



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

METROPOLE DU GRAND NANCY (Département de Meurthe-et-Moselle)

Exercices 2013 et suivants

Le présent document a été délibéré par la chambre le 2 juillet 2020.



AVERTISSEMENT

L'instruction de ce rapport et la procédure contradictoire se sont déroulées avant la déclaration de l'état d'urgence sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19 instauré par la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 entrée en vigueur le 25 mars 2020. Les possibles incidences de la crise sanitaire sur la thématique abordée n'ont donc pu être prises en compte dans les observations qui suivent.

SOMMAIRE

SYNTHÈSE	4
RAPPELS DU DROIT	6
RECOMMANDATIONS.....	6
1. LA PROCEDURE.....	7
2. LE PRECEDENT CONTROLE DES COMPTES ET DE LA GESTION.....	7
3. PRESENTATION DE LA COLLECTIVITE ET CHANGEMENT DE STATUT.....	7
3.1 Présentation générale.....	7
3.2 Les compétences et le statut de la métropole	8
3.2.1 L'évolution des compétences dans le cadre de la création de la métropole.....	8
3.2.2 Autres transferts de compétence.....	9
3.2.3 L'absence d'unité de la compétence de gestion des parkings publics en ouvrage.....	9
3.2.4 Le coefficient d'intégration fiscale de la métropole	9
3.2.5 La dotation de solidarité communautaire (DSC)	10
3.3 La gouvernance	10
3.4 Le projet métropolitain	11
3.4.1 Les chemins métropolitains	11
3.4.2 L'absence de mise à jour du projet d'agglomération depuis 2011.....	11
3.4.3 L'absence de schéma directeur des systèmes d'information	11
3.5 Les réflexions sur l'avenir de la métropole	12
3.6 La mutualisation.....	12
3.6.1 Les services mutualisés	12
3.6.1.1 La direction commune des systèmes d'information et de télécommunication.....	12
3.6.1.2 Le service commun d'instruction des autorisations d'urbanisme	13
3.6.1.3 Le centre de supervision urbain mutualisé	14
3.6.1.4 Conclusion sur les mutualisations existantes	14
3.6.2 Le schéma de mutualisation.....	14
3.7 Les outils de pilotage et de contrôle concernant les relations avec les satellites	15
4. L'ORGANISATION FINANCIERE	15
4.1 Le règlement budgétaire et financier	15
4.2 La chaîne comptable.....	16
4.2.1 L'organisation des services financiers	16
4.2.2 La dématérialisation de la chaîne comptable.....	16
4.3 Le contrôle interne financier.....	17
4.4 Les délais de paiement	18
5. LA FIABILITE DES COMPTES	18
5.1 Les refacturations internes.....	18
5.1.1 Les refacturations entre le budget annexe et le budget principal	18
5.1.2 Les refacturations au sein du budget principal.....	19
5.2 L'inventaire des immobilisations.....	20
5.3 Les amortissements et leur neutralisation	21
5.3.1 La fiabilité des amortissements	21
5.3.2 La neutralisation des amortissements	21
5.4 Les rattachements des charges et produits.....	21
5.5 Les restes à réaliser (RAR).....	22
5.6 Les garanties d'emprunts.....	23
6. LA POLITIQUE D'INVESTISSEMENT DE LA METROPOLE	23
6.1 L'évolution des dépenses d'investissement	23
6.2 La stratégie d'investissement.....	24

6.3	La gestion des autorisations de programmes.....	24
6.4	L'investissement dans la voirie	26
6.5	L'investissement dans les ouvrages d'art.....	26
6.6	Le projet de remplacement et d'extension du tramway	28
6.7	La nouvelle caserne des sapeurs-pompiers.....	30
7.	L'ANALYSE FINANCIERE	30
7.1	Les rapports d'orientations budgétaires	30
7.2	Les budgets annexes.....	31
7.2.1	Le budget annexe de l'eau	32
7.2.2	Le budget annexe de l'assainissement collectif	32
7.2.3	Le budget annexe des transports	33
7.2.4	Le budget annexe des parcs de stationnement	34
7.2.5	Le budget annexe des locations immobilières	34
7.2.6	Le budget annexe du centre des congrès et du parc des expositions.....	35
7.2.7	Le budget annexe du réseau métropolitain de télécommunications.....	36
7.2.8	Le budget annexe du service public d'assainissement non collectif (SPANC)	36
7.3	Le budget principal	36
7.3.1	Le financement du service de gestion des déchets	36
7.3.2	La formation de la capacité d'autofinancement.....	38
7.3.2.1	Les recettes de gestion du budget principal	38
7.3.2.2	Les dépenses de gestion du budget principal	39
7.3.2.3	L'évolution de la capacité d'autofinancement.....	41
7.3.3	Le financement des investissements.....	42
7.4	La dette consolidée.....	43
7.5	La gestion de la trésorerie.....	46
7.6	La contractualisation avec l'Etat.....	46
7.7	La prospective financière	47
8.	LE CHAUFFAGE URBAIN	48
8.1	Présentation générale des réseaux de chauffage urbain du Grand Nancy	48
8.2	Le schéma directeur du chauffage urbain	49
8.3	Les enjeux du chauffage urbain pour la métropole du Grand Nancy	50
8.3.1	L'enjeu environnemental	50
8.3.1.1	Le chauffage urbain, instrument de la baisse des gaz à effet de serre.....	50
8.3.1.2	L'atteinte des objectifs du plan climat air énergie territorial	51
8.3.2	L'enjeu économique	51
8.3.2.1	Un prix moyen inférieur à la moyenne nationale	51
8.3.2.2	Une extension du réseau rendue possible par l'intérêt financier pour l'utilisateur du raccordement au chauffage urbain.....	52
8.3.2.3	Une politique sans risques et peu coûteuse pour la métropole	52
8.3.3	Les relations avec les abonnés et les usagers	52
8.4	Le suivi des délégataires	52
9.	LES RESSOURCES HUMAINES.....	53
9.1	L'organisation et les effectifs de la direction des ressources humaines.....	53
9.2	La formalisation des procédures	54
9.3	Le système d'information des ressources humaines et le contrôle interne	54
9.4	La stratégie RH.....	54
9.5	Le pilotage des dépenses de personnel.....	55
9.5.1	Le suivi des emplois budgétaires.....	55
9.5.2	L'évolution des effectifs	56
9.5.3	L'évolution des dépenses de personnel.....	57
9.5.4	Le suivi des dépenses de personnel	57
9.5.5	Un dialogue de gestion perfectible sur les ressources humaines.....	58
9.6	Analyse de certaines catégories d'agents	58

9.6.1	Les collaborateurs de cabinet et ceux des groupes politiques	58
9.6.2	Les emplois fonctionnels	59
9.6.2.1	La situation du directeur général délégué	59
9.6.3	L'emploi des personnes en situation de handicap	59
9.6.4	Les agents contractuels sur emploi permanent au 31 décembre 2018	59
9.6.5	Les agents contractuels sur emploi non permanent au 31 décembre 2018	60
9.7	La politique de rémunération des agents permanents	61
9.7.1	Composition de la rémunération des agents permanents	61
9.7.2	La gestion des carrières	63
9.7.3	Le régime indemnitaire	63
9.7.4	Les heures supplémentaires	63
9.8	Le recrutement	64
9.9	La procédure d'évaluation annuelle	64
9.10	Le temps de travail	65
9.10.1	La durée du temps de travail	65
9.10.2	Les congés	65
9.10.2.1	Les jours de fractionnement	65
9.10.2.2	Les congés d'ancienneté	65
9.10.2.3	Les congés exceptionnels	66
9.10.3	Le compte épargne temps	66
9.10.4	L'absentéisme	66
10.	LA MISE A DISPOSITION DE VELOS AUPRES DES PARTICULIERS	67
10.1	La maison du vélo	67
10.1.1	Une gestion coûteuse pour une faible utilisation	67
10.1.2	Des relations ambiguës avec l'association Planète vélo aventure	68
10.2	Le service Vélostan'lib	69
10.3	Conclusions	69
ANNEXE 1 :	Suivi des recommandations du rapport précédent	71
ANNEXE 2 :	Liste des communes de la métropole	72
ANNEXE 3 :	Carte des réseaux de chauffage urbain du Grand Nancy	73
ANNEXE 4 :	Données techniques sur les réseaux de chauffage urbain	74

SYNTHÈSE

La chambre a contrôlé les comptes et la gestion de la communauté urbaine devenue métropole du Grand Nancy pour les exercices 2013 à 2018, en intégrant quand elle le pouvait les informations les plus récentes relatives à l'activité de 2019.

La métropole regroupe 20 communes et 262 000 habitants.

La transformation en métropole au 1^{er} juillet 2016

La transformation de la communauté urbaine en métropole, le 1^{er} juillet 2016, a donné lieu à une réflexion générale sur les ambitions du territoire, qui a été formalisée dans un document appelé « les chemins métropolitains », mais aussi sur les évolutions du périmètre géographique et de l'organisation institutionnelle, avec la possibilité de création d'une « commune métropolitaine » qui regrouperait les compétences de la métropole et de ses communes membres dans une seule et même entité.

La transformation en métropole n'a cependant pas fondamentalement remis en cause le fonctionnement, les compétences et les équilibres budgétaires du Grand Nancy. Les compétences transférées ont complété celles déjà existantes et ne représentent que 2,4 % des dépenses. Par contre, l'obligation de dématérialisation et le passage à la nomenclature comptable M57 ont permis de moderniser la chaîne comptable. La mise en place d'un contrôle financier et comptable des satellites doit être menée à son terme.

A l'aube d'un nouveau mandat, il paraît utile que la métropole se dote d'un projet d'agglomération et d'un certain nombre de documents qui le déclineront, notamment un schéma directeur des systèmes d'information et une stratégie pour la politique de gestion des ressources humaines. Le schéma de mutualisation, qui devra être adopté dans l'année suivant le renouvellement de l'assemblée délibérante, devra respecter les prescriptions réglementaires, faire l'objet d'une étude d'impact et d'une mise en œuvre concrète. Le champ des possibles en matière de mutualisations est encore vaste : ressources humaines, gestion financière, commande publique, moyens généraux, gestion du patrimoine, activité juridique, assurances ou domaines d'activités plus opérationnels tels l'entretien des espaces verts ou la gestion des équipements sportifs ou des espaces publics.

La situation financière

La situation financière de la métropole est tendue. La capacité d'autofinancement nette du budget principal s'amointrit considérablement sur la période 2013-2018 et les investissements sont financés, en 2018, aux deux tiers par les emprunts. Leur montant est désormais le même qu'en 2013 alors que les investissements ont chuté d'un tiers.

Cette réalité n'empêche pas la métropole d'avoir un plan d'investissement particulièrement chargé, compte tenu notamment du projet de renouvellement et d'extension de la ligne de tramway dont le coût global est estimé à 412 M€ HT. La prospective financière montre que l'équilibre financier des années à venir risque d'être précaire et que des économies sur les charges de fonctionnement sont indispensables pour éviter que la capacité de désendettement ne dépasse douze années, seuil d'alerte, et que la capacité d'autofinancement nette ne soit durablement négative. Cette situation empêchera d'envisager de nouveaux investissements dans les années à venir, alors même que des besoins existent, par exemple sur la maintenance et la mise à niveau des ouvrages d'art de la métropole.

Devant ce constat, les pistes d'action sont multiples.

L'amélioration du suivi et du pilotage financier des satellites, associations et délégataires de service public est susceptible de générer des économies. Des réorganisations peuvent être

envisagées, comme la fusion de la direction des ressources humaines avec celle de la prévention. Des services doivent être rationalisés, comme celui de la maison du vélo et, plus globalement, des locations de vélos. La réflexion institutionnelle sur le périmètre de la métropole est aussi nécessaire car celle-ci apparaît aujourd'hui beaucoup trop petite par rapport à l'aire urbaine, ce qui lui fait porter des charges de centralité qu'elle devrait pouvoir mieux partager.

L'analyse des comptes montre plusieurs points nécessitant des améliorations.

Ainsi, plusieurs budgets annexes, notamment ceux du centre des congrès et des locations immobilières seraient déséquilibrés sans une subvention du budget principal, alors qu'ils devraient générer les recettes suffisantes pour couvrir leurs dépenses.

La nécessité de justifier le niveau de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères a conduit la métropole à effectuer des écritures comptables irrégulières et qui compliquent la lecture des comptes, sans que les résultats de ces écritures permettent, en 2018, d'éviter la disproportion entre les recettes et les dépenses du service. La chambre recommande la création d'un budget annexe pour le suivi de cette activité.

L'engagement de maîtrise des dépenses de fonctionnement (1,2 % pour l'exercice), dans le cadre du contrat passé avec l'Etat, a pu être respecté grâce à une diminution substantielle des subventions exceptionnelles du budget principal aux budgets annexes, notamment celui des transports. Dans les faits, les seules dépenses de gestion du budget principal (hors subventions aux budgets annexes) ont augmenté de plus de 3 % entre 2017 et 2018, notamment du fait de l'évolution de la masse salariale.

La métropole doit poursuivre la fiabilisation de l'inventaire des immobilisations et sa mise en cohérence avec l'état de l'actif tenu par le comptable. La chambre recommande en outre d'améliorer le suivi des autorisations de programme en prévoyant la possibilité de les prolonger pour leur permettre de correspondre à la durée réelle des opérations auxquelles elles correspondent. Enfin, la gestion de trésorerie pourrait être plus dynamique.

La gestion des ressources humaines

Plusieurs aspects de la gestion des ressources humaines n'appellent pas d'observations (guide du recrutement, dispositif d'évaluation). Pour autant, les dépenses de personnel doivent faire l'objet d'une attention particulière compte tenu du poids de la masse salariale dans les dépenses de fonctionnement et surtout de leur évolution. La chambre recommande donc à la métropole d'adopter une stratégie formalisée de gestion des ressources humaines et de développer ses outils de prospective, en établissant notamment des organigrammes cibles pour chacun des services. Les outils de pilotage doivent en outre être améliorés et partagés avec les directeurs et chefs de service, dans le cadre d'un dialogue de gestion renforcé.

Le chauffage urbain

Le réseau métropolitain de chauffage urbain est en expansion. L'alimentation d'une partie des réseaux par la chaleur issue de l'usine d'incinération permet à la métropole d'atteindre un taux de 70 % d'énergies renouvelables parmi les sources d'énergie utilisées dans la chaleur produite. Le prix moyen de vente du MWh se situe en-dessous du prix moyen constaté au plan national. La chambre invite la métropole à approuver par délibération son schéma directeur. Dans le suivi financier des deux délégations de service public, la métropole devrait exiger l'édition, à chaque avenant, d'un compte d'exploitation prévisionnel consolidé.

RAPPELS DU DROIT

N° 1 : Imputer les effets financiers de la mutualisation des autorisations d'urbanisme sur l'attribution de compensation et non sur la dotation de solidarité communautaire conformément à l'article L. 5211-4-2 du code général des collectivités territoriales, ou par le biais d'une facturation aux communes.	10
N° 2 : Appliquer les dispositions du décret n° 2013-269 du 29 mars 2013 relatif à la lutte contre les retards de paiement dans les contrats de la commande publique et calculer puis liquider les intérêts moratoires dus aux fournisseurs de la collectivité.	18
N° 3 : Constater les restes à réaliser à la clôture de l'exercice conformément à l'article D. 5217-25 du code général des collectivités territoriales et à l'instruction comptable M57.	22
N° 4 : Créer un conseil d'exploitation pour les SPIC gérés en régie directe en application de l'article R. 2221-3 du code général des collectivités territoriales.	32
N° 5 : Adopter des modalités de répartition des emprunts entre le budget principal et les budgets annexes conformes aux prescriptions comptables.	46
N° 6 : Supprimer les congés d'ancienneté pour respecter le décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux.	65

RECOMMANDATIONS

N° 1 : Elaborer un schéma directeur des services informatiques.	12
N° 2 : Etendre les domaines et activités mutualisés dans le cadre de l'adoption du prochain schéma de mutualisation défini à l'article L. 5211-39-1 du code général des collectivités territoriales.	15
N° 3 : Poursuivre la mise en place d'un dispositif de contrôle financier et comptable des satellites de la métropole.	15
N° 4 : Poursuivre le développement du contrôle interne comptable et financier en complétant et organisant la documentation des processus et procédures dans un document unique.	17
N° 5 : Créer un budget annexe pour la gestion de la collecte et le traitement des ordures ménagères afin notamment de mettre fin aux refacturations internes au budget principal compte tenu de leur caractère irrégulier.	20
N° 6 : Améliorer le suivi des autorisations de programme en prévoyant, dans le règlement intérieur, la possibilité de prolonger les AP pour leur permettre de correspondre à la durée réelle des opérations auxquelles elles correspondent.	26
N° 7 : Mettre en place un plan et un suivi de la trésorerie dans le cadre d'une stratégie définie en lien avec celle de la dette.	46
N° 8 : Adopter une stratégie de gestion des ressources humaines pour les années à venir.	55
N° 9 : Développer la prospective en matière de ressources humaines, par exemple par la définition d'organigrammes cibles à moyen terme.	58
N° 10 : Analyser la pertinence de maintenir le service « maison du vélo » dans sa configuration actuelle.	70

1. LA PROCEDURE

Le contrôle des comptes et de la gestion de la métropole du Grand Nancy porte sur les exercices 2013 et suivants.

La lettre portant engagement de la procédure a été adressée le 2 janvier 2019 à l'ordonnateur en fonction et unique ordonnateur sur la période sous revue, jusqu'au 17 juillet 2020.

L'entretien de fin de contrôle prévu à l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu, le 9 septembre 2019, avec l'ordonnateur en fonction à cette date.

