	20 804	22 736	26 749
Section d'Investissement	7 987	14 031	11 836	17 493
Section de Fonctionnement	6 156	6 773	10 900	9 256
BUDGET SERV. PERSONNES AGEES	275	369	323	576
Section d'Investissement	1	51	37	85
Section de Fonctionnement	274	318	286	491
BUDGET FORET	957	752	1 007	852
Section d'Investissement	299	136	377	236
Section de Fonctionnement	658	616	630	616
BUDGET DECHETS	23 724	34 250	24 405	35 911
Section d'Investissement	16 233	23 475	15 799	23 728
Section de Fonctionnement	7 491	10 775	8 607	12 183
BUDGET ZA CHAMPS MONTANTS	764	2 773	382	2 761
Section d'Investissement	382	1 335	0	1 297
Section de Fonctionnement	382	1 438	382	1 464
BUDGET ZA THOMAS EDISON	0	572	0	393
Section d'Investissement	0	389	0	206
Section de Fonctionnement	0	183	0	187
BUDGETS CONSOLIDES	305 765	297 226	329 939	322 187
Section d'Investissement	135 326	131 347	122 143	123 181
Section de Fonctionnement	170 439	165 879	207 795	199 006

Les résultats de clôture (annexe n° 5)

BESANCON Budget Principal et Budgets Annexes <small>(en milliers d'euros)</small>	RESULTATS DE CLOTURE				
	1999	2000	2001	2002	2003
FONCTIONNEMENT	37 356	34 408	39 864	32 737	33 126
budget principal	28 937	24 717	31 430	26 692	27 016
budget assainissement	4 743	4 545	4 782	3 362	2 483
budget eau	2 576	1 884	2 146	1 944	2 016
budget soins à domicile pers.âgées	13	3	1	55	173
budget forêts	-29	0	19	0	0
budget déchets	1 116	1 570	1 486	607	1 408
budget zac des champs montants	0	0	0	77	26
budget za Thomas Edison	0	0	0	0	4
budget transports urbains	0	1 689	0	0	
INVESTISSEMENT	-13 182	-12 551	-20 936	-7 383	-8 168
budget principal	-17 190	-16 893	-23 497	-16 426	-13 210
budget assainissement	3 849	4 506	1 673	7 780	3 461
budget eau	861	1 515	1 986	1 249	1 416
budget soins à domicile pers.âgées	35	29	39	44	33
budget forêts	79	119	26	51	100
budget déchets	-434	-833	-654	645	252
budget zac des champs montants	-382	-613	-509	-520	-37
budget za Thomas Edison	0	0	0	-206	-183
budget transports urbains	0	-381	0	0	
RESULTAT DE CLOTURE	24 173	21 857	18 928	25 355	24 958
budget principal	11 747	7 824	7 933	10 266	13 806
budget assainissement	8 592	9 051	6 455	11 142	5 944
budget eau	3 437	3 399	4 132	3 193	3 432
budget soins à domicile pers.âgées	48	32	40	99	206
budget forêts	50	119	45	51	100
budget déchets	681	737	832	1 252	1 660
budget zac des champs montants	-382	-613	-509	-442	-11
budget za Thomas Edison	0	0	0	-206	-179
budget transports urbains	0	1 308	0	0	

Les recettes de fonctionnement par nature (annexe n° 6)