Le 20 décembre 2019, le rapport d'observations provisoires de la chambre a été communiqué à l'ordonnateur en fonction à cette date et des extraits transmis à plusieurs personnes explicitement mises en cause.

Après examen des réponses reçues et audition à sa demande d'un tiers mis en cause, en application de l'article R. 243-8 du code des juridictions financières, la chambre a adopté lors de sa séance du 2 juillet 2020 les présentes observations définitives. Celles-ci portent sur la fiabilité des comptes, la situation et la prospective financières, la stratégie d'investissement, la politique de mise à disposition de vélos et, dans le cadre de trois enquêtes nationales, le chauffage urbain, les conséquences de la transformation de la communauté urbaine en métropole et la gestion des ressources humaines, notamment en ce qui concerne la situation des agents contractuels.

2. LE PRECEDENT CONTROLE DES COMPTES ET DE LA GESTION

La chambre avait publié le 13 mai 2013 un rapport sur les comptes et la gestion de la communauté urbaine du Grand Nancy pour la période 2005-2010.

Sur les 20 recommandations émises en 2013, 16 ont été totalement ou partiellement mises en œuvre. Quatre n'ont pas encore été suivies d'effet (cf. annexe 1).

3. PRESENTATION DE LA COLLECTIVITE ET CHANGEMENT DE STATUT

3.1 Présentation générale

La métropole du Grand Nancy a été créée « par transformation » de la communauté urbaine du Grand Nancy le 1^{er} juillet 2016, conformément aux termes du décret n° 2016-490 du 20 avril 2016. Elle en a repris strictement le périmètre géographique et politique, les agents ainsi que tous les contrats qui la liaient à des partenaires ou prestataires.

Elle est composée de 20 communes et 262 162 habitants au 1^{er} janvier 2018 (cf. annexe 2). Les principales sont Nancy (107 563 habitants) et Vandœuvre-lès-Nancy (30 237 habitants). La transformation de la communauté urbaine en métropole le 1^{er} juillet 2016 n'a pas modifié son périmètre géographique.

Elle est la deuxième métropole de la région Grand Est. Siège du rectorat de l'académie de Nancy-Metz, de l'université de Lorraine, de l'agence régionale de santé et d'un centre hospitalier régional et universitaire, elle accueille chaque année 50 000 étudiants.

Le fichier des données sociodémographiques sur la base des données de l'institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) permet de faire le constat que le Grand Nancy n'a pas la même dynamique de développement que les autres métropoles françaises : la population stagne, les logements vacants sont plus nombreux en proportion, le

taux d'emploi « productif » plus faible, de même que le taux d'activité de la population et le taux d'équipement.

Selon les données de la fédération nationale des agences d'urbanisme et de l'INSEE, la métropole du Grand Nancy représente seulement 6 % de la superficie de l'aire urbaine, 59 % de sa population mais 85 % de l'emploi. Le périmètre paraît ainsi trop étroit pour permettre à la métropole d'agir de manière efficace et directe sur les questions de déplacement, de logement et de développement économique et pour appréhender tous les flux liés au quotidien des habitants sur ce territoire. Ce constat est corroboré par le « taux d'attractivité » des travailleurs¹, presque deux fois plus élevé que la moyenne des métropoles. Cette situation fait peser sur la métropole des coûts de centralité qu'elle devrait pouvoir partager avec les territoires situés à proximité, notamment en matière de transports urbains.

La métropole du Grand Nancy est liée à celle de Metz et aux communautés d'agglomération de Thionville et d'Epinal dans le cadre du syndicat mixte du pôle métropolitain européen du Sillon lorrain, qui regroupe 666 400 habitants.

3.2 Les compétences et le statut de la métropole

3.2.1 L'évolution des compétences dans le cadre de la création de la métropole

La communauté urbaine était, avant même de devenir une métropole, dotée de compétences nombreuses, transférées par les communes : gestion de la voirie et de la circulation, propreté urbaine et viabilité hivernale, développement économique, aménagement urbain, habitat et politique de la ville, cadre de vie et mise en valeur de l'environnement, services publics de l'eau, de l'assainissement, de la gestion des déchets, de l'éclairage public, fourrière automobile, fourrière animale, subventions aux clubs sportifs et soutien aux sportifs de haut niveau, participation au financement du service départemental d'incendie et de secours, gestion des piscines, du conservatoire régional de musique, de plusieurs musées, du conservatoire et des jardins botaniques.

De ce fait, la transformation de la communauté urbaine en métropole a pu être réalisée à compétences communales identiques, le Grand Nancy disposant déjà de l'ensemble des compétences définies par l'article L. 5217-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) qui détermine les compétences de plein droit exercées par les métropoles. Par délibération du 8 juillet 2016, l'assemblée délibérante a redéfini l'intérêt métropolitain dans la continuité des compétences précédemment exercées par la communauté urbaine.

Par contre, la création de la métropole a induit le transfert de compétences départementales. La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRe, prévoyait en effet huit groupes de compétences départementales pouvant être exercées par les métropoles à la place du département. Le neuvième groupe, relatif aux compétences en matière de voirie départementale, devait obligatoirement être transféré aux métropoles.

Les compétences suivantes ont ainsi été transférées :

- gestion des routes classées dans le domaine public routier départemental (116 km), ainsi que ses dépendances et accessoires (35 ponts, 14 murs, 17 km de canalisations) ;
- en matière culturelle, élaboration et suivi du schéma départemental d'enseignement artistique ; attribution de subventions aux écoles de musique et gestion des relations avec les structures ;

¹ Le taux d'attractivité des travailleurs rapporte le nombre de travailleurs habitant hors de la métropole mais travaillant dans son périmètre au nombre total de travailleurs de la métropole.

- attribution des aides aux jeunes en difficulté à travers la gestion du fonds d'aide aux jeunes (FAJ) ;
- attribution des aides au titre du fonds de solidarité pour le logement (FSL) et mise en œuvre du droit au logement des personnes défavorisées, d'abord dans le cadre d'une délégation de compétence (délibération du 9 décembre 2016 et convention de transfert) puis, depuis le 1^{er} janvier 2019, dans le cadre d'un transfert intégral (délibération du 14 décembre 2018).

La métropole unifiait ainsi la compétence voirie et complétait ses politiques en faveur du logement par la gestion du FSL.

Au total, douze postes à temps plein dont six relatifs à l'exercice de la compétence voirie et cinq relatifs à la compétence FSL ont été transférés respectivement le 1^{er} janvier 2017 et le 1^{er} janvier 2019, la charge en personnel des autres compétences étant non significative.

Selon les évaluations successives réalisées par la commission locale chargée de l'évaluation des charges et des ressources transférées (CLECRT), le transfert de compétences départementales représentait 1,5 M€ au 1^{er} janvier 2017 (hors FSL) et 3,4 M€ au 1^{er} janvier 2019 (intégrant le FSL), soit respectivement 1 % puis 2,4 % des dépenses de fonctionnement de la métropole, ce qui n'a modifié qu'à la marge les équilibres financiers de la métropole et a laissé quasiment inchangées les compétences sociales du département.

3.2.2 Autres transferts de compétence

Par la suite, toujours en application de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015, la compétence promotion du tourisme, comprenant la création et la gestion des offices du tourisme, a été transférée à la métropole le 1^{er} juillet 2017. La CLECRT, réunie le 21 avril 2017, a évalué la charge transférée par la commune de Nancy à 715 000 €. Ce montant a été diminué de l'attribution de compensation que le Grand Nancy lui versait.

En 2018, la métropole devient en outre compétente pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI) : cette compétence se traduit par une adhésion à l'établissement public territorial de bassin (EPTB) Meurthe-Madon.

3.2.3 L'absence d'unité de la compétence de gestion des parkings publics en ouvrage

La métropole est propriétaire de quatre parkings publics, situés aux abords immédiats de la gare, et qu'elle a construits au début des années 2000 dans le cadre de la restructuration du secteur gare. Leur gestion est retracée dans un budget annexe spécifique.

Elle est, de fait, compétente pour gérer ces quatre parkings alors que la vingtaine d'autres du centre-ville sont de la compétence de la commune de Nancy. Les statuts ne mentionnent pas les parkings concernés.

Des réflexions sont en cours sur une éventuelle unification de la gestion des parkings en ouvrage sur le centre-ville de Nancy.

La chambre encourage l'aboutissement de ces réflexions pour des raisons de cohérence dans la mise en œuvre d'une politique des déplacements urbains et du stationnement.

3.2.4 Le coefficient d'intégration fiscale de la métropole

Le coefficient d'intégration fiscale (CIF) permet de mesurer le rapport entre la fiscalité perçue par un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) et la totalité de la fiscalité perçue sur l'ensemble intercommunal composé à la fois des communes membres et de l'EPCI.

Le Grand Nancy dispose d'un coefficient d'intégration fiscale élevé (60,4 % en 2019), qui reflète un niveau d'intégration et de compétences transférées significatif.

La chambre relève que ce CIF a pourtant légèrement diminué depuis 2013 (60,9 %) compte tenu d'une augmentation plus rapide de la part des recettes fiscales perçues par les communes du groupement, liée à une augmentation des taux d'imposition, alors que la part communautaire n'augmentait que plus modestement.

La métropole du Grand Nancy est aujourd'hui la troisième métropole la plus intégrée de France après celle de Brest (61,5 %) et celle d'Amiens (60,6 %)².

3.2.5 La dotation de solidarité communautaire (DSC)

La métropole a institué, par une délibération du 27 octobre 2000, en application de l'article 1609 nonies C du code général des impôts, une dotation de solidarité communautaire qui a pour objet de diminuer les écarts de richesse entre les communes d'un même ensemble intercommunal. Le montant de cette dotation a représenté 8 M€ en 2018.

Suite à l'abandon par l'Etat de l'aide à l'instruction des autorisations d'urbanisme à partir du 1^{er} juillet 2015, la métropole a créé un service commun d'instruction dont elle a imputé, par une délibération du 22 mai 2015, les effets financiers sur la dotation de solidarité communautaire (cf. ci-dessous la présentation du dispositif, chapitre « mutualisation »).

La chambre rappelle que l'article L. 5211-4-2 du code général des collectivités territoriales prévoit que, lors de la création de services communs, l'imputation des dépenses peut être effectuée soit par refacturation, soit directement sur l'attribution de compensation, mais pas sur la dotation de solidarité communautaire, dont ce n'est pas l'objet.

Rappel du droit n° 1 : Imputer les effets financiers de la mutualisation des autorisations d'urbanisme sur l'attribution de compensation et non sur la dotation de solidarité communautaire conformément à l'article L. 5211-4-2 du code général des collectivités territoriales, ou par le biais d'une facturation aux communes.

3.3 La gouvernance

La transformation de la communauté urbaine en métropole a induit plusieurs évolutions dans sa gouvernance.

Tout d'abord, si l'assemblée délibérante compte toujours 76 membres, quatre postes de vice-président supplémentaires ont été créés, faisant passer leur nombre de 15 à 19, ainsi que trois postes de conseiller délégué. Cette évolution a représenté un coût d'environ 150 000 € par an charges comprises.

En outre, un « pacte de gouvernance » a été adopté par une délibération du 8 juillet 2016. Par ce document, la métropole réaffirme que les relations entre la métropole et ses communes membres sont fondées sur plusieurs principes fondamentaux, notamment la subsidiarité au nom de laquelle « *les communes ont vocation à exercer non seulement la plénitude de leurs compétences, mais à participer au quotidien à la mise en œuvre des compétences métropolitaines* ». Cela se traduit, conformément à l'article L. 5217-8 du code général des collectivités territoriales, par la mise en place d'une conférence métropolitaine des maires, réunie généralement tous les mois. Une convention des élus de la métropole est en outre susceptible d'être réunie « *en fonction d'une actualité ou d'un sujet exceptionnel* ».

La coopération avec les communes est également organisée à travers des revues de projets communales et par des conférences des territoires à enjeux au nombre de six. Le rythme de réunion des instances dépend fortement de l'actualité et des projets en cours. Ces

² Données DGCL 2019.

instances préexistaient à la création de la métropole et sont désormais formalisées dans le pacte de gouvernance.

Enfin, à l'occasion du passage en métropole, la gouvernance politique a été modifiée en ce sens que le comité exécutif, « *organe de régulation permanente de l'exécutif* »³ a été ouvert à des représentants du groupe minoritaire au sein de l'assemblée.

3.4 Le projet métropolitain

3.4.1 Les chemins métropolitains

Par une délibération du 21 septembre 2018, la métropole s'est dotée d'un projet métropolitain. Ce dernier est issu d'une démarche de deux années de concertations, d'échanges et de réflexions associant à la fois les élus, les acteurs socio-économiques et associatifs, des enseignants, des chercheurs, des agents des communes et du Grand Nancy. Il présente une ambition et une vision collective pour l'ensemble des forces vives de la métropole et non seulement pour la métropole en tant qu'institution. Il est, en quelque sorte, un projet de société métropolitaine, les enjeux étant de « *répondre aux défis de l'attractivité et de la création de richesses, de renforcer sa cohésion interne et [...] d'assurer sa place dans un espace plus vaste* ».

Comme le précise la délibération, « les "chemins métropolitains" ne sont pas une fin en soi. Ils ne sont pas, à ce stade, de strictes actions ou programmes de territoire mais décrivent une vision partagée de l'histoire, des atouts et des espoirs de notre société territoriale. Ils ouvrent un espace des possibles sur ce qui fonde, ici, l'action publique : la défense de l'intérêt général, une philosophie politique ouverte aux valeurs humanistes et de progrès, un encouragement à ne laisser personne au bord du chemin ».

3.4.2 L'absence de mise à jour du projet d'agglomération depuis 2011.

La communauté urbaine s'était dotée, en 2007, d'un projet d'agglomération qu'elle a actualisé en 2011. Une « analyse » de ce document, qui fixait des objectifs généraux et ne dressait pas de liste d'actions concrètes à mener, a été réalisée en 2014, dans la perspective de concevoir un nouveau projet. Ce rapport, selon ses propres termes, n'avait « *pas vocation à établir un bilan ou une évaluation mais constitu[ait] un document de synthèse destiné à nourrir la réflexion au regard des pratiques et des attentes pour un futur projet d'agglomération* » (p. 2). De fait, aucune évaluation du projet d'agglomération de 2011 n'a été réalisée.

Malgré cette étude, aucun nouveau projet n'a été adopté depuis la création de la métropole. L'ordonnateur en fonction jusqu'au 17 juillet 2020 explique qu'il était « plus judicieux » de mener une réflexion sur les besoins et enjeux du territoire sous la forme des « chemins métropolitains » mentionnés ci-dessus.

La chambre souligne néanmoins l'intérêt pour la métropole d'élaborer, pour la prochaine mandature, un nouveau projet d'agglomération permettant de définir précisément et concrètement les projets, plans d'actions ou programmes à mettre en œuvre.

3.4.3 L'absence de schéma directeur des systèmes d'information

Sur le plan interne, afin notamment de servir la stratégie métropolitaine « Grand Nancy numérique », les "chemins métropolitains" mentionnent que « l'institution métropolitaine doit également incarner le changement. Elle doit innover elle-même dans sa manière de faire, de gérer et d'organiser. [...] Etre agile, c'est réduire les circuits de validation à l'intérieur de

³ Selon la charte de gouvernance de la métropole.

l'appareil institutionnel ». Pour ce faire, la chambre recommande notamment à la métropole de formaliser un schéma directeur des systèmes d'information (SDSI) qui donne à la fois le sens et le cap pour l'ensemble des projets informatiques développés par l'établissement, dans une vision partagée avec les communes. Compte tenu des développements de la mutualisation et des priorités données à la restructuration de la gouvernance et à la sécurité informatique, la formalisation d'un tel schéma n'a pas pu être réalisée jusqu'à présent. Un plan d'actions est en cours au sein de la direction des systèmes d'information et de télécommunication (DSIT). Il pourrait servir de base à ce SDSI dont le caractère stratégique et les montants qui y sont consacrés (5,8 M€ en 2018) justifient qu'il soit approuvé par l'assemblée délibérante.

Recommandation n° 1 : Elaborer un schéma directeur des services informatiques.

3.5 Les réflexions sur l'avenir de la métropole

Par ailleurs, des réflexions se sont développées fin 2018 sur l'éventuelle transformation de la métropole en commune nouvelle qui intégrerait l'ensemble des communes membres. Une étude met en avant les contraintes liées à la composition du conseil municipal de la nouvelle entité et à la représentation de la population de chacune des anciennes communes, qu'il pourrait être possible de dépasser par la création d'un statut de « commune métropolitaine ».

Ce rapport débouche sur la question des relations que pourrait tisser cette nouvelle entité avec les structures intercommunales qui l'entourent et trace le contour d'une intercommunalité dont le périmètre pourrait couvrir soit celui du schéma de cohérence territoriale, soit celui du bassin d'emploi. Il propose quelques amendements législatifs sans lesquels la réalisation de la nouvelle « commune métropolitaine » ne serait pas envisageable.

3.6 La mutualisation

3.6.1 Les services mutualisés

Outre trois groupements de commande mis en place entre 2014 et 2015 pour l'ingénierie de l'accessibilité, l'achat de gaz et l'achat d'électricité, la métropole et ses communes membres ont développé des services communs, dont le principal est la direction commune des systèmes d'information et de télécommunication.

3.6.1.1 La direction commune des systèmes d'information et de télécommunication

La direction des systèmes d'information et des télécommunications de la métropole du Grand Nancy est un service commun au sens de l'article L. 5211-4-2 du code général des collectivités territoriales. Les équipes, les achats et les moyens techniques informatiques de la métropole, et de 18 communes-membres⁴ sont mutualisés au sein de la DSIT. La délibération du 13 juillet 2017 a fixé un nouveau cadre général à cette mutualisation : chaque commune membre participe au comité stratégique, au comité opérationnel, au comité des usagers et aux différents groupes de travail techniques mis en place par la métropole.

La métropole fournit l'accès à des applications référencées dans un catalogue des applications, ainsi que des prestations, référencées dans un « catalogue des services ». Un catalogue des contributions précise les modalités de participation de chaque entité aux dépenses communes : ainsi, la prestation d'assistance aux utilisateurs est facturée

⁴ La DSIT est précisément mutualisée entre la métropole, 18 communes membres, les centres communaux d'action sociale de Nancy et de Vandœuvre-lès-Nancy, l'Opéra national de Lorraine, le syndicat intercommunal scolaire, le syndicat à vocation unique de développement du quartier Saint-Michel-Jéricho et le syndicat mixte du Sillon lorrain.

forfaitairement à hauteur de 106 € par an et par compte informatique, l'accès au réseau informatique métropolitain par un forfait de 31 € par an par compte informatique, les frais de gestion des téléphones portables à hauteur de 113 € par an et par téléphone, etc.

En 2017, la DSIT disposait ainsi d'un catalogue d'environ 130 applications dans tous les domaines de compétences.

Les équipements informatiques, y compris les travaux de câblage, sont acquis, pour le compte de chaque commune, par la métropole dans le cadre d'un groupement de commandes. La métropole recense et suit l'ensemble de ces équipements dans un logiciel spécifique, auquel chaque commune a accès pour le matériel qui la concerne. Elle refacture les achats à chaque commune de manière à ce que ces biens intègrent les immobilisations dans l'inventaire du patrimoine de chacune. Tous les équipements sont télégrésés par la métropole du Grand Nancy, à l'exception de certains matériels informatiques d'écoles municipales, pour lesquels les communes ont fait le choix d'une gestion autonome.

La métropole a proposé à ses communes-membres, par une délibération du 8 juin 2018, de mutualiser un délégué à la protection des données dans le cadre du règlement général sur la protection des données applicable depuis le 25 mai 2018. 18 communes dont Nancy ont adhéré et le délégué à la protection des données a réalisé, sur une année, par commune, une carte des types de données personnelles utilisées et stockées. La contribution de chaque commune est calculée selon un forfait de 0,35 € par habitant.

En 2019, la DSIT a mis en place un nouveau portail de services pour permettre désormais à chaque collectivité de suivre le traitement de ses demandes et à la DSIT de mesurer le taux de respect de ses engagements.

En 2018, l'ensemble des dépenses des services mutualisés de la DSIT ont représenté 5,8 M€, dont 3,1 M€ de masse salariale. Les participations des communes et établissements se sont élevées à 2,9 M€ dont 1,5 M€ de la commune de Nancy. La métropole a contribué à la même hauteur, soit 2,9 M€, budget principal et annexes confondus.

3.6.1.2 Le service commun d'instruction des autorisations d'urbanisme

Un service commun d'instruction des autorisations d'urbanisme a en outre été instauré le 1^{er} juillet 2015, suite à la suppression de l'instruction de ces autorisations par les services de l'Etat décidée par la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) du 26 mars 2014. La délibération du 19 décembre 2014 acte le principe de création de ce service commun chargé de l'instruction technique des dossiers de permis de construire, d'aménager, de démolir et de délivrer les certificats d'urbanisme opérationnels, en application de l'article L. 5211-4-2 du code général des collectivités territoriales. Par une délibération du 22 mai 2015 et sa convention d'application, la métropole confie à la commune de Nancy le soin de gérer ce service. Le remboursement des frais de fonctionnement de ce service est assuré par la métropole par une modification du montant de la dotation de solidarité communautaire. La délibération prévoit que cette modification soit calculée selon le nombre d'actes instruits et la taille de la commune : 20 % du coût refacturé aux communes de moins de 10 000 habitants et 80 % pour celles de plus de 10 000 habitants.

Selon le décompte 2018, la dotation de solidarité communautaire de Nancy a été majorée de 155 992 € alors que celles des autres communes adhérentes a été minorée, au total, de 40 199 €. La prise en charge nette assurée par la métropole au titre de ce service commun s'élève donc à 115 793 €. La métropole s'est ainsi substituée à l'Etat dans l'accompagnement des communes, sans que celui-ci ne verse de compensation financière.

3.6.1.3 Le centre de supervision urbain mutualisé

Par une délibération du 14 décembre 2018, la métropole a créé un centre de supervision urbain commun à la métropole et aux communes membres qui le souhaitent. La métropole assure le financement du fonctionnement à hauteur de 33 %, le solde étant réparti entre les communes rattachées au centre de supervision dans la cadre d'une convention spécifique, au prorata du nombre de caméras implantées sur leur territoire et exploitées. La délibération évalue à 1 800 € par an et par caméra la participation des communes. En outre, un groupement de commandes coordonné par la métropole permet aux communes qui le souhaitent d'acquérir des caméras de surveillance et de les raccorder au réseau commun.

3.6.1.4 Conclusion sur les mutualisations existantes

Malgré les évolutions récentes concernant l'instruction des autorisations d'urbanisme et le centre de supervision urbain, la chambre constate que les dispositifs de mutualisation existants restent peu nombreux, le principal service mutualisé étant celui des systèmes d'information.

La métropole explique cette situation par le souhait de conserver aux maires des communes toute leur place et par le fait que la métropole est déjà très intégrée.

3.6.2 Le schéma de mutualisation

Conformément à l'article L. 5211-39-1 du CGCT, « afin d'assurer une meilleure organisation des services, dans l'année qui suit chaque renouvellement général des conseils municipaux, le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre établit un rapport relatif aux mutualisations de services entre les services de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et ceux des communes membres. Ce rapport comporte un projet de schéma de mutualisation des services à mettre en œuvre pendant la durée du mandat. Le projet de schéma prévoit notamment l'impact prévisionnel de la mutualisation sur les effectifs de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et des communes concernées et sur leurs dépenses de fonctionnement ».

Le conseil communautaire a adopté, le 18 décembre 2015, son schéma de mutualisation. Comme le précise la délibération, ce schéma « *se veut l'écho d'un héritage, d'une tradition commune de coopérer sur le territoire, mais qui affiche l'ambition d'une interrogation permanente sur le niveau de mutualisation adéquat à la réalisation de chaque projet, à l'échelle de son territoire, mais aussi au-delà dans le cadre de conventions de coopération préfigurant en quelque sorte la notion de contrat de réciprocité* ». Dans les faits, le document prévoit, « *à moyen terme, un centre de surveillance urbain, une plateforme médico-sociale, des formations des personnels et des mutualisations à l'échelle du sillon lorrain* ». Le document présente en outre un « *vivier des pistes de mutualisation* » très général.

Parmi ces pistes, seul le centre de surveillance urbain a fait l'objet d'une mise en œuvre concrète.

Ce « *vivier des pistes de mutualisation* » consiste en une liste de domaines dans lesquels des mutualisations pourraient être envisagées (ressources humaines, moyens généraux, ingénierie, compétences techniques, social, etc.) mais il ne présente pas de propositions concrètes. De fait, le schéma de mutualisation ne présente pas, comme le prévoit l'article L. 5211-39-1 du CGCT, quel impact ces dispositifs pourraient avoir sur les effectifs et les dépenses de la métropole et des communes. Il laisse à la conférence des maires le soin de « valider » la mise en œuvre de chaque projet de mutualisation. Ainsi, le schéma de mutualisation de 2015 n'était ni suffisamment précis, ni suffisamment ambitieux.

Un assistant à maîtrise d'ouvrage a été recruté fin 2018 pour « accompagner les réflexions sur l'étude des potentialités à mettre en œuvre au prochain mandat ».

La chambre rappelle que le prochain schéma de mutualisation devra être conforme aux prescriptions de l'article L. 5211-39-1 du CGCT. Il pourrait s'appliquer, d'une part, aux fonctions supports comme la gestion des ressources humaines, des finances, des affaires juridiques, du patrimoine, des marchés publics, des moyens généraux ou des assurances et, d'autre part, à des activités opérationnelles telles que l'entretien des espaces verts ou la gestion des équipements sportifs ou des espaces publics.

Recommandation n° 2 : Etendre les domaines et activités mutualisés dans le cadre de l'adoption du prochain schéma de mutualisation défini à l'article L. 5211-39-1 du code général des collectivités territoriales.

3.7 Les outils de pilotage et de contrôle concernant les relations avec les satellites

La métropole du Grand Nancy est au centre d'un ensemble d'entités qui lui sont rattachées par des relations juridiques ou financières diverses et dont les statuts sont très variés : associations, sociétés d'économie mixtes, sociétés publiques locales, syndicats mixtes, sociétés privées dans le cadre de délégations de service public.

Ces relations sont parfois historiques et ont été actées lorsque la métropole était encore un district ; d'autres relèvent d'engagements plus récents. Ces entités sont suivies sur le plan technique par la métropole au niveau de chacune de ses directions opérationnelles.

Ce suivi n'est pas suffisant.

Dans son précédent rapport, la chambre avait recommandé à la métropole de mettre en place un dispositif de pilotage et d'évaluation. En 2014, un service du contrôle de gestion a été mise en place à la direction des finances.

Dans ce cadre, des grilles d'analyse ont été élaborées mais le suivi n'est pas encore mis en œuvre.

Dans ces conditions, la chambre renouvelle sa recommandation de mettre en place un contrôle financier et comptable, particulièrement orienté vers les satellites et les activités déléguées.

Recommandation n° 3 : Poursuivre la mise en place d'un dispositif de contrôle financier et comptable des satellites de la métropole.

4. L'ORGANISATION FINANCIERE

4.1 Le règlement budgétaire et financier

L'article L. 5217-10-8 du CGCT⁵ impose aux métropoles d'établir un règlement budgétaire et financier. Le passage au statut de métropole a conduit la collectivité à adopter un nouveau règlement financier par délibération du 10 février 2017 modifiée le 8 février 2019.

⁵ Article L. 5217-10-8 du CGCT « Avant le vote de la première délibération budgétaire qui suit son renouvellement, le conseil de la métropole établit son règlement budgétaire et financier.

Le règlement budgétaire et financier de la métropole précise notamment :

1° Les modalités de gestion des autorisations de programme, des autorisations d'engagement et des crédits de paiement y afférents, et notamment les règles relatives à la caducité et à l'annulation des autorisations de programme et des autorisations d'engagement ;

2° Les modalités d'information du conseil de la métropole sur la gestion des engagements pluriannuels au cours de l'exercice.

Ce règlement fixe les modalités de vote du budget, par nature avec une présentation fonctionnelle, rappelle les nomenclatures budgétaires et comptables applicables (M57 pour le budget principal et M4, M43 et M49 pour les budgets annexes) et les échéances de production des différents documents budgétaires. Il établit les règles de gestion des crédits annuels, des autorisations de programmes, des provisions et des amortissements.

4.2 La chaîne comptable

4.2.1 L'organisation des services financiers

La direction des finances et du contrôle de gestion est rattachée à la direction générale. Elle dispose de relais dans les services que sont les cinq directions administratives et financières, chacune étant rattachée à une direction générale adjointe (appelée pôle). La direction des finances est ainsi positionnée comme une direction chargée des opérations techniques (gestion de la dette, suivi de la fiscalité, opérations spécifiques), de la stratégie et du contrôle, la gestion quotidienne des engagements et des mandatement étant assurée dans les services, par les directions administratives et financières.

Le logiciel financier représente un coût annuel moyen de maintenance de 250 000 € HT. Il contient plusieurs modules, dont un pour la gestion des cartes d'achat et un pour le suivi de l'inventaire. Ce logiciel est interfacé avec les logiciels de paie, de gestion de la dette et de gestion des factures.

4.2.2 La dématérialisation de la chaîne comptable

L'article 108 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République a rendu obligatoire la transmission sous forme dématérialisée aux comptes publics des pièces nécessaires à l'exécution des dépenses et recettes des EPCI à fiscalité propre de plus de 10 000 habitants à compter du 1^{er} janvier 2019. Pour les métropoles, l'article 75 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles imposait cette transmission dématérialisée dès le 1^{er} janvier 2017.

La métropole ayant été créée le 1^{er} juillet 2016, elle aurait dû assurer la dématérialisation de ses pièces justificatives le 1^{er} janvier 2017. Cependant, elle n'était pas organisée pour ce faire et a obtenu de la direction générale des finances publiques un délai d'un an pour dématérialiser sa chaîne comptable ; en contrepartie, pour s'assurer de l'atteinte de cet objectif, un audit partenarial avec la direction départementale des finances publiques de Meurthe-et-Moselle a été réalisé entre mai et décembre 2016. Sur les 13 recommandations de cet audit, deux concernaient la révision de l'organisation de la chaîne comptable interne et le renforcement des liens partenariaux avec le comptable public.

La numérisation des factures des fournisseurs non déposées sur la plateforme Chorus Pro a été confiée à un prestataire par un marché public dont l'exécution a débuté en octobre 2017. Une fois numérisées, les factures sont intégrées dans le logiciel financier et réparties entre les directions administratives et financières pour paiement grâce aux références du bon de commande ou de l'engagement comptable.

La dématérialisation a incité la métropole à réviser et à simplifier le processus de validation du service fait. Il n'y a plus désormais que deux validations faites dans le logiciel,

Il peut aussi préciser les modalités de report des crédits de paiement afférents à une autorisation de programme, dans les cas et conditions fixés par arrêté conjoint du ministre chargé des collectivités territoriales et du ministre chargé du budget ».

alors qu'il pouvait y avoir jusqu'à cinq signatures auparavant. Les mandats de paiement sont générés directement par les directions administratives et financières.

4.3 Le contrôle interne financier

Lors de son précédent contrôle, la chambre avait relevé des lacunes dans le contrôle interne financier.

La dématérialisation de la chaîne comptable et l'audit partenarial mené avec la direction départementale des finances publiques ont été l'occasion pour la métropole de formaliser le dispositif de contrôle par l'adoption, à partir de 2018, d'une charte partenariale interne dont l'une des vocations est d'organiser les relations entre la direction des finances et les directions administratives et financières (DAF) des pôles de la collectivité.

Cette charte actualisée en 2019 décrit les différentes opérations comptables, le périmètre (exhaustif ou par sondage) et le moment (a priori ou a posteriori) des contrôles réalisés par la direction des finances, ainsi que les missions que celle-ci conserve. La charte précise en outre les modalités de restitution des contrôles et d'accompagnement des DAF.

En application de cette charte, la direction des finances établit un tableau de bord des contrôles réalisés sur les mandats produits par les DAF, qui permet de repérer les types de mandats sur lesquels il y a le plus d'erreurs et d'apporter les correctifs. Ces tableaux font l'objet de restitutions à chacune des DAF lors de réunions semestrielles.

Ces avancées sont réelles mais des améliorations peuvent encore être apportées au dispositif.

La chambre attire ainsi l'attention de l'ordonnateur sur le fait que, alors que la charte prévoit que « le contrôle par échantillon [...] aura pour objectif de couvrir au moins 80 % (en montant) des dépenses effectuées par chaque service », les tableaux de bord montrent que ce taux n'est pas atteint, notamment pour les opérations relatives à la dépense.

En outre, si la charte précise clairement les missions respectives de la direction des finances et des DAF, aucune procédure commune aux DAF sur l'engagement, la liquidation et le mandatement n'a été diffusée. Les guides d'utilisation du logiciel ne peuvent se substituer à des procédures internes, propres à la collectivité, notamment sur les contrôles à effectuer à chaque étape du processus comptable. Les procédures existantes ne répondent pas à cet objectif. L'enjeu est d'autant plus grand que l'organisation de la chaîne comptable est déconcentrée.

La connaissance réciproque et le dialogue entre la direction des finances et les directions administratives et financières devraient être renforcés. Même si les DAF sont rattachées hiérarchiquement à chaque directeur général adjoint, il revient à la direction des finances d'animer le réseau financier dans l'ensemble de la collectivité.

Certaines notes internes datent de 2010, sont antérieures à la mise en place de la dématérialisation de la chaîne comptable (note de délégation de signature ou de réduction des délais de paiement) et prévoient des délais différents de la charte de 2019 quant au temps imparti à chaque acteur de la chaîne pour le paiement des factures.

La chambre souligne le développement d'une organisation financière déconcentrée et recommande d'actualiser et de compléter dans un guide unique l'ensemble des procédures et des règles de gestion financières.

Recommandation n° 4 : Poursuivre le développement du contrôle interne comptable et financier en complétant et organisant la documentation des processus et procédures dans un document unique.

4.4 Les délais de paiement

Le délai global de paiement fixé par le décret n° 2013-269 du 29 mars 2013 relatif à la lutte contre les retards de paiement dans les contrats de la commande publique à compter de mai 2013 est de 30 jours répartis en 20 jours pour l'ordonnateur et 10 jours pour le comptable.

La dématérialisation de la chaîne comptable à compter du 1^{er} janvier 2018 a permis de la simplifier, de la fiabiliser et de réduire le nombre de factures payées au-delà du délai de 20 jours imparti à l'ordonnateur. De fait, le délai réglementaire de paiement, qui n'était pas respecté par l'ordonnateur jusqu'en 2017, est passé à 18,2 jours en 2018.

Tableau 1 : Evolution du délai global de paiement 2013-2018

En jours	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Délai ordonnateur	25,8	25,0	24,5	32,2	27,4	18,2
Délai comptable	14,9	14,1	9,0	9,0	8,5	6,5
Total	40,7	39,0	33,5	41,2	35,8	24,8

Source : Bases de données des délais de paiement 2013-2018 de l'ordonnateur

Pour autant, la métropole continue de payer des dépenses au-delà du délai réglementaire. Elle devrait donc payer des intérêts moratoires au profit des tiers concernés. Ainsi, sur les 21 069 factures traitées en 2018, 6 802 l'ont été avec un délai supérieur à 20 jours.