RECETTES DE FONCTIONNEMENT (en €)	1999	2000	2001	2002	2003	Struct 99	Struct 03
Budget Ville de BESANCON						/ Réel	/ Réel
Produits des serv. du domaine	9 103 291	7 933 741	8 547 891	10 652 095	10 660 125	5.7%	7.1%
dont mise à disposition du personnel	0	0	0	0	0		
dont remboursement de frais par les b.a.	2 808 372	2 341 115	2 351 787	2 388 202	2 423 737		
Travaux en régie	3 133 242	4 866 004	1 959 770	2 622 290	2 102 932		
Contributions directes	70 291 989	70 867 236	49 803 963	51 670 132	54 010 862	44.2%	36.1%
Autres impôts et taxes	19 437 545	20 173 628	36 026 487	32 223 333	32 327 543	12.2%	21.6%
DGF	33 108 626	29 632 795	30 264 529	31 214 597	31 387 576	20.8%	21.0%
Autres dot., subv. et part.	15 408 879	17 178 679	18 324 045	16 023 912	16 647 884	9.7%	11.1%
dont participations	4 242 796	4 271 694	9 171 543	6 481 966	7 496 775		
dont attrib. de péréqu. et de compensation	9 929 080	11 603 073	7 998 311	8 421 593	8 016 958		
Atténuations de charges (Chapitre 013)	4 735 098	6 287 017	6 554 917	1 670 250	1 562 079		
dont atténuations de charges de personnel	4 735 098	4 636 517	4 788 663	187 975	230 124		
Autres produits de gestion	2 795 435	2 995 937	3 548 480	2 365 506	2 145 215		
dont excédent des budgets annexes	0	0	0	0	0		
dont excédent des b.a. à car. ind. et com.	0	0	0	0	0		
Produits financiers	5 421	1 907	30 633	19 608	23 562		
Intérêts sur emprunt contrepassés	0	1 650 500	1 766 254	1 482 275	1 331 955		
Produits exceptionnels	10 179 169	4 307 384	1 588 307	1 080 490	1 674 961	6.4%	1.1%
dont diff sur réalisation des cessions d'immobilisa	6 959 729	1 198 777	0	0	72 678		
dont subvention d'investissement transférées	46 729	49 600	58 585	51 648	68 072		
Transferts de charges	0	0	0	3 068 000	3 350 000		
Indemnités de sinistre	820 351	443 473	145 663	721 801	641 378		
Reprises sur amortissements et provisions	23 748	25 104	615 225	5 512	63 138		
Opérations d'ordre	10 163 448	7 789 985	4 399 835	7 229 726	6 988 775		
Recettes Réelles de fonctionnement	158 879 346	156 922 913	153 010 074	146 107 799	149 608 480		
Recettes totales de fonctionnement	169 042 794	163 062 398	155 643 655	151 855 249	155 265 300		
(hors intérêts contrepassés)							
Recettes totales de fonctionnement	169 042 794	164 712 898	157 409 909	153 337 525	156 597 255		

Données : comptes de gestion et comptes administratifs

Les dépenses de fonctionnement par nature (annexe n° 7)

DEPENSES DE FONCTIONNEMENT (en €) budget principal Ville de BESANCON	1999	2000	2001	2002	2003	Struct 99 / Réel	Struct 03 / Réel
Charges à caractère général (Chapitre 011)	32 651 803	22 236 916	20 904 211	22 769 640	24 018 523	24,4%	18,4%
Charges de personnel (Chapitre 012)	63 623 345	64 499 904	65 560 571	70 219 494	72 763 535	47,5%	55,7%
Subventions	24 864 598	44 300 798	26 714 188	25 669 920	26 034 951	18,6%	19,9%
Autres charges de gestion	6 412 509	2 930 186	3 946 134	3 159 972	3 083 232	4,8%	2,4%
dont déficit des budgets annexes	0	0	0	0	0		
Total atténuation de produits (Chapitre 014)	955 877	1 046 542	4 843 434	199 643	188 511	0,7%	0,1%
dont Reversement de fiscalité	955 877	1 046 542	4 843 434	199 643	188 511		
Charges financières hors intérêts	1 045 948	190 410	113 874	34 022	69 951		0,1%
Intérêts des emprunts	4 823 923	6 339 606	6 531 098	5 527 547	4 809 743	3,6%	2,9%
dont ICNE rattachés à l'exercice (6611)	1 650 500	1 766 254	1 482 275	1 331 955	1 077 970		
Charges exceptionnelles	10 727 323	4 789 254	2 037 543	1 167 774	1 530 115		
dont subventions en nature	0	922 034	171 658	213 998	18 355		
dont cession d'immobilisations	9 431 308	3 521 928	938 651	506 056	835 099		
dont subvention exceptionnelle aux SPIC	53 662	0	0	0	0		
Dotations aux amortissements et aux provisions	2 315 970	2 397 284	2 915 272	3 778 586	5 020 395		
Total des opérations d'ordre	13 397 778	8 607 500	5 507 856	5 830 595	6 951 819		
Dépenses réelles de fonctionnement	134 023 518	140 123 401	128 058 469	126 696 002	130 567 137		
Dépenses totales de fonctionnement	147 421 296	148 730 901	133 566 325	132 526 598	137 518 956		

Les recettes d'investissement par nature

(annexe n° 8)