En 2018, elle ne s'est acquittée que de 12 168 € alors qu'elle évalue elle-même à 900 000 € le montant des intérêts moratoires dont elle aurait dû s'acquitter.

La chambre invite la métropole à poursuivre l'amélioration de ses délais de paiement et à s'acquitter des intérêts moratoires dus aux tiers, en cas de dépassement des délais réglementaires.

Rappel du droit n° 2 : Appliquer les dispositions du décret n° 2013-269 du 29 mars 2013 relatif à la lutte contre les retards de paiement dans les contrats de la commande publique et calculer puis liquider les intérêts moratoires dus aux fournisseurs de la collectivité.

5. LA FIABILITE DES COMPTES

L'article 47-2 2° alinéa de la Constitution consacre au niveau constitutionnel l'exigence de fiabilité des comptes publics. Cette exigence repose sur le respect des règles et méthodes comptables et la production d'une information comptable précise, sincère et complète.

5.1 Les refacturations internes

5.1.1 Les refacturations entre le budget annexe et le budget principal

La métropole facture aux budgets annexes des charges d'administration générale assumées par le budget principal.

Ces refacturations s'élèvent en 2018 à 2,4 M€.

Tableau 2 : Evolution des remboursements de frais

En M€ (c/70872)	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Remboursements de frais des budgets annexes	2,8	2,8	2,8	2,9	2,9	2,4

Source : Comptes de gestion

Tableau 3 : Participations des budgets annexes ou services aux frais d'administration

Participation aux frais d'administration (c/6287) en €	2016	2017	2018	Evolution en %
Eau	1 016 910	984 495	878 175	- 14 %
Assainissement	1 311 194	1 317 853	1 052 469	- 20 %
Réseau métropolitain de télécommunications (RMT)	20 146	20 395	18 062	- 10 %
Parcs de stationnement	68 443	69 720	36 123	- 47 %
Locations immobilières	237 339	242 971	63 216	- 73 %
Transports urbains	211 879	224 890	325 111	53 %
Total	2 865 911	2 860 324	2 373 156	- 17 %

Source : Comptes de gestion

La nomenclature budgétaire et comptable M57 (description du compte 628) prévoit que les frais remboursés « correspondent aux dépenses réelles lorsqu'elles peuvent être déterminées. Dans le cas contraire, il convient de répartir forfaitairement les frais ».

Jusqu'en 2018, la refacturation était réalisée selon des modalités non formalisées.

Dans une délibération du 22 juin 2018, le conseil métropolitain a précisé que les frais d'administration seraient désormais calculés chaque année en appliquant au montant des dépenses d'administration générale (dépenses réelles de la section de fonctionnement comptabilisées à la fonction 0 « services généraux ») un ratio correspondant au rapport entre les effectifs affectés au budget annexe et l'effectif global de la métropole.

Le précédent rapport de la chambre avait recommandé à la métropole de prévoir une participation des budgets annexes « locations immobilières » et « centre des congrès » aux charges d'administration générale. La métropole a suivi cette recommandation pour ce qui concerne le budget des locations immobilières, mais pas pour celui du centre des congrès. Elle estime que la gestion du palais des congrès ayant été confiée à la société publique locale Destination Nancy par délégation de service public, le budget n'a plus à supporter de frais d'administration générale. Pourtant, si le délégataire assure l'exploitation du centre, les travaux d'investissement restent à la charge de la métropole. Ces travaux justifient qu'une quote-part des dépenses d'administration générale soit assurée par le budget annexe, sans quoi celui-ci ne retracerait pas le véritable coût de gestion du service public à caractère industriel et commercial.

5.1.2 Les refacturations au sein du budget principal

La métropole a l'obligation, en application de l'article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales, de retracer, dans un état annexé aux documents budgétaires, les produits et les charges de l'activité de gestion des déchets, afin de s'assurer d'un équilibre entre le montant de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) et le coût de ce service, la TEOM n'ayant pas vocation à financer d'autres dépenses.

La nomenclature M57 prévoit donc l'obligation de présenter un état D13 intitulé « état de répartition de la TEOM » qui précise, en investissement et en fonctionnement, par chapitre budgétaire, les recettes et les dépenses du service des déchets ménagers.

A compter de l'exercice 2018, la métropole a décidé, par une délibération du 22 juin 2018, d'intégrer dans les dépenses du service des déchets :

- les frais d'administration générale de la métropole, au prorata des effectifs concourant à la compétence déchets, soit 800 000 € ;
- une partie de la masse salariale du service de la propreté (14 %), soit 1,2 M€ ;

- une participation aux frais d'entretien de la voirie, « compte tenu de l'usure engendrée par le trafic de poids lourds du service, en l'absence de toute contribution directe à sa remise en état », évaluée à 671 000 €.

Cette pratique de refacturation au sein d'un même budget a été réalisée afin, selon l'ordonnateur en fonction jusqu'au 17 juillet 2020, de tracer les coûts complets de l'activité de collecte et de traitement des ordures ménagères. Ces refacturations ont donné lieu à trois titres et trois mandats.

La métropole a ainsi augmenté les dépenses de personnel par un mandat de 1,2 M€ au compte 6215 « personnel extérieur », avec une imputation à la fonction 7212 « collecte des déchets », en contrepartie de l'émission d'un titre de recette du même montant au compte 7084 « mise à disposition de personnel facturée », avec une imputation à la fonction 01 « opérations non ventilables ». Ce faisant, le montant total des dépenses liées à la collecte des déchets (fonction 7212) a augmenté comptablement de 1,2 M€. Cette écriture a eu pour effet de faire évoluer le montant total des dépenses de la métropole du même montant.

La chambre rappelle qu'une telle refacturation est irrégulière. Elle est comptablement présentée comme une opération réelle alors qu'elle n'a généré aucun flux nouveau, ce qui s'apparente à une dépense d'ordre. Dans son rapport à l'appui du compte administratif 2018, l'ordonnateur précise qu'« *il ne s'agit pas de dépenses réelles de fonctionnement, puisqu'elles ne génèrent pas de décaissements et que les dépenses réaffectées sont déjà retracées dans d'autres comptes de dépenses* ». Or, les écritures d'ordre ne sont pas prévues par la nomenclature comptable au sein de la section de fonctionnement.

Surtout, cette refacturation apparaît inutile. La prise en compte de dépenses d'administration générale, de personnel ou de voirie dans les dépenses du service des déchets pouvait être constatée dans l'annexe D13 du compte administratif sans faire l'objet de telles écritures comptables. Il suffisait à l'ordonnateur de modifier, au vu de la délibération l'autorisant à le faire, les données de l'annexe D13 via l'application TOTEM utilisée pour compléter les annexes comptables.

La chambre rappelle la nécessité de mettre fin aux refacturations internes au sein de la section de fonctionnement du budget principal compte tenu de leur caractère irrégulier et recommande de créer un budget annexe retraçant les coûts du traitement des ordures ménagères.

Recommandation n° 5 : Créer un budget annexe pour la gestion de la collecte et le traitement des ordures ménagères afin notamment de mettre fin aux refacturations internes au budget principal compte tenu de leur caractère irrégulier

5.2 L'inventaire des immobilisations

La chambre relevait, dans son précédent rapport 2010, des lacunes dans le rapprochement de l'inventaire des immobilisations réalisé par l'ordonnateur et l'état de l'actif du comptable ainsi que l'absence de fiabilité de l'inventaire comptable compte tenu de l'absence d'inventaire physique des biens immobiliers et mobiliers.

Depuis 2019, la métropole a engagé un travail significatif de fiabilisation de son inventaire sur plusieurs plans : fiabilisation des comptes de subventions reçues, mise en œuvre de l'amortissement au prorata temporis, transmission de flux informatiques réguliers au comptable pour la mise à jour des fiches d'inventaire, amélioration du suivi des acquisitions et cessions à titre gratuit, des échanges fonciers et des cessions à l'euro symbolique, réintégration de biens dans le budget annexe ad hoc, intégration dans le logiciel financier de données antérieures à 2011 de certains budgets, gérées jusqu'alors pour partie dans un tableur.

Pour autant, il reste des écarts et des différences entre l'inventaire de l'ordonnateur et l'état de l'actif du comptable. Des procédures internes restent à écrire et des biens à affecter sur le bon budget. Les données relatives aux biens antérieurs à 1997 ne figurent dans aucun document de l'ordonnateur. A l'inverse, l'inventaire recense encore des biens qui auraient dû en être sortis.

La chambre invite donc la métropole à poursuivre ses travaux d'unification et de mise à jour de l'inventaire, de manière à ce qu'il soit concordant avec l'état de l'actif du comptable, conformément aux instructions budgétaires et comptables M57 et M4.

5.3 Les amortissements et leur neutralisation

5.3.1 La fiabilité des amortissements

Par délibération du 10 février 2017, la métropole du Grand Nancy s'est dotée d'un règlement budgétaire et financier définissant les règles qu'elle applique en matière d'amortissement de ses biens conformément aux principes d'amortissement défini à l'article D. 5217-20 du CGCT. Ce règlement a été remplacé le 8 février 2019 par un nouveau règlement qui précise la durée d'amortissement en fonction de la nature comptable du bien. Les amortissements à compter de 2017 devaient intégrer l'ensemble des bâtiments publics (contrairement à ce qui se faisait jusqu'en 2016 dans le cadre de la M14). Cela n'a été fait qu'à partir de 2018, avec pour conséquence une augmentation de la dotation aux amortissements de 1,9 M€.

5.3.2 La neutralisation des amortissements

L'article D. 5217-21 du CGCT autorise les métropoles à neutraliser les amortissements des bâtiments publics, déduction faite de la reprise des subventions transférables, et des subventions d'équipement versées.

La métropole a mis en œuvre cette neutralisation des amortissements à compter de l'exercice 2018, pour un montant de 7,2 M€, correspondant à 1,9 M€ d'amortissements sur les bâtiments publics et 5,3 M€ d'amortissements sur les subventions versées.

Dans son règlement budgétaire et financier, la métropole a opté « pour la neutralisation budgétaire des dotations aux amortissements des seuls bâtiments publics déduction faite du montant de la reprise annuelle des subventions d'équipement reçues pour le financement de ces équipements, et d'autre part de la dotation aux amortissements des subventions d'équipement versées, par une dépense de la section d'investissement et une recette de la section de fonctionnement ». Le règlement mériterait de préciser le périmètre des amortissements pour lesquels une neutralisation doit être effectuée et une procédure devrait être formalisée pour la passation des écritures de neutralisation.

5.4 Les rattachements des charges et produits

Les instructions budgétaires et comptables M14, M4 et M57 prescrivent que « le rattachement porte sur les dépenses engagées pour lesquelles le service fait a été constaté sans que la facture ne soit parvenue. Ces dépenses, récapitulées sur un état détaillé par chapitre d'imputation et rappelant le numéro et le montant de l'engagement, donnent lieu à l'émission de mandats de rattachement. Ces mandats sont constatés dans la comptabilité d'engagement ». Il en est de même pour les produits.

Une procédure interne décrit les conditions de rattachement des dépenses et produits à l'exercice, impose la saisie de la date de service fait et l'agrafage au service fait des pièces justificatives le prouvant (bons de livraison, attestations...).

Le budget principal et les budgets annexes, hormis le SPANC et le budget Réseau métropolitain de télécommunications (RMT), font l'objet de rattachements des charges et produits.

Le règlement financier de la collectivité dispose que « cette obligation de rattachement peut faire l'objet d'aménagements lorsque le montant des charges à rattacher n'est pas susceptible d'avoir une incidence significative sur le résultat. » Le terme « incidence significative » gagnerait à être précisé, par exemple par un montant ou un seuil, pour éviter toute interprétation divergente au sein de la collectivité.

5.5 Les restes à réaliser (RAR)

Le suivi des restes à réaliser est une obligation réglementaire, issue de l'article R. 5217-25 du code général des collectivités territoriales, compte tenu de leur impact sur l'affectation du résultat, comme le rappelle la métropole dans son règlement financier : « *la première décision modificative de l'année a pour objet prioritaire de reprendre les résultats de l'exercice clos ainsi que les éventuels reports de crédits en investissement et fonctionnement, conformes aux restes à réaliser constatés au compte administratif de l'exercice écoulé* ».

Les restes à réaliser correspondent, en investissement, aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre de recette au 31 décembre de l'exercice N, telles qu'elles ressortent de la comptabilité des engagements.

La nomenclature comptable M57, applicable à la métropole du Grand Nancy, précise (p.70) que « la définition des restes à réaliser s'applique indifféremment que les crédits de paiement soient ou non compris dans une autorisation d'engagement ou une autorisation de programme. En effet, aucune disposition ne permet de déroger au principe de constatation en restes à réaliser des crédits de paiement adossés à un engagement juridique et non mandatés au 31 décembre. »

Or, la métropole n'a constaté, sur les derniers exercices, aucun reste à réaliser dans aucun de ses budgets, ni en dépenses, ni en recettes : les états du compte administratif 2018, devant fournir le détail des RAR, sont à 0.

La chambre rappelle que la mise en œuvre d'autorisations de programme ne saurait exonérer, en soi, la collectivité de constater des restes à réaliser en dépenses.

Par ailleurs, les recettes, qui ne sont pas gérées selon le dispositif des autorisations de programme, devraient aussi faire l'objet d'une comptabilisation des restes à réaliser. En janvier de chaque année, des recettes tirées de subventions d'investissement liées à des travaux ou prestations exécutées en N-1 sont constatées comptablement sur l'exercice N pour des montants significatifs. Ces recettes constituent des restes à réaliser, que la collectivité devrait constater.

Comme elle l'avait fait dans son précédent rapport, la chambre invite la métropole à comptabiliser ses restes à réaliser à la clôture de chaque exercice.

Rappel du droit n° 3 : Constater les restes à réaliser à la clôture de l'exercice conformément à l'article D. 5217-25 du code général des collectivités territoriales et à l'instruction comptable M57.

5.6 Les garanties d'emprunts

Les collectivités locales peuvent accorder leurs garanties à des emprunts souscrits par des personnes physiques et morales de droit privé, dans le respect de principes prudentiels définis aux articles L. 2252-1 à L. 2252-5 du CGCT⁶.

La collectivité respecte ces principes prudentiels et complète les annexes du compte administratif retraçant l'encours garanti d'une part et le calcul du ratio d'endettement prévues par les instructions budgétaires et comptables d'autre part.

Compte tenu des nombreuses opérations de renouvellement urbain réalisées ces dernières années, le stock de dette garantie a augmenté de 470 % entre 2013 et 2018 pour atteindre 597 M€ au 31 décembre 2018. Il est constitué à 95 % de garanties d'emprunt au profit des bailleurs sociaux, pour lesquelles les garanties peuvent être accordées sur 100 % du montant de l'emprunt.

Le ratio de plafonnement de l'annuité de la dette garantie au regard des recettes de fonctionnement (26 % en 2018) reste cependant largement inférieur au plafond réglementaire fixé à 50 %.

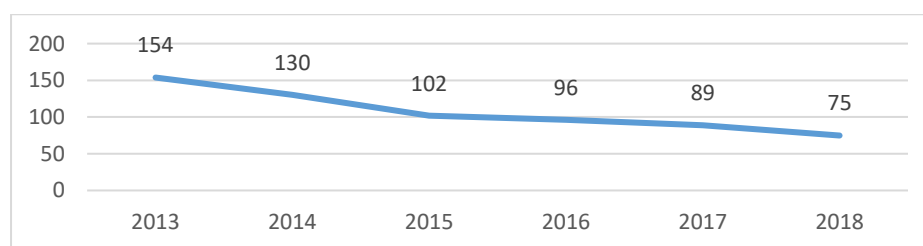
Aucun des emprunts garantis ne présente de risque de taux.

Malgré l'augmentation importante de l'encours garanti en six ans, la métropole ne s'est dotée ni d'une stratégie, ni d'un règlement d'octroi des garanties d'emprunt définissant le cadre de son intervention vis-à-vis des tiers demandeurs. Un règlement pourrait introduire des critères sociaux permettant d'influer sur le type de logements à réaliser en priorité et prévoir les modalités de suivi de l'encours de la dette garantie, en définissant notamment ce que devient la garantie métropolitaine au cas de cession de patrimoine par le bailleur et les conditions dans lesquelles la métropole apporte son engagement.

6. LA POLITIQUE D'INVESTISSEMENT DE LA METROPOLE

6.1 L'évolution des dépenses d'investissement

Figure 1 : Evolution des dépenses d'équipement de la métropole, tous budgets confondus, hors subventions d'investissement versées 2013-2018



Source : comptes de gestion

⁶ Les principes prudentiels sont :

- plafonnement du risque pour la collectivité en limitant le montant total des annuités garanties ou cautionnées à échoir auquel est ajouté le montant des annuités de la dette de la collectivité à 50 % des recettes réelles de fonctionnement ;
- division du risque entre les débiteurs par le plafonnement du montant des annuités garanties ou cautionnées au profit d'un même débiteur exigible au titre d'un exercice à 10 % du montant total des annuités garanties ou cautionnées ;
- partage du risque par la fixation de la quotité garantie à 50 % porté à 80 % pour les opérations d'aménagement réalisées par des personnes privées comme les Sociétés d'économie mixtes (SEM).

Les dépenses d'équipement connaissent une diminution régulière et ont été divisées par deux entre 2013 et 2018.

Les principales concernent les opérations de rénovation urbaine (150 M€ depuis le lancement du programme ANRU 1-agence nationale pour la rénovation urbaine), la création du nouveau campus universitaire ARTEM⁷ (129 M€ depuis le début de l'opération), 78 M€ pour la construction du nouveau palais de congrès et 38 M€ pour les parkings Thiers et République. Les autres opérations d'envergure sont l'opération d'aménagement du quartier de la gare, Nancy Grand Cœur (16 M€), et la modernisation de la ligne 2 de transport en commun en site propre.

6.2 La stratégie d'investissement

La métropole dispose d'une visibilité sur ses investissements à venir grâce au dispositif des autorisations de programme qu'elle a mises en place et à partir duquel elle établit sa prospective de dépenses d'investissement. L'addition des autorisations de programme sur les années 2019 à 2028 est considérée comme le plan pluriannuel d'investissement (PPI) de la métropole

Parmi les principales dépenses prévues figure le projet de remplacement et l'extension du nouveau tramway, qui représente à lui seul près de la moitié du programme d'investissement, soit 412 M€ HT (hors taxe). Le nouveau programme national de rénovation urbaine représente 45 M€ et le projet du Grand Nancy thermal 28 M€ (2019-2021). La création d'une nouvelle caserne pour les sapeurs-pompiers (21 M€) et l'aménagement du secteur gare (27 M€) sont prévus dans le cadre de l'opération Nancy Grand Cœur. Enfin, les travaux permettant la future alimentation en eau de l'agglomération depuis la Meurthe et la modernisation de la station d'épuration représenteront respectivement 24 M€ et 15 M€.

Le plan, tel qu'il était présenté jusqu'en 2019 n'était pas satisfaisant. En effet, les autorisations de programme (AP) d'intervention, récurrentes, n'étaient pas prises en compte dans la prospective, ce qui minorait considérablement le montant total des dépenses d'investissement prévues sur la période allant jusqu'à 2028.

A la faveur du contrôle de la chambre, elles ont été intégrées dans le rapport d'orientations budgétaires (ROB) 2020, ce qui a eu notamment pour effet de faire passer le montant total du PPI 2019-2028 à 1,75 Md€, dont 811 M€ au titre des dépenses d'investissement récurrentes, alors qu'il n'était que de 880 M€ dans le ROB 2019.

Pour autant, la chambre invite la métropole à compléter son PPI en intégrant les recettes prévisionnelles attendues sur chacun des projets.

6.3 La gestion des autorisations de programmes

Les autorisations de programme (AP) sont une exception au principe d'annualité budgétaire, qui impose que, chaque année, l'assemblée délibérante ouvre les crédits nécessaires à l'exécution budgétaire de l'année. En effet, selon l'article L. 5217-10-7 du code général des collectivités territoriales, elles constituent la « *limite supérieure des dépenses qui peuvent être engagées pour l'exécution des investissements* », alors que « *les crédits de paiement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées* ».

⁷ Le nouveau campus ARTEM (Art, Technologie et Management) se veut, comme le présente le Grand Nancy, « *le symbole d'un nouveau cycle de création, d'innovation et d'excellence pour la capitale des Ducs de Lorraine* ». Il regroupe l'école nationale supérieure d'art et de design de Nancy, l'école des mines de Nancy et ICN business school, ainsi que l'Institut Jean Lamour, centre de recherche international en matériaux. « *Art, technologie et management sont donc réunis sous un même toit pour créer une synergie nouvelle, un espace de convergence des intelligences, au service des nouveaux métiers de l'ingénierie, de la création et de la gestion* ». Ce campus devrait regrouper à terme 5 000 étudiants, enseignants, chercheurs et personnels administratifs.

pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations de programme correspondantes ».

Les modalités de gestion des autorisations de programme sont précisées dans le règlement financier de la métropole. Celui-ci prévoit (article 7) les possibilités d'ajustement des montants des autorisations de programme. Il ne prévoit cependant pas la possibilité d'en prolonger la durée.

De fait, la durée de vie de chacune des autorisations apparaît figée.

Jusqu'en 2018, toutes les AP avaient une durée de trois ans, quelle que soit la durée réelle du projet. La métropole avait ainsi ouvert un cycle d'AP de trois ans pour la période 2013-2015, puis pour la période 2016-2018. Cette règle de gestion n'avait pas de sens puisque l'objet d'une autorisation de programme est de pouvoir suivre le coût d'une opération sur sa durée de vie, qui peut être supérieure à trois ans.

Depuis 2017, le règlement financier prévoit d'adapter la durée des AP à la réalité physique de réalisation des projets. Cette nouvelle règle est effectivement appliquée depuis 2019. Par une délibération du 8 février 2019, la métropole a prévu plusieurs durées possibles d'AP : 3, 5, 6 ou 10 ans, en fonction de la durée prévisionnelle des projets.

Cependant, la métropole fait repartir à zéro, au 1^{er} janvier 2019, l'ensemble des AP existantes, même si les opérations concernées ne sont pas terminées, au lieu de les prolonger. Cette pratique apparaît contraire à la logique du dispositif des autorisations de programme qui est de pouvoir déterminer et suivre l'enveloppe financière globale dédiée à un projet jusqu'à sa pleine réalisation. De ce fait, il n'est pas possible de connaître, à la seule lecture des bilans des AP contenus en annexe des comptes administratifs, les montants globaux, tant réalisés que restant à prévoir, pour des opérations comme celle relative au campus universitaire d'ARTEM, aux opérations de renouvellement urbain ou à celle du nouveau centre des congrès.

Le rapport de présentation du compte administratif contient un tableau qui agrège les données des différentes AP successives, ce qui permet de constater la réalité des montants dépensés sur les principales opérations successives.

Mais la chambre recommande que le règlement financier prévoie une possibilité de prolonger les autorisations de programme jusqu'à la fin des opérations concernées afin de permettre à l'assemblée délibérante de connaître la réalité du coût desdites opérations.

En outre, l'analyse des comptes administratifs 2016, 2017 et 2018 met en évidence des manquements dans le suivi des affectations des AP et de leurs révisions : le montant des AP non couvertes par des crédits de paiement (CP) mandatés au 31 décembre de l'année devrait être identique à celui repris au 1^{er} janvier de l'année n+1, ce qui n'est pas le cas. De plus, ni le ratio de couverture des AP affectées⁸ ni le montant du stock des AP votées disponibles à l'affectation n'est précisé dans les comptes administratifs successifs.

⁸ Le « ratio de couverture des AP affectées » représente le rapport entre les AP affectées non couvertes par des CP mandatés au 31/12/n et le montant des CP mandatés au budget de l'année n. Il donne une visibilité sur les crédits de paiement qu'il faut encore prévoir pour financer l'ensemble des opérations gérées en autorisations de programme. Un taux de couverture de 2 signifie que, pour un 1 € de CP dépensés une année, il reste 2 € à prévoir les années à venir.

Tableau 4 : Enchaînement des AP en M€

Année	AP affectées non couvertes par des CP réalisés au 1/1/N 1	Flux d'AP affectées dans l'année 2	AP Affectées annulées 3	Stock d'AP affectées restant à financer 4=(1+2)-3	CP mandatés au budget de l'année N 5	AP affectées non couvertes par des CP mandatés au 31/12/N 6=4-5	Ratio de couverture des AP affectées 6/5
2016	233,1	18,3	8,0	243,4	81,4	162,0	2
2017	151,5	16,5	12,35	155,6	69,7	85,9	1,2
2018	87,3	9,7	25,4	71,6	61,8	9,8	0,2

Source : annexes aux comptes administratifs

Aussi, la chambre invite la métropole à assurer une meilleure visibilité sur la situation des autorisations de programme dans le cadre de l'annexe comptable idoine.

Recommandation n° 6 : Améliorer le suivi des autorisations de programme en prévoyant, dans le règlement intérieur, la possibilité de prolonger les AP pour leur permettre de correspondre à la durée réelle des opérations auxquelles elles correspondent.

6.4 L'investissement dans la voirie

Tableau 5 : Evolution des dépenses d'investissements en M€ dans la voirie 2013-2018

en M€	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Dépenses de voirie (hors grandes infrastructures)	25,2	20,2	20,1	18,9	20,4	21,0
Dépenses de voirie (grandes infrastructures)	2,8	1,1	0,8	3,7	1,3	1,7
TOTAL	28,0	21,3	20,8	22,6	21,7	22,7

Source : métropole du Grand Nancy (3. Q3 OA Investissements 2013-2018)

De 28 M€ en 2013, les dépenses de voirie sont passées à une moyenne de 22 M€ par an depuis 2014. Les dépenses de maintenance ont diminué régulièrement de 2013 à 2016 (- 7 % entre 2014 et 2016) et connaissent un rebond en 2017 compte tenu du transfert de la voirie départementale.

Par rapport aux attributions de compensation versées par le département au titre de la voirie (119 000 € en fonctionnement et 0,9 M € en investissement), la métropole a dépensé, en moyenne sur deux ans, 261 000 € en fonctionnement et 1,2 M€ en investissement. Le transfert des routes départementales représenterait ainsi une dépense supplémentaire nette de 0,4 à 0,5 M€ par an environ. Cette évaluation devra être confirmée sur plusieurs années.

6.5 L'investissement dans les ouvrages d'art

La métropole comprend sur son ressort 198 ouvrages d'art : 90 ponts, 24 passerelles, 63 murs de soutènement, 8 tunnels ou souterrains, 13 portiques, potences ou hauts mâts. Les grands ouvrages sont notamment les viaducs Kennedy et Louis Marin, cinq autres ponts qui enjambent la Meurthe et ses berges, deux ponts mobiles situés rue Bazin et rue de Malzéville à Nancy ainsi que deux tunnels situés rue Charles III et rue Raugraff à Nancy.

En application de l'instruction technique du ministère de l'écologie du 16 février 2011, ces ouvrages doivent faire l'objet d'une surveillance régulière : un contrôle annuel, des visites

d'évaluation triennales, des inspections détaillées sur une sélection d'ouvrages tous les six ans. Ces contrôles donnent lieu à des comptes rendus qui permettent d'évaluer l'ouvrage suivant les critères du référentiel national IQOA (image qualité des ouvrages d'art), selon une note moyenne de 1 à 3U⁹.

Des contrôles réalisés en 2018, il ressort la classification suivante des ouvrages du Grand Nancy.

Tableau 6 : Classification des ouvrages d'art du Grand Nancy selon les critères du référentiel IQOA en 2018

Classe	Répartition des ouvrages
1	15 %
2	58 %
3	13 %
2E	9 %
3U	2 %

Source : Grand Nancy

Parmi les trois ouvrages classés 3U, soit ceux qui relèvent d'une urgence mettant en cause leur structure, figurent un mur de soutènement et un mur anti-bruit, pour lesquels des réparations étaient prévues en 2019. Le troisième ouvrage est le viaduc Kennedy, qui devait faire lui aussi l'objet de travaux de renforcement en 2019 pour « éliminer les raisons de sa notation en U » liées au besoin de renforcement de la précontrainte de certaines poutres de l'ouvrage. Une fois ces travaux réalisés, il devrait néanmoins rester classé en niveau 3.

Pour assurer la maintenance de ses ouvrages, la métropole a investi, selon ses données, 2,7 M€ par an sur la période 2017-2018, après transfert des ouvrages du département (ce transfert comprenait 1,7 M€ en investissement). Cette enveloppe apparaît comme étant dans la fourchette haute des crédits à allouer pour assurer le maintien en l'état du patrimoine, sous réserve des approximations liées aux diverses méthodes d'évaluation employées dans la profession (CEREMA, syndicat des entrepreneurs spécialistes de travaux de réparation et de renforcement des structures). Cette situation apparaît cependant contradictoire avec le constat d'une légère tendance à la dégradation du patrimoine issu de l'évolution des indices IQOA sur la période 2013-2018.

Cette enveloppe reste pourtant inférieure aux crédits qu'il faudrait allouer pour atteindre le niveau maximal de sécurité de ces ouvrages d'art, à savoir 10 M€¹⁰. La métropole a prévu une augmentation des dépenses d'investissement sur l'autorisation de programme dédiée à ces travaux, entre 2019 et 2021, d'en moyenne 0,7 M€ par an par rapport au montant alloué en 2017 et 2018, dont 1 M€ pour financer les travaux du pont Churchill. Si l'on prend en considération le fait que la métropole estime qu'elle se situe, avec 2,7 M€ d'investissement par an, à un niveau supérieur à 0,7 M€ au-dessus du strict nécessaire pour assurer le

⁹ 1 - Classe 1 = Ouvrage en bon état apparent, relevant de l'entretien courant.

2 - Classe 2 = Ouvrage avec une structure en bon état apparent et une absence de défauts visibles de stabilité (équipements et drainage avec défauts ou structure et/ou zone d'influence avec défauts mineurs), nécessitant un entretien spécialisé sans caractère d'urgence.

3 - Classe 2E = Ouvrage avec une structure en bon état apparent et une absence de défauts visibles de stabilité (équipements et drainage avec défauts ou structure et/ou zone d'influence avec défauts mineurs), nécessitant un entretien spécialisé urgent.

4 - Classe 3 = Ouvrage dont la structure est altérée et/ou la zone d'influence présente des défauts majeurs, nécessitant des travaux de réparation mais sans caractère d'urgence.

5 - Classe 3U = Ouvrage dont la structure est gravement altérée et/ou la stabilité risque d'être menacée, nécessitant des travaux de réparation urgents.

¹⁰ Evaluation réalisée par les services de la métropole à la demande de la chambre.

« maintien » des ouvrages, l'enveloppe « supplémentaire » de 1,4 M€ par an représente 4,2 M€ sur trois ans.

Par rapport à l'objectif mentionné ci-dessus de 10 M€, la chambre en conclut que la métropole aurait besoin de prévoir une enveloppe complémentaire d'au moins 5,8 M€ pour assurer une sécurité maximale des ouvrages d'art permettant de les classer tous au niveau 1, ce qui lui sera difficile compte tenu du programme de remplacement et d'extension du tramway.

6.6 Le projet de remplacement et d'extension du tramway

Comme le précise la communication au conseil métropolitain du 20 avril 2018, « au début des années 2000, la Communauté urbaine du Grand Nancy a fait le choix d'équiper une de ses lignes de transports collectifs d'un matériel roulant innovant produit par l'entreprise Bombardier : le "transport sur voie réservée" (TVR). Cette technologie hybride entre un bus et un tramway permettait au matériel d'être en même temps « guidé » par un rail central sur la majeure partie de son tracé et « déguidé » pour s'insérer dans la circulation à Saint-Max et Essey-lès-Nancy, et desservir le plateau de Brabois à Vandoeuvre-lès-Nancy après avoir gravi la très forte pente permettant d'accéder au plateau.

Le TVR qui était à l'époque fortement recommandé par l'État comme un système intermédiaire d'avenir, entre le tramway sur rails et le bus, pour les métropoles de taille moyenne telles que Nancy, devait grâce à la construction d'un ensemble de deux autres lignes similaires répondre aux besoins en déplacements de l'agglomération. Le système s'est avéré rapidement défectueux avec de graves incidents qui ont conduit à l'interruption de l'exploitation pendant un an entre 2000 et 2001. Le Grand Nancy a demandé une expertise sur le matériel roulant TVR. Le conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) a conclu que la solution la plus rationnelle était de faire durer le matériel roulant jusqu'à l'horizon 2020-2022 tout en assurant une maintenance soutenue pour les infrastructures. [...] ». Aujourd'hui, le matériel TVR Bombardier n'est plus en vente et un changement de système est indispensable.

Dans une délibération du 6 juillet 2012, l'assemblée délibérante a décidé le lancement d'études préalables sur l'avenir de la ligne de tramway (ligne 1).

Les études menées dans ce cadre ont confirmé, tout d'abord, la pertinence du tracé de la ligne 1 dans son tronçon central, comme axe principal de déplacement en transport public. La fréquentation de cette ligne est de 45 000 trajets par jour et les études de modélisation concluent même à une fréquentation possible de 65 000 trajets, tant l'axe est structurant. En période de pointe, entre 7 h et 9 h, chacun des arrêts du tronçon principal voit passer, dans le même sens, entre 1 300 et 1 700 voyageurs par heure. Il faut donc que le moyen de transport choisi permette de faire face à ces pics de fréquentation.

Sur cette base, se pose alors la question du mode de transport, le choix devant être fait entre un bus à haut niveau de service (BHNS), un tramway sur pneu et un tramway sur fer. Le choix a été présenté à la conférence des maires du 13 janvier 2017. Le BHNS présente l'avantage du coût mais sa capacité de transport est limitée à 1 800 passagers en heure de pointe, seuil quasiment atteint aujourd'hui sur le tronçon central. Le tramway sur pneu est un système « propriétaire », qui ressemble fortement au tramway actuel. Le tramway sur fer est un moyen de transport fortement capacitaire (3 600 passagers en heure de pointe) mais dont l'inconvénient est de ne pas pouvoir gravir de pentes supérieures à 8 %. La conclusion présentée lors de la réunion du 13 janvier 2017 est, compte tenu du risque technologique représenté par la solution « tramway sur pneu » et du caractère insuffisamment capacitaire du BHNS, d'opter pour une solution « tramway fer » sur le tronçon central.

La délibération du 15 septembre 2017 valide le pré-programme qui intègre un renouvellement du tronçon central pour y implanter un tramway sur fer, pour un montant de

185 M€ HT. En outre, des variantes sont envisagées pour la desserte de l'hôpital et des universités situés sur le plateau de Brabois, pour des montants allant de 10 M€ HT (BHNS) à 100 M€ HT en tramway sur fer. Trois options d'extension sont en outre proposées.