Ville de Besançon - Budget Principal (en €)	1999	2000	2001	2002	2003	Structure 2003
Recettes totales d'investissement hors 1068	63 700 476	51 598 962	65 595 978	59 566 612	56 544 871	
Recettes d'ordre totales	27 301 448	9 682 946	23 924 253	15 676 893	7 692 853	
Recettes réelles totales hors 1068	36 399 028	41 916 016	41 671 725	43 889 719	48 852 018	100,00%
Recettes réelles hors emprunts et 1068	9 943 341	10 587 022	8 882 861	11 734 936	12 308 369	
FCTVA	3 487 701	3 214 844	2 369 768	3 431 615	3 467 768	7,1%
Subventions	4 649 011	6 553 022	4 928 303	5 220 013	5 857 200	12,0%
Produits des cessions	1 520 066	482 533	1 238 855	2 445 672	2 492 031	5,1%
Autres recettes	286 563	336 623	345 935	637 637	491 370	1,0%
Emprunts et dettes assimilés	26 455 687	31 328 994	32 788 864	32 154 783	36 543 650	74,8%
<i>Dont emprunts assortis d'une option de tirage</i>	<i>13 381 975</i>	<i>16 464 494</i>	<i>16 769 392</i>	<i>16 900 000</i>	<i>16 800 000</i>	
<i>Dont réaménagement de la dette</i>	<i>2 951 108</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>2 844 000</i>	
Dotations, fonds divers	27 301 448	9 682 946	23 924 253	15 676 893	7 692 852	
Dotations, fonds divers (10)	0	0	109 151	681 939	399 342	
Emprunts et dettes (16 sauf 1688)	0	0	0	290 933	120 000	
Produits des cessions (20,21,23,19,26,27)	14 866 843	4 443 962	5 377 422	9 478 480	1 075 144	
Mises à dispositions (18,24)	7 936 775	1 075 446	14 019 794	115 000	0	
Charges à répartir (481)	0	0	0	306 800	641 800	
ICNE (1688)	1 650 500	1 766 254	1 482 275	1 331 955	1 077 970	
Divers (14,15,28,29,39,49)	2 847 330	2 397 284	2 935 611	3 471 786	4 378 595	
<i>dont amort. des immobilisations (28)</i>	<i>2 091 827</i>	<i>2 225 906</i>	<i>2 783 163</i>	<i>3 166 973</i>	<i>3 950 407</i>	
<i>dont prov. réglementée (14)</i>		<i>121 960</i>	<i>76 224</i>	<i>299 300</i>	<i>415 326</i>	
<i>dont prov. pour risque et charge</i>	<i>152 449</i>	<i>30 490</i>	<i>76 224</i>		<i>7 350</i>	
<i>dont prov. pour dépréciation</i>	<i>603 054</i>	<i>18 928</i>		<i>5 512</i>	<i>5 512</i>	
Reserves (1068)	25 329 195	20 201 720	17 144 103	25 548 639	18 753 615	
Recettes totales	89 029 671	71 800 682	82 740 081	85 115 252	75 298 486	

Données : comptes de gestion

Les dépenses d'investissement par nature (annexe n° 9)

Budget Ville de Besançon (en €)	1999	2000	2001	2002	2003	Cumul 99/03	V.M.A
Dépenses totales d'investissement	85 153 017	71 503 847	89 343 805	78 044 794	72 082 733	396 128 197	-4,08%
Dépenses d'ordre totales	25 973 951	8 865 430	22 816 232	17 076 023	7 729 809	82 461 445	-26,14%
Dépenses réelles totales (CA)	59 179 066	62 638 417	66 527 573	60 968 771	64 352 924	313 666 752	2,12%
Total dépenses d'équipement	27 236 061	36 490 495	33 909 246	38 642 806	30 395 859	166 674 466	2,78%
Dont mouvements d'ordre	3 664 602	5 638 269	6 356 374	11 151 233	2 502 274	29 312 752	-9,10%
Dont mouvements réels	23 571 459	30 852 226	27 552 872	27 491 573	27 893 585	137 361 715	4,30%
Immo affectées ou mises à dispo. (Mvt d'ordre)	0	0	13 389 852	1 002 000	197 234	14 589 086	
Total Immobilisations financières	935 301	392 923	411 684	305 512	30 040	2 075 460	-57,67%
Dont mouvements d'ordre	545 555	0	37 886	0	24 458	607 899	-53,99%
Dont mouvements réels	389 746	392 923	373 798	305 512	5 582	1 467 560	-65,41%
Charges à répartir	0	0	0	3 068 000	3 350 000	6 418 000	
Reprise sur FCTVA et Subv. d'inv. transférées	46 729	49 600	58 585	51 648	68 072	274 635	9,86%
Total autres dépenses	20 070 000	1 527 061	1 207 280	369 952	135 816	23 310 109	-71,32%
Dont aut. dép. (affec. / mvts d'ordre)	12 757 673	0	592 056	0	0	13 349 729	-100,00%
Dont aut. dép. (diff. sur réal. d'immo. / mvts d'ord)	6 959 729	1 198 777	0	0	72 678	8 231 184	-68,03%
Dont autres mouvements d'ordre	92 830	328 284	615 224	320 867	63 138	1 420 343	
Dont mouvements réels	259 768	0	0	49 085	304 898	613 751	4,09%
Amortissement du capital de la dette							
Emprunts et dettes assimilés	36 864 927	33 043 768	40 367 159	34 604 876	37 480 814	182 361 545	0,42%
Dont emprunts assortis d'une option de tirage	13 381 975	16 464 494	16 769 392	16 900 000	16 800 000	80 315 861	
Dont réaménagement de la dette	2 951 108	0	0	0	2 844 000	5 795 108	-0,92%
Dont ICNE	1 906 832	1 650 500	1 766 254	1 482 275	1 331 955	8 137 817	-8,58%
Annuité de la dette							
Montant	36 830 910	36 082 374	43 365 749	37 167 873	36 782 647	190 229 552	-0,03%