A l'issue d'une large consultation de la population, la délibération du 25 mai 2018 constate que « la légitimité du projet pour remplacer l'actuel TVR par un tramway sur fer fait consensus » ainsi que « la volonté de desservir par le tramway le technopôle Henri Poincaré dans son ensemble et donc d'assurer une continuité pour monter sur le Plateau de Brabois », avec pour conséquence de multiplier par 1,5 le linéaire de voies et le nombre de rames à prévoir. Elle pose la question de la soutenabilité financière d'un tel projet en précisant qu'« une enveloppe de 250 M€, telle que figurant dans le dossier de concertation préalable, ne permet pas de réaliser l'ensemble du projet, estimé à un total de l'ordre de 380 M€, à confirmer après approfondissement des études pour la montée à Brabois. C'est pourquoi il sera nécessaire de trouver des leviers de financement complémentaires et de fixer des priorités pour la réalisation de ce projet. Il n'est pas nécessaire d'adopter le coût d'objectif du projet ni son plan de financement dans le cadre de la présente délibération ».

Or, comme il ressort du mandat de maîtrise d'ouvrage exécutoire au 9 mai 2018, la métropole avait estimé que « [s]es capacités financières nettes [...] pour ce projet sont de l'ordre de 200 M€ hors taxes maximum, soit environ 250 M€ en tenant compte des subventions espérées, de l'Etat et de la région principalement ».

Pourtant, après études complémentaires et chiffrage par le maître d'ouvrage délégué, le montant total de l'opération est évalué à 412 M€ HT, auxquels s'ajoutent 17 M€ HT pour diverses déviations de réseaux, soit un total de 429 M€ HT, représentant une augmentation de 72 % du coût prévisionnel.

Face à ce nouveau chiffrage, la délibération du 14 décembre 2018 mentionne que « la question de la soutenabilité financière du projet dans son ensemble est fondamentale pour le Grand Nancy [...]. Les réflexions menées à l'occasion de l'établissement de la programmation pluriannuelle des autorisations de programme pour les années futures ont mis en lumière la nécessité de prioriser et de financer les opérations structurantes pour le territoire du Grand Nancy. Le projet de nouveau tramway du Grand Nancy est de manière indubitable un des projets majeurs et prioritaires qui est au service du territoire. Cela impose donc de fixer des priorités pour la réalisation de ce projet dans sa totalité et de trouver des leviers de financement complémentaires aux seules ressources de la métropole ». La métropole prévoit de solliciter l'Union européenne, l'Etat, la région et le département. Aucun engagement n'a été donné quant aux participations des uns et des autres. La métropole n'a pas non plus « fixé de priorités », selon ses propres termes, pour la réalisation du projet dans sa totalité.

Il ressort cependant du chiffrage réalisé par le maître d'ouvrage délégué que le programme peut être découpé en trois parties : tronçon central Porte Verte / Jeanne d'Arc (297,5 M€ HT), Jeanne d'Arc / Roberval (22,5 M€ HT) et Vélodrome / CHRU de Brabois (92 M€ HT), qui peuvent figurer des étapes dans la réalisation du projet.

Ce projet représente donc un montant minimal de 412 M€ HT, soit 515 M€ toutes dépenses confondues et l'équivalent de huit années de dépenses d'investissement du budget principal. Ce montant est évalué « aux conditions économiques de janvier 2017 » : s'il intègre une marge pour aléas de 10 %, il n'intègre pas les révisions de prix, qui renchériront encore le coût définitif de l'opération.

La collectivité n'a pas non plus préparé d'étude d'impact pluriannuelle sur les dépenses de fonctionnement de cette opération, alors que son règlement financier prévoit, p. 9, que « en conformité avec l'article 107 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République et le décret n° 2016-892 du 30 juin 2016, une étude d'impact pluriannuel sur les dépenses de fonctionnement pour toute opération exceptionnelle d'investissement identifiée dans une AP de projet sera présentée. Pour les communes et les établissements de coopération intercommunale dont la population est comprise entre 50 000

et 400 000 habitants, le seuil de l'opération exceptionnelle d'investissement est fixé à 50 % des recettes réelles de fonctionnement ou à 50 M€ », montant largement dépassé en l'espèce.

Aussi, la chambre relève que, suite à la consultation publique qui a eu lieu en 2018 et qui a notamment amendé le contenu du projet, l'enveloppe initialement dédiée au renouvellement et à l'extension du tramway a doublé pour atteindre plus de 500 M€ toutes dépenses comprises. Le programme de l'opération a été significativement modifié et approuvé sans que la collectivité n'ait réellement présenté, à ce moment-là, la contrainte financière que ce projet présenterait pour la métropole dans les années à venir.

6.7 La nouvelle caserne des sapeurs-pompiers

Par une délibération du 15 décembre 2017, la métropole du Grand Nancy a validé le projet de délocalisation de la caserne des sapeurs-pompiers du centre-ville, située à proximité de la gare, afin de libérer des espaces pour permettre la finalisation des aménagements de la zone d'aménagement concertée (ZAC) Nancy Grand Cœur.

Un protocole d'accord, joint à la délibération, prévoit que la métropole du Grand Nancy assurera la maîtrise d'ouvrage dans le cadre d'un transfert de la responsabilité du service départemental d'incendie et de secours (SDIS) à la métropole, autorisé par l'article L. 1424-18 du CGCT, selon un montage validé par la direction générale des collectivités locales.

Le budget de l'opération est estimé à 15,8 M€ HT, soit 19 M€ TTC, avec une participation du SDIS de 5,9 M€ à verser sur quinze ans, à compter de la livraison du bâtiment, via une subvention annuelle d'équipement de 392 000 €. La métropole prendra ainsi à sa charge 63 % du coût de l'opération, soit 10 M€ nets après prise en compte des dotations du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée - FCTVA. Elle réalise l'avance des frais, sur 15 ans, et assume les risques du maître d'ouvrage.

Même si le montant qui devrait, *in fine*, rester à la charge de la métropole, soit, 10 M€, correspond, grosso modo, au montant de l'indemnité compensatoire que la métropole avait prévu de verser au SDIS pour l'indemniser dans le cadre de la délocalisation de la caserne du centre-ville, la chambre relève que cette situation est particulièrement favorable à ce dernier. Cette situation confirme le rôle particulier de la métropole du Grand Nancy dans le financement du SDIS de Meurthe-et-Moselle, dans une situation inverse de la majorité des SDIS qui sont financés essentiellement par leur département de rattachement.

Cette opération vient, en tout cas, s'ajouter à celles déjà prévues et contribuer à l'augmentation des dépenses prévisionnelles d'investissement de la métropole.

7. L'ANALYSE FINANCIERE

7.1 Les rapports d'orientations budgétaires

Conformément à l'article L. 5217-10-4 du CGCT, le conseil métropolitain doit débattre annuellement des orientations budgétaires.

De manière générale, le rapport d'orientations budgétaires respecte le contenu prévu par le décret n° 2016-841 du 24 juin 2016.

La chambre relève que l'ensemble des données financières relatives à la métropole qui y sont présentées le sont de manière agrégée. Le document mériterait d'être complété par des données propres à chaque budget, principal et annexes, pour permettre une vision plus fine des enjeux financiers propres à chacun d'entre eux.

7.2 Les budgets annexes

Les activités industrielles et commerciales d'une collectivité doivent être retracées dans des budgets distincts équilibrés en recettes et dépenses, et financés par les usagers en tenant compte de la valeur économique de la prestation pour le bénéficiaire conformément aux articles L. 2224-1 et -2 du code général des collectivités territoriales.

La métropole gère huit budgets annexes industriels et commerciaux.

Tableau 7 : Liste des budgets annexes de la métropole en 2018

Budgets annexes	Nomenclature comptable	Date de création	Dépenses réelles de fonctionnement 2018 en M€
Eau	M49	Historique	22,6
Assainissement	M49	Historique	14,5
Transports urbains	M43	2013	55,6
Centre des congrès et parc des expositions	M4	2010	4,0
Parcs de stationnement	M4	2007	2,2
Locations immobilières	M4	2007	1,7
Réseau Métropolitain de Télécommunications	M4	2001	0,1
Assainissement non collectif	M49	2006	0

Source : comptes de gestion

L'article R. 2221-3 du CGCT relatif à l'organisation administrative des régies municipales également applicable aux métropoles¹¹ prévoit que, pour les services publics industriels et commerciaux, une régie « *dotée de la seule autonomie financière est administrée, sous l'autorité du maire et du conseil municipal, par un conseil d'exploitation et son président ainsi qu'un directeur* ». La métropole n'a pas mis en place cette instance.

Pour la gestion d'un service public, la métropole a le choix, en application de l'article R. 2221-1, de constituer soit une régie dotée « de la personnalité morale et de l'autonomie financière », soit une régie dotée « de la seule autonomie financière ». Le premier choix constitue une externalisation du service. Dès lors qu'elle fait le choix du second, qui répond à la logique d'une gestion en régie directe¹², elle doit mettre en place un conseil d'exploitation, chargé de l'administration de ce service.

L'ordonnateur en fonction jusqu'au 17 juillet 2020 a répondu que « *la direction de l'eau et de l'assainissement est un service géré en régie directe, sans autonomie financière* » et

¹¹ Dispositions applicables aux métropoles en application de l'article R. 1412-1 du CGCT.

¹² Comme le précise l'encyclopédie Dalloz des collectivités locales, « *Telle que constituée par le décret-loi du 28 décembre 1926 et le décret portant règlement d'administration publique du 17 février 1930, la régie municipale dotée de la seule autonomie financière répondait à la logique d'une gestion en régie directe. [...] [L]'autonomie financière octroyée à la régie avait pour effet de la doter d'un patrimoine d'affectation, nettement distingué de celui de la commune support. Ce patrimoine d'affectation était constitué par les « moyens mis à sa disposition » (qui ne seront qualifiés explicitement de dotation initiale qu'en 2001) et faisait l'objet d'un budget annexe rattaché au budget général par un lien très ténu, le reversement de l'excédent comptable comme l'une des trois possibilités d'affectation ouvertes en troisième rang de priorité. Il était difficile d'aller plus loin sans porter atteinte à un principe fondamental du droit français qui lie l'existence d'un patrimoine à la personnalité juridique. L'état du droit n'a pas changé depuis lors et la régie dotée de l'autonomie financière reste juridiquement un mode de gestion en régie directe, caractérisé par une forte individualisation au sein des services de la collectivité support* ».

qu'en l'absence d'autonomie financière, il n'y avait pas lieu de créer un conseil d'exploitation. Cette catégorie de « régie sans autonomie financière » n'existe cependant pas juridiquement. L'ambiguïté réside dans la notion « d'autonomie financière » puisque la régie est dite autonome sur le plan juridique alors qu'elle ne dispose pas d'un compte au trésor (compte 515).

Les services publics industriels et commerciaux (SPIC) de la métropole ne disposent donc pas de l'autonomie financière comme le prévoit le code général des collectivités territoriales.

La chambre rappelle qu'elle doit mettre en place, sans attendre, un conseil d'exploitation.

Rappel du droit n° 4 : Créer un conseil d'exploitation pour les SPIC gérés en régie directe en application de l'article R. 2221-3 du code général des collectivités territoriales.

7.2.1 Le budget annexe de l'eau

L'alimentation en eau de l'agglomération nancéienne repose actuellement exclusivement sur la Moselle, d'où est prélevée l'eau, transférée par un aqueduc de 11 km à l'usine de traitement située à Vandœuvre-lès-Nancy. Le réseau d'eau représente 977 km et dessert plus de 60 000 abonnés. Le service de l'eau est géré en régie par les services de la métropole. L'exploitation de l'usine de traitement est confiée à la société nancéienne des eaux dans le cadre d'un contrat d'exploitation.

Le budget annexe du service de l'eau, qui est un service public industriel et commercial, génère un chiffre d'affaires de 25,5 M€ en 2018 et une capacité d'autofinancement significative (43 % du chiffre d'affaires). Sur la période, celle-ci lui a permis de financer trois quarts de ses dépenses d'investissement. L'endettement est donc modéré, avec un encours de 39,3 M€ au 31 décembre 2018 et une capacité de désendettement de 3,6 années.

La chambre relève qu'au vu du montant de fonds de roulement de 5,9 M€ au 31 décembre 2018, et compte tenu d'un besoin en fonds de roulement négatif de 5,1 M€, le budget annexe génère une trésorerie élevée de 11 M€, qui servira au financement de la diversification de l'alimentation en eau depuis la Meurthe.

7.2.2 Le budget annexe de l'assainissement collectif

La métropole assure en régie la collecte et le traitement des eaux usées. Elle gère ainsi un réseau de 1 385 km de collecteurs, comportant 97 ouvrages de rétention et 35 000 regards, et la station d'épuration de Maxéville, d'une capacité de 500 000 équivalents-habitants. 115 agents en équivalents temps plein sont affectés à ce service et l'exploitation de la station d'épuration est confiée à la société VEOLIA Eau dans le cadre d'un marché public de prestations de services. Près de 30 millions de m³ ont été traités en 2017 au sein de la station.

Sur la période 2013-2018, la capacité d'autofinancement nette cumulée du budget annexe de l'assainissement collectif représente 35,9 M€. Elle est supérieure au montant des investissements réalisés (27,1 M€) : la métropole n'a pas eu besoin d'emprunter sur cette période pour financer ses investissements. L'encours de la dette se monte à 6,1 M€ au 31 décembre 2018 et la capacité de désendettement est d'une année. Le fonds de roulement s'élevait au 31 décembre 2018 à 11,9 M€, ce qui représentait 317 jours de charges d'exploitation.

Le budget annexe dispose donc de marges significatives pour les investissements futurs, que l'ordonnateur en fonction jusqu'au 17 juillet 2020 a chiffrés, dans le rapport d'orientations budgétaires, à 44 M€ sur les années 2019-2023, soit un doublement des sommes actuellement investies chaque année.

Compte tenu de l'absence d'inventaire complet du réseau et de connaissances précises de son état, comme cela est mentionné dans le rapport sur les services de l'eau et de l'assainissement, la chambre invite en outre l'ordonnateur à s'assurer que l'état des réseaux ne nécessite pas plus d'investissements et à remettre à jour son schéma directeur, l'ancien, adopté en 2010, étant devenu obsolète.

L'ordonnateur en fonction jusqu'au 17 juillet 2020 a annoncé avoir engagé en 2020 un travail devant aboutir à un plan de mise en conformité du système d'assainissement.

7.2.3 Le budget annexe des transports

Le budget annexe des transports, créé en 2013, présente les recettes et les dépenses du service des transports de l'agglomération nancéienne (STAN).

Ce service dessert les 20 communes de la métropole et transporte 26 millions de passagers chaque année sur 33 lignes, dont une de tram et 14 à vocation scolaire et étudiante. Il propose en outre quatre zones de transport à la demande, 10 parkings relais, les navettes « sports et spectacles » pour certains matchs et concerts. Le parc roulant du STAN est composé de 25 rames de tram, 40 bus à haut niveau de service, 31 bus articulés, 113 bus standards et 16 minibus. Le réseau STAN est géré dans le cadre d'une délégation de service public (DSP).

Par ailleurs, la métropole du Grand Nancy est membre du syndicat mixte des transports suburbains de Nancy (SMTSN) qui a pour mission d'assurer les services de transport suburbains avec les trois communautés de communes du Bassin de Pompey, du Pays du Sel et du Vermois et de Moselle-et-Madon. Le budget annexe lui a versé à ce titre 1,3 M€ en 2018.

La principale ressource du budget annexe est le versement transport (57,5 M€ en 2018). Le budget annexe bénéficie en outre d'une subvention du budget principal de 8,8 M€ à 10,8 M€ selon les années, calculée de manière à permettre le remboursement du capital des emprunts et obtenir une capacité d'autofinancement tout juste positive. Cette subvention a été fortement diminuée en 2018 (2,3 M€), ce qui a eu pour conséquence de générer une capacité d'autofinancement (CAF) nette négative (- 0,8 M€), malgré 2 M€ de recettes exceptionnelles supplémentaires et un rattachement de produits de 1 M€¹³.

Compte tenu de la faiblesse de la CAF nette cumulée sur la période 2013-2018, inférieure à 4 M€, les investissements réalisés (94,5 M€ sur la période) ont été financés à 83 % par l'emprunt.

Le montant annuel des investissements est en forte diminution : il est passé de 36,9 M€ en 2013 à 6,9 M€ en 2018, ce qui a permis de limiter le recours à l'emprunt (7,7 M€ en 2018 au lieu de 31 M€ en 2013) et d'amorcer une baisse de l'endettement. Celui-ci avait atteint 158,6 M€ en 2014 et reste à un niveau très élevé de 137,3 M€¹⁴ en 2018. La capacité de désendettement est proche de 12 années sur la période 2013-2015. L'amélioration constatée en 2017 était artificielle car elle avait été obtenue grâce à la subvention exceptionnelle du budget principal. En 2018, la capacité de désendettement est remontée à 11 ans.

¹³ Comme le précise la métropole, « en application du contrat de DSP [...], la métropole a versé une contribution forfaitaire au cours de l'année 2016 pour un montant total de 41,2 M€ [...]. Suite à l'arrêté des comptes de l'exercice 2016 du délégataire, validé par l'approbation du rapport d'activité 2016 par délibération du conseil métropolitain du 13 juillet 2017, le montant de cette contribution forfaitaire pour l'année 2016 est arrêté au montant définitif de 39,2 M€. Il y a donc eu un trop versé de la métropole, qui a donné lieu à remboursement de la part du délégataire, sous forme d'un avoir ». En outre, le rattachement de 1,1 M€ de recettes exceptionnelles en 2018 « concerne les régularisations sur contribution de l'année 2017. Il s'agit de régulariser les contributions de l'exercice 2017, de la même manière que la régularisation décrite ci-dessus pour la régularisation de l'activité 2016. Le rapport d'activité 2017 a été approuvé par délibération du conseil métropolitain le 21 septembre 2018. Les avoirs n'étaient pas encore émis à la fin de l'exercice 2018, qui coïncidait avec la fin de la DSP au 31 décembre 2018, ce qui a généré un rattachement de recettes de 1,1 M€ HT pour la régularisation de la contribution ».

¹⁴ Montant du stock de dette du compte de gestion, différent de celui de l'ordonnateur.

La situation financière du budget annexe des transports apparaît donc très tendue alors même qu'il est fortement soutenu par le budget principal et qu'ont été décidés, début 2018, le renouvellement et l'extension de la ligne de tramway.

7.2.4 Le budget annexe des parcs de stationnement

Ce budget annexe créé en 2007 retrace les dépenses et recettes des 1 486 places de parking du quartier de la gare de Nancy, réparties dans les parkings Thiers, République, Saint-Léon et Kennedy qui ont été créés par la métropole au début des années 2000 dans le cadre de la restructuration de la gare et de ses abords.

L'analyse financière de ce budget annexe est délicate du fait des variations d'activité des parkings, et donc des recettes qu'ils ont générées, compte tenu des travaux de modernisation et de mise aux normes réalisés sur la période 2013-2016 (près de 19 M€ investis).

Une fois ces travaux terminés, en 2017 et 2018, la capacité d'autofinancement brute, de 1,9 M€, apparaît suffisante pour rembourser le capital des emprunts, la capacité d'autofinancement nette s'élevant à 0,2 M€. L'encours de dette est de 24,6 M€ au 31 décembre 2018 et la capacité de désendettement de 13 années.

Cet équilibre repose toutefois sur une subvention du budget principal, de 0,7 M€ en 2017 et 0,6 M€ en 2018. L'ordonnateur en fonction jusqu'au 17 juillet 2020 précise que le versement de ces subventions d'équilibre est conforme au code général des collectivités territoriales. Celui-ci prévoit en effet, des dérogations au principe de strict équilibre des SPIC lorsque le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'usagers, ne pourraient être financés sans une augmentation excessive des tarifs¹⁵.

La chambre invite la métropole à réfléchir à un ajustement des tarifs en lien avec ceux des parkings gérés par la commune de Nancy, comme elle a commencé à le faire depuis 2015, d'une part, et avec la politique de promotion des transports en commun, d'autre part.

Enfin, elle rappelle que la métropole ne gère que quatre des 32 parkings en ouvrage situés sur le centre-ville de Nancy. La situation financière du budget annexe pourrait évoluer avec un éventuel transfert de l'ensemble des parkings en ouvrage à la métropole.

7.2.5 Le budget annexe des locations immobilières

Ce budget annexe, créé en 2007, retrace les dépenses de gestion des opérations de locations immobilières à caractère économique comme les ateliers artisanaux, différents immeubles dont est propriétaire la métropole et hébergeant des sièges d'entreprises, le palais des sports, le stade Marcel Picot ou le marché de gros. Selon l'ordonnateur en fonction jusqu'au 17 juillet 2020, il « *doit avant tout s'apprécier comme un démembrement technique pour satisfaire aux obligations en matière de taxe sur la valeur ajoutée (TVA)* ».

Les produits des locations et les redevances des concessionnaires forment les recettes d'exploitation. Ils sont en hausse de 5,6 % sur la période 2013-2018 alors que les charges diminuent de 32 %.

Les subventions d'équilibre versées par le budget principal sur la période 2013-2018 (3,3 M€) représentent plus de la moitié de la capacité d'autofinancement brute générée sur la période (6,2 M€). Sans elles, une fois l'annuité en capital de la dette réglée, la capacité d'autofinancement nette aurait été nulle.

Sur cette période, la métropole a dépensé 10,6 M€ en investissement, financés à 40 % par l'emprunt et 30 % par la capacité d'autofinancement, le restant étant apporté par diverses

¹⁵ Article L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales

subventions, notamment au titre du développement de la fibre optique dans divers immeubles ou de la requalification du terrain synthétique du stade Marcel Picot. L'encours de dette au 31 décembre 2018 était de 10,5 M€ et la capacité de désendettement supérieure à 12 années. Sans les subventions d'équilibre du budget principal, l'endettement aurait été plus important et la capacité de désendettement largement supérieure.

La situation financière de ce budget annexe n'est donc pas soutenable : en tant que service public industriel et commercial, les recettes devraient financer l'ensemble des dépenses sans qu'il soit besoin d'avoir recours à des subventions du budget principal. Les tarifs de location devraient être réévalués. Si les locations de ces bâtiments ne sont pas rentables, la chambre recommande à la collectivité de s'en dessaisir.

L'ordonnateur en fonction jusqu'au 17 juillet 2020 envisageait de clôturer ce budget annexe en 2020 compte tenu des cessions prévues à court ou moyen terme (marché de gros par exemple).

7.2.6 Le budget annexe du centre des congrès et du parc des expositions

Ce budget annexe a été créé en 2010 pour retracer les coûts de construction du centre des congrès aménagé par la métropole au centre-ville de Nancy, dans l'ancien centre de tri de la poste. Il intègre depuis 2015 le parc des expositions.

L'exploitation du centre des congrès est assurée dans le cadre d'une délégation de service public par la SPL (société publique locale) Destination Nancy.

Selon le rapport d'activité 2018 du délégataire, son activité a généré près de 20 M€ de retombées économiques globales¹⁶.

Sa construction a représenté, depuis 2010, 78 M€. Elle a été financée, en l'absence totale de subventions d'équipement, en grande partie par l'emprunt. L'encours de dette représente ainsi, au 31 décembre 2018, 48,6 M€. Pour l'exercice 2018, l'annuité s'élève 4,6 M€ (3,2 M€ en capital et 1,4 M€ en intérêt).

Or, la redevance que verse la SPL au budget annexe, qui constitue sa seule recette significative, ne s'est élevée en 2018 qu'à 0,8 M€. L'exploitation du centre des congrès ne génère donc pas, loin s'en faut, des recettes suffisantes pour assurer le remboursement de la dette.

L'équilibre n'est rendu possible que grâce à des subventions d'équilibre du budget principal, d'un montant moyen de 5,7 M€ par an. Malgré cet apport, il est à noter que la CAF nette de ce budget était négative en 2018.

Compte tenu du montant des investissements réalisés et de l'insuffisance des recettes d'exploitation, le centre des congrès coûte, chaque année, plus de 5 M€ à la collectivité.

Malgré ce déséquilibre financier, la collectivité poursuit ses investissements sur le centre des congrès pour terminer l'ouvrage, inachevé en raison d'un contentieux avec la maîtrise d'œuvre, et pour assurer les travaux de maintenance. L'enveloppe prévue est de 4,27 M€ sur la période 2019-2023.

Par ailleurs, le parc des expositions, rattaché à ce même budget annexe, conçu dans les années 1960, n'a pas connu de travaux d'envergure depuis les années 1990. Des opérations de construction-déconstruction et de maintenance sont envisagées pour un montant de 9,28 M€ entre 2019 et 2023. La chambre invite la métropole à évaluer le montant des investissements dans le cadre d'un équilibre financier.

¹⁶ Selon la SPL, ces retombées économiques « sont calculées dans notre profession par l'ensemble des acteurs à partir du chiffre d'affaires généré sur toute la chaîne de valeurs sur l'ensemble de l'année 2018 en appliquant la matrice France Congrès comprenant les retombées économiques directes [...], indirectes [et] induites ».

7.2.7 Le budget annexe du réseau métropolitain de télécommunications

Le budget annexe du réseau métropolitain de télécommunications a été créé en 2001 pour permettre le déploiement d'infrastructures de télécommunication (réseau optique de communications électroniques) et d'accès aux technologies de l'information au profit des entreprises et particuliers de l'agglomération, avec notamment pour objectif le déploiement de la fibre optique. La gestion de ce service est assurée dans le cadre d'une délégation de service public.

Les ressources d'exploitation sont constituées à 90 % par la redevance versée par le délégataire (0,7 M€ en 2018), laquelle évolue de 45,6 % entre 2013 et 2018. Ce budget dégage une capacité d'autofinancement brute positive (0,6 M€ en moyenne sur la période 2013-2018), permettant de financer le remboursement en capital de l'annuité de la dette et les investissements nouveaux. La capacité d'autofinancement nette s'élève à 2,6 M€ sur la période 2013-2018. Compte tenu de subventions d'investissement perçues à hauteur d'1 M€, les investissements réalisés (6,9 M€) sont financés à 48 % par l'emprunt. L'encours de dette s'élève à 4 M€ et la capacité de désendettement est de six années, ce qui n'appelle pas d'observation.

7.2.8 Le budget annexe du service public d'assainissement non collectif (SPANC)

Ce budget annexe, dont les recettes et dépenses n'avoisinent pas 10 000 €, est particulièrement modique. Il pourrait être intégré au budget annexe de l'assainissement collectif, à la condition de disposer d'une comptabilité analytique permettant de retracer les dépenses propres à chacun de ces deux SPIC. Il n'appelle pas d'autre d'observation.

7.3 Le budget principal

7.3.1 Le financement du service de gestion des déchets

Le budget principal comprend les recettes et dépenses du service de gestion des déchets ménagers, qui n'a pas été érigé en budget annexe.

L'état D13 du compte administratif, établi en application de l'article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales¹⁷, permet néanmoins d'individualiser les données financières.

¹⁷ « [...] Les communes et leurs groupements de 10 000 habitants et plus ayant institué la taxe d'enlèvement des ordures ménagères conformément aux articles 1520,1609 quater, 1609 quinquies C et 1379-0 bis du code général des impôts et qui assurent au moins la collecte des déchets ménagers retracent dans un état spécial annexé aux documents budgétaires, d'une part, le produit perçu de la taxe précitée et les dotations et participations reçues pour le financement du service, liées notamment aux ventes d'énergie ou de matériaux, aux soutiens reçus des éco-organismes ou aux aides publiques, et d'autre part, les dépenses, directes et indirectes, afférentes à l'exercice de la compétence susmentionnée [...] ».

Tableau 8 : Evolution du taux de couverture des dépenses réelles nettes de collecte et de traitement des ordures ménagères

en M€	BP 2013 (annexe A7.2)	BP 2017 (annexe D5)	BP 2018 (annexe D5)	BP 2019 (annexe D5)	CA 2013 (annexe A7.3)	CA 2017 (annexe D13)	CA 2018 (annexe D13)
Total des dépenses réelles (fonctionnement + investissement) (A)	34,7	27,7	27,3	34,6	33,6	25,9	29,5
Recettes réelles d'investissement (B)	0,2	0,6	0,3	0,2	0,1	0,3	0,5
Recettes réelles de fonctionnement hors TEOM (C)	7,0	6,8	7,0	7,5	6,9	7,5	8,6
Dépenses réelles nettes (D = A - B - C)	27,5	20,3	20,0	26,9	26,6	18,1	20,4
Produit de la TEOM (E)	30,5	29,8	29,8	29,3	30,7	29,6	30,2
Taux de couverture des dépenses nettes réelles par la TEOM (F = E / D)	111 %	147 %	149 %	109 %	115 %	164 %	148 %

Source : comptes administratifs (CA) 2013, 2017, 2018 et budgets primitifs (BP) 2013, 2017, 2018 et 2019. Les dépenses réelles nettes résultent de l'agrégation des dépenses de fonctionnement et d'investissement diminuées des recettes d'investissement et des recettes de fonctionnement autres que la TEOM.

Le service génère des recettes qui sont supérieures à ses besoins. Le taux de couverture par la TEOM des dépenses nettes réelles, constaté au compte administratif, passe de 115 % en 2013 à 148 % en 2018. En effet, les charges liées à ce service diminuent significativement alors que la recette de TEOM, malgré trois baisses du taux en 2013, 2016 et 2017, reste globalement stable aux alentours de 30 M€. La baisse des charges n'a pas été accompagnée d'une baisse des recettes à due proportion.

Or, le Conseil d'Etat, dans un arrêt du 31 mars 2014, a jugé que « la taxe d'enlèvement des ordures ménagères n'a pas le caractère d'un prélèvement opéré sur les contribuables en vue de pourvoir à l'ensemble des dépenses budgétaires mais a exclusivement pour objet de couvrir les dépenses exposées par la commune pour assurer l'enlèvement et le traitement des ordures ménagères et non couvertes par des recettes non fiscales ; qu'il en résulte que le produit de cette taxe et, par voie de conséquence, son taux, ne doivent pas être manifestement disproportionnés par rapport au montant de ces dépenses, tel qu'il peut être estimé à la date du vote de la délibération fixant ce taux ». Le tribunal administratif de Lyon avait par exemple sanctionné un excédent de 15,5 % (jugement du 29 janvier 2015).

Constatant que le produit de TEOM était disproportionné par rapport aux dépenses, la métropole a élargi, en 2018, le périmètre des charges prises en compte au titre des ordures ménagères, en réaffectant 2,7 M€. La procédure de refacturation est critiquable sur la forme (cf. ci-dessus, point relatif à la fiabilité). Elle est aussi partiellement contestable sur le fond. En effet, la chambre considère qu'il est exagéré de comptabiliser une partie des frais d'entretien de la voirie dans les frais d'administration du service des déchets, compte-tenu, selon l'ordonnateur en fonction jusqu'au 17 juillet 2020, de l'usure engendrée par le trafic des poids lourds du service, en l'absence de toute contribution directe à sa remise en état.

Quoi qu'il en soit, malgré ces refacturations internes et l'augmentation du niveau des charges du service, le taux de couverture des dépenses nettes réelles par la TEOM, constaté au compte administratif, reste élevé, à 148 %.

Aussi, pour 2019, la métropole a-t-elle fait le choix de diminuer à nouveau le taux de la TEOM de 5 %. Les prévisions de dépenses du service des ordures ménagères augmentent en outre de près de 6 % au budget primitif (BP) 2019 par rapport au compte administratif 2018, dont une augmentation de 25 % de la masse salariale compte tenu de nouvelles refacturations internes. Les dépenses d'investissement sont prévues à 5,2 M€ contre 1,6 M€ en 2018 (dépenses constatées au compte administratif). Compte tenu de ces évolutions et d'une nouvelle baisse de 5 % du taux de la TEOM, l'excédent de produit pourrait être limité aux alentours de 11 %.

Le conseil constate que, malgré la prise en compte de charges générales et d'une vision de plus en plus extensive de celles liées au service de gestion des déchets, les dépenses totales relatives à ce service restent inférieures aux recettes : le produit de TEOM a donc servi, jusqu'en 2019, à financer d'autres dépenses que celles du service auquel il devrait être consacré. En conséquence, le conseil métropolitain a, par une délibération du 31 janvier 2020, décidé de diminuer de 10 % le taux de la TEOM.

7.3.2 La formation de la capacité d'autofinancement

7.3.2.1 *Les recettes de gestion du budget principal*

Les produits de la fiscalité

L'ensemble des produits fiscaux perçus par la métropole s'élève en 2018 à 207,6 M€. Sur la période 2013-2018, il augmente de 3,3 %.

Tableau 9 : L'évolution de la fiscalité 2013-2018

	Taux 2013	Taux 2018	Évolution	Bases 2013 (en M€)	Bases 2018 (en M€)	Évolution	Revalorisation forfaitaire moyenne annuelle
Taxe d'habitation	19,1 %	19,1 %	0,0 %	439,9	466,6	6,1 %	1 %
Taxe foncière sur les propriétés bâties	8,8 %	8,8 %	0,0 %	349,6	375,9	7,6 %	1 %
Taxe foncière sur les propriétés non bâties	12,5 %	12,5 %	0,0 %	0,9	0,9	0,5 %	1 %
Cotisation foncière des entreprises	29,7 %	29,7 %	0,0 %	87,6	95,6	9,1 %	1 %

Source : états fiscaux transmis par la métropole

Cette faible progression s'explique par le choix d'une stabilité des taux de la taxe d'habitation et des taxes foncières sur les six dernières années, mais aussi par la relative atonie des bases fiscales qui n'augmentent guère plus que la revalorisation forfaitaire annuelle.

La métropole reverse une partie de ses recettes fiscales aux communes membres, sous forme d'attributions de compensation et de dotations de solidarité communautaire. Les premières, dont le montant s'élève à 41 M€ en 2018, sont globalement stables sur la période compte tenu de l'absence de transferts de compétences communales, à l'exception de la compétence tourisme que la commune de Nancy a transféré à la métropole en 2017 et qui a engendré une diminution de l'attribution de compensation versée de 0,7 M€.

Depuis 2017, la métropole bénéficie de 1,5 M€ d'attribution de compensation versée par le département.

Enfin, elle est contributrice nette, d'une part, à hauteur de 8 M€, au fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR), créé à l'occasion de la réforme fiscale de 2010,

et d'autre part, au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), mis en place en 2012, pour 2 M€.

Les dotations et participations

La transformation en métropole n'a pas soustrait le Grand Nancy à l'obligation de contribuer au redressement des finances publiques nationales : sa dotation globale de fonctionnement a diminué d'un tiers entre 2013 et 2018 et s'élève à 40 M€ en 2018.

Par contre, depuis 2017, la métropole bénéficie d'une recette de FCTVA (fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (1,4 M€ en 2018)) en fonctionnement, au titre de ses dépenses d'entretien des bâtiments publics et de la voirie. Au total, en 2018, les dotations et participations reçues par la métropole s'élèvent à 50,6 M€.

Les recettes d'exploitation

Enfin, la métropole dispose de recettes d'exploitation, issues en majorité de la facturation des services au public et de revenus de locations et redevances diverses, mais aussi de remboursements de frais, notamment des budgets annexes. Ceux-ci évoluent entre 15,5 et 17,3 M€ entre 2013 et 2017 et augmentent de manière significative en 2018 (21 M€) compte tenu notamment des refacturations au sein du budget principal (+ 2,7 M€) et d'une recette exceptionnelle de la part du délégataire en charge de l'usine d'incinération au titre de la taxe foncière assumée directement par la métropole (1,4 M€).