Données : comptes de gestion

L'encours de la dette (annexe n° 10)

Ville de Besançon		1999	2000	2001	2002	2003	cumul 99/03	V.M.A
Encours de la dette en EUROS								
(a)	Encours de la dette au 1er janvier	120 806 487	112 304 080	112 239 806	106 427 765	105 750 881	557 529 019	-3,3%
(b)	Emprunts nouveaux de l'année "nets"*	10 816 124	16 289 083	17 922 509	15 545 716	8 019 650	68 593 082	-7,2%
(d)	Amortissement du capital de la dette*	18 625 012	14 928 775	21 831 512	16 222 601	13 960 751	85 568 651	-7,0%
(e)	Encours de la dette au 31 décembre	112 997 599	113 664 388	108 330 803	105 750 880	99 809 780	540 553 450	-3,1%
	(a)+(b)-(d)							
(f)	Intérêt de la dette	4 823 923	6 339 606	6 531 098	5 527 547	4 809 743	28 031 918	-0,1%
(g)	Annuité de la dette	23 448 935	21 268 381	28 362 610	21 750 148	18 770 494	113 600 569	-5,4%
	(d)+(f)-CLTR							
(h)	Variation de l'encours de la dette	-7 808 888	1 360 308	-3 909 003	-676 885	-5 941 101	-16 975 569	-6,6%
	(e)-(a)							

* emprunts "nets" = hors emprunts de refinancement, ICNE et CLTR

La capacité d'autofinancement (annexe n° 11)

Ville de Besançon - Budget Principal	1999	2000	2001	2002	2003
Contributions directes	70 291 989	70 867 236	49 803 963	51 670 132	54 010 862
Autres impôts et taxes	18 481 668	19 127 086	31 183 053	32 023 690	32 139 033
DGF	33 108 626	29 632 795	30 264 529	31 214 597	31 387 576
Autres dotations, subv. et participations	15 408 879	17 178 679	18 324 045	16 023 912	16 647 884
Produits des services et du domaine	9 103 291	7 933 741	8 547 891	10 652 095	10 660 125
Autres recettes	6 749 028	8 305 414	5 653 913	5 709 597	4 889 524
Produits de gestion	153 143 481	153 044 950	143 777 393	147 294 022	149 735 004
Charges de personnel	58 888 247	59 863 386	60 771 907	70 031 519	72 533 412
Charges à caractère général	32 651 803	22 236 916	20 904 211	22 769 640	24 018 523
Subventions	24 864 598	44 300 798	26 714 188	25 669 920	26 034 951
Autres charges	6 412 509	2 930 186	3 946 134	3 159 972	3 083 232
Charges de gestion	122 817 157	129 331 286	112 336 440	121 631 052	125 670 118
Excédent brut de fonctionnement	30 326 324	23 713 664	31 440 954	25 662 971	24 064 886
Transferts de charges				3 068 000	3 350 000
Produits financiers	5 421	1 907	30 633	19 608	23 562
Charges financières	1 045 948	190 410	113 874	34 022	69 951
Intérêts des emprunts	4 823 923	4 689 106	4 764 844	4 045 272	3 477 788
Produits exceptionnels	10 177 413	4 307 384	1 588 307	1 080 490	1 674 961
Charges exceptionnelles	10 727 323	4 789 254	2 037 543	1 167 774	1 530 115
Dotations aux Amortissements et aux Provisions	2 315 970	2 397 284	2 915 272	3 778 586	5 020 395
Reprises sur Amortissements et Provisions	23 748	25 104	615 225	5 512	63 138
Résultat de fonctionnement	21 621 498	15 982 005	23 843 586	20 810 927	19 078 299
Capacité d'autofinancement brute	23 864 448	19 211 283	26 274 586	24 745 309	23 889 788
Amort. du capital de la dette	18 625 012	14 928 775	21 831 512	16 222 601	16 504 859
Capacité d'autofinancement disponible	5 239 436	4 282 508	4 443 074	8 522 708	7 384 929

montants en euro