Conclusion sur les produits de gestion

Sur la période 2013-2018, ni l'augmentation des produits fiscaux, ni celle, même temporaire en 2018, des ressources d'exploitation, ni celle des participations et compensations ne permettent de compenser la baisse des dotations de l'Etat. Les produits de gestion diminuent donc de 2,4 %, voire 3,4 % si l'on ne prend pas en compte les recettes liées aux refacturations internes au budget principal. Le nouveau statut de métropole n'a pas inversé la tendance à la baisse des produits de gestion.

7.3.2.2 Les dépenses de gestion du budget principal

La lecture des comptes en dépenses nécessite de prendre en compte, depuis 2017, le fait que, dans le cadre du passage à la nomenclature M57, les subventions exceptionnelles aux services publics industriels et commerciaux ne sont plus considérées comme des dépenses exceptionnelles (c/67) mais sont désormais imputées au compte de subventions « classique » (c/65). Il convient par ailleurs de corriger les évolutions artificielles des dépenses liées aux refacturations au sein du budget principal (1,2 M€ en dépenses de personnel et 1,5 M€ en dépenses à caractère général).

Les charges à caractère général

Sur la période de contrôle, la métropole a réduit ses charges à caractère général, qui sont passées de 64,3 M€ en 2013 à 55,3 M€ en 2017, soit une diminution de 14 %. Cette baisse a été permise par le redimensionnement de certains services, comme le passage en 2015 de trois à deux collectes hebdomadaires d'ordures ménagères, sauf dans l'hyper centre, ou la fermeture des sept « cyberbases » du Grand Nancy. Elle résulte également de l'insertion dans des groupements de commande pour les achats de gaz, d'électricité et de téléphonie, ainsi que d'une diminution des prestations de service, telles que la réduction de la fréquence de ramassage des poubelles des bureaux du centre administratif.

L'année 2018 présente cependant un arrêt de la tendance à la baisse : les charges à caractère général augmentent de 3,3 % par rapport à 2017 et s'établissent à 57,1 M€ (hors refacturations internes au budget principal). Cette évolution s'explique essentiellement par le paiement, en 2018, de la taxe foncière au titre de l'usine d'incinération pour les années 2017 et 2018, pour un montant total de 1,4 M€, financé par une recette du même montant

perçue auprès du délégataire de service public. Sans cette charge exceptionnelle, le montant des charges à caractère général s'établirait à 55,7 M€, soit en très légère augmentation par rapport à 2017.

Les dépenses de personnel

Une fois retraitées des refacturations internes, les dépenses de personnel du budget principal s'élèvent à 59,9 M€ en 2018, soit 39,1 % des dépenses de gestion hors subventions aux SPIC. Ce taux était de 36,2 % en 2013. La part des dépenses de personnel dans les dépenses de gestion est donc croissante sur la période de contrôle.

La masse salariale a été maîtrisée entre 2013 et 2015 et diminue même en 2016. La tendance s'inverse en 2017 et l'augmentation se poursuit en 2018 (+ 2,9 %) compte tenu notamment de l'augmentation des effectifs durant ces deux exercices (cf. analyse plus détaillée dans la partie relative aux ressources humaines).

Les subventions

Les subventions de fonctionnement versées aux organismes privés et publics diminuent de 25 % entre 2013 et 2016. La tendance s'inverse à partir de 2017 (+ 1,7 M€) et 2018 (+ 1,2 M€) pour atteindre 11 M€ hors subventions aux SPIC.

Dans le cadre du transfert de la compétence à la commune de Nancy, la subvention versée au titre de l'office du tourisme à la société publique locale Destination Nancy s'élève à 1,15 M€ en 2018 (hors subvention exceptionnelle liée à la dissolution de l'association Nancy tourisme) alors qu'elle n'est compensée qu'à hauteur de 0,7 M€ dans le cadre de l'attribution de compensation.

Les subventions exceptionnelles aux budgets annexes.

Comme cela a été présenté plus haut, le budget principal soutient de manière significative plusieurs budgets annexes. La principale subvention, sur la période 2013-2018, concerne celle au profit du budget annexe des transports.

Tableau 10 : Subventions d'équilibre versées aux budgets annexes (en €)

Subvention de fonctionnement et subventions exceptionnelles aux SPIC	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Locations immobilières				633 109	2 500 000	
Parcs de stationnement	1 263 387	912 680	1 652 179	595 708	700 400	598 650
Réseau métropolitain de télécommunication	49 597	49 597	49 597			
Centre des congrès	3 351 275	5 955 445	7 072 534	6 159 225	6 779 000	4 673 300
Transports urbains		8 794 589	10 895 073	10 138 706	8 911 179	2 315 448
TOTAL	4 664 259	15 712 311	19 669 383	17 526 748	18 890 579	7 587 398

Source : Comptes de gestion

En 2018, la baisse du montant global des subventions d'équilibre a pour conséquence une insuffisance de la capacité d'autofinancement pour les budgets annexes du centre des congrès et des transports, pour lesquels les CAF nettes deviennent négatives pour respectivement - 1,7 M€ et - 0,7 M€.

Les autres charges de gestion

Une des principales charges dans le budget de la métropole est sa participation au service départemental d'incendie et de secours (14,3 M€ en 2018), qui représente près de 10 % des charges de gestion et en fait le premier contributeur au budget de fonctionnement du SDIS.

En 2018, la métropole, nouvellement membre de l'établissement public territorial de bassin (EPTB) Meurthe-Madon au titre de la compétence de gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI), a versé une cotisation de 0,3 M€.

Conclusion sur les charges de gestion

Compte tenu de l'ensemble de ces évolutions, la tendance à la baisse des charges de gestion, constatée sur la période 2013-2016, s'inverse en 2017. Elles sont alors de 144 M€.

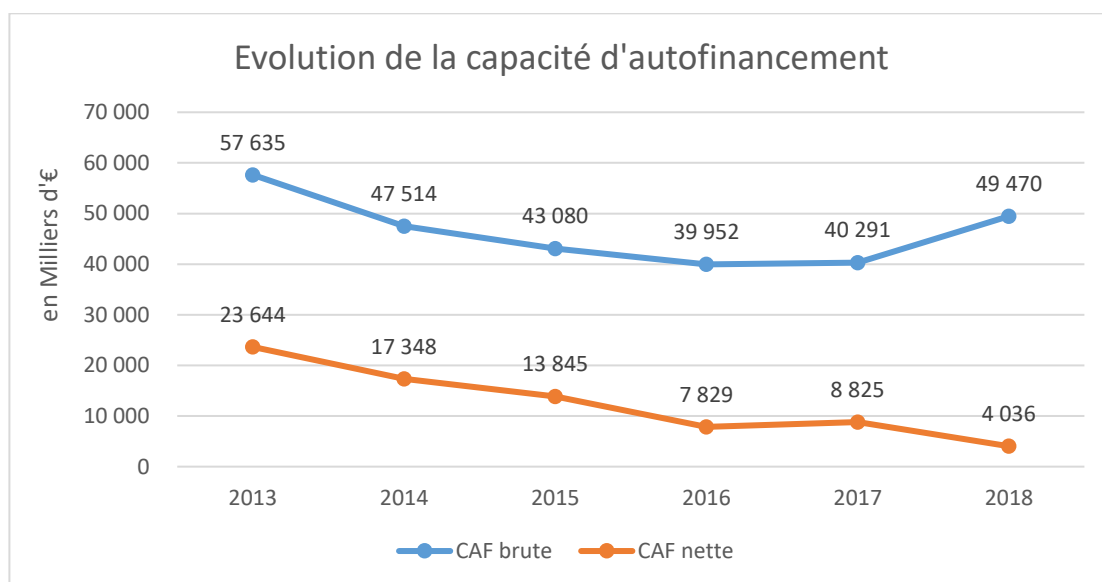
L'année 2018 présente une augmentation significative des dépenses de gestion (+16,5 M€, soit 11,4 %). Celles-ci doivent toutefois être retraitées des refacturations internes au budget principal (2,7 M€), de la comptabilisation des subventions aux SPIC en dépenses courantes et non plus exceptionnelles (7,6 M€), de la prise de la compétence GEMAPI (0,3 M€) et du paiement de la taxe foncière pour l'usine d'incinération (1,4 M€, compensée par une recette du même montant), soit un total de 12 M€.

Les dépenses de gestion, nettes de ces retraitements, augmentent de 4,5 M€, soit 3,1 %, en grande partie du fait de la hausse de la masse salariale.

Ce taux est largement supérieur à celui prévu dans le contrat de maîtrise des dépenses de fonctionnement avec l'Etat (cf. ci-dessous).

7.3.2.3 L'évolution de la capacité d'autofinancement

Figure 2 : Évolution de la CAF brute et de la CAF nette 2013-2018



Source : compte de gestion

Sur la période 2013-2016, la capacité d'autofinancement brute diminue régulièrement. Elle est suffisante pour assurer le remboursement de l'annuité en capital de la dette mais la capacité d'autofinancement nette est de plus en plus réduite (23,6 M€ en 2013 ; 8 M€ en 2016). Après un exercice 2017 relativement stable, la capacité d'autofinancement brute augmente significativement en 2018 (+ 9,2 M€) pour atteindre 49,5 M€ compte tenu notamment de la baisse conséquente des subventions aux SPIC. Cette évolution favorable ne

permet cependant pas de faire face à la croissance de l'annuité en capital de la dette (+ 13,9 M€). En 2018, la capacité d'autofinancement nette du budget principal ne génère ainsi quasiment plus de marge pour financer les investissements.

7.3.3 Le financement des investissements

L'objet d'une analyse financière est de comprendre comment la collectivité a réussi à financer ses investissements sur une période donnée, si elle a généré, sur son cycle d'exploitation, suffisamment de ressources propres (et notamment de CAF nette) pour ce faire et si cette situation est tenable sur le long terme.

Entre 2013 et 2018, sur le budget principal, la métropole a dépensé 378 M€ pour ses équipements et 69 M€ en subventions d'investissement. Les montants investis annuellement diminuent cependant régulièrement chaque année, passant de 86 M€ en 2013 à 55 M€ en 2018 (- 36 %).

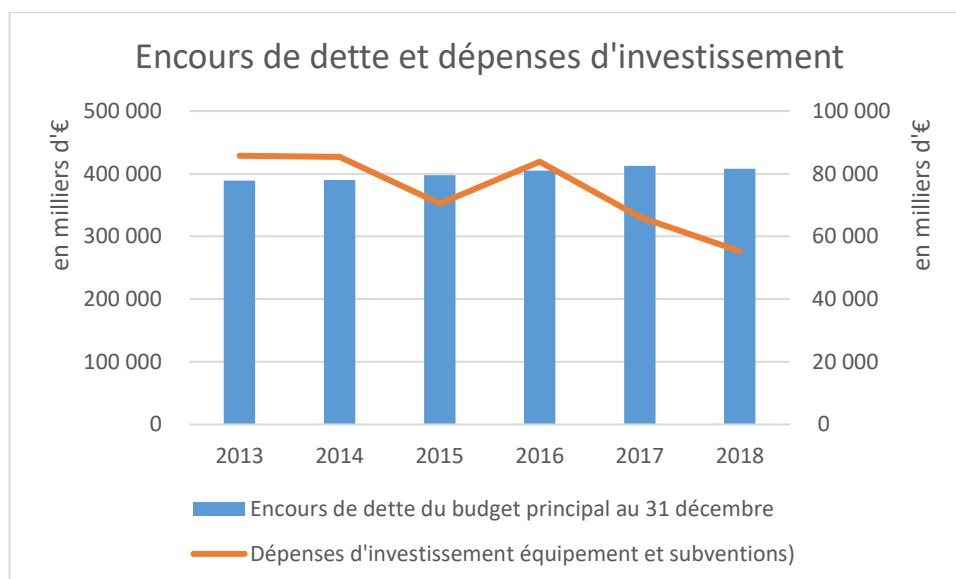
L'ensemble de ces dépenses ont notamment été financées, sur cette durée :

- par une épargne nette dégagée de 75 M€ (16 %) ;
- par des subventions de 78 M€ (16 %) ;
- par le FCTVA pour un montant de 62 M€ (13 %) ;
- par des emprunts à hauteur de 225 M€ (47 %).

La part de l'emprunt, qui est en moyenne de 47 % sur la période, monte à 65 % en 2018 compte tenu de la diminution de la capacité d'autofinancement nette mais aussi d'un montant de nouveaux emprunts contracté supérieur au besoin de financement : en 2018, la métropole aurait pu ainsi éviter d'emprunter 9 M€.

En 2018, le niveau des nouveaux emprunts rejoint presque celui de 2013 alors que les investissements diminuent de 34 %.

Figure 3 : Encours de dette et dépenses d'investissement 2013-2018



Source : comptes de gestion

Le budget principal de la métropole se retrouve donc, fin 2018, avec un niveau de dette élevé malgré une baisse des investissements sur la période. Le cycle d'exploitation ne génère plus suffisamment de capacité d'autofinancement pour permettre une amélioration de la situation.

7.4 La dette consolidée

La collectivité soumet à l'assemblée délibérante une délibération annuelle, au moment du vote des budgets primitifs, qui présente, d'une part, l'état de la situation d'endettement au 31 décembre de l'exercice qui vient de s'écouler et, d'autre part, les perspectives de l'année à venir retraçant les montants de dette envisagés, les contrats déjà souscrits et les financements à rechercher.

Tableau 11 : Encours de dette au 31 décembre (en M€)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution 2013- 2018
BA Eau	35,9	33,0	35,4	39,0	40,3	39,3	9,3 %
BA Assainissement	11,7	10,5	9,3	8,0	7,0	6,2	- 47,2 %
BA RMT	1,8	1,7	4,1	4,4	4,2	4,0	121,9 %
BA Parc de stationnement	19,0	22,7	26,2	27,7	26,2	24,6	29,2 %
BA Locations immobilières	10,6	10,1	9,6	10,3	10,3	10,5	- 0,3 %
BA Centre des congrès	43,1	55,3	56,0	53,0	49,8	48,6	12,6 %
BA Transports	156,3	158,6	156,3	149,5	142,9	137,3	- 12,2 %
Budget principal	389,4	389,9	397,9	405,0	412,5	408,2	4,8 %
Total	667,8	681,7	694,8	696,9	693,2	678,7	1,6 %

Source : comptes de gestion

Comme la chambre l'a déjà souligné dans son précédent rapport, la métropole présente un encours global élevé.

En 2018, sa soutenabilité est très contrastée selon les budgets, avec une capacité de désendettement dépassant les 12 ans pour certains budgets industriels et commerciaux (parcs de stationnement, locations immobilières et centre des congrès), pour lesquels le remboursement de l'annuité de la dette n'est rendu possible que par des subventions d'équilibre.

Tableau 12 : Capacité de désendettement (en années)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Budget principal	6,8	8,2	9,2	10,1	10,2	8,3
BA Eau	4,7	3,6	4,1	3,6	4,0	3,6
BA Assainissement	1,7	3,8	1,8	1,2	0,9	1,0
BA RMT	3,5	3,6	6,5	6,2	6,5	5,8
BA Parc de stationnement	16,9	21,9	17,5	18,3	13,9	12,9
BA Locations immobilières	22,6	14,4	14,6	8,1	3,9	15,6
BA Centre des congrès	26,4	21,8	16,1	17,1	9,6	31,9
BA Transports	12,0	12,0	11,7	10,9	8,8	11,0
Budgets consolidés	7,5	8,8	9,1	9,0	8,1	8,1

Source : Comptes de gestion

La chambre relève que le montant total de la dette présenté dans les comptes de gestion diffère de celui du compte administratif. Une différence de près de 4 M€ est constatée

au 31 décembre 2017. En 2018, l'écart s'est amenuisé mais le montant de la dette bancaire n'est pas strictement identique, ce qui interpelle sur la qualité des échanges d'informations entre l'ordonnateur et le comptable.

Le taux moyen de la dette, sous l'effet de renégociations et de conditions favorables du marché, s'améliore sur la période, passant de 3,2 % en 2013 à 2,2 % en 2018.

Tableau 13 : Classement de l'encours consolidé selon la charte de bonne conduite (en %)

en %	2013	2014	2015	2016	2017
Part A1	82,6	86,2	87,5	94,3	94,7
Part B1	4,0	5,2	4,7	4,8	4,5
Part E1	1,7	1,5	1,4		
Part E3	1,1				
Part B4	1,1	1,0	0,9	0,8	0,8
Part E4	8,3	4,8	4,5		
Part E5	1,2	1,1	1,0		

Source : Etats de la dette

Entre 2013 et 2018, la collectivité a très largement désensibilisé son encours : 95 % sont désormais classés en A1 selon la charte de bonne conduite, 4,5 % en B1 et seul un emprunt résiduel, réparti entre les budgets annexes de l'eau, de l'assainissement et des réseaux de télécommunication, reste classé en B4.

Tableau 14 : Part des emprunts contractés avec une durée inférieure ou égale à 20 ans (en %)

2000-2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
96 %	86 %	82 %	0 %	57 %	26 %	4 %

Source : liste des emprunts fournie par la métropole

Le tableau ci-dessus montre un allongement de la durée des nouveaux emprunts contractés. Jusqu'en 2014, la quasi-totalité de ceux-ci présentaient des durées inférieures ou égales à 20 ans. Par la suite, cette politique s'inverse (à l'exception toutefois de 2016 où les parts des emprunts à moins et plus de 20 ans sont équitablement réparties), les emprunts contractés étant pour la plupart si ce n'est la totalité comme en 2015, sur des durées au-delà de 20 ans.

Cette tendance correspond à une stratégie d'optimisation de la métropole visant à « figer » des taux attractifs sur une durée longue, dans un contexte de taux d'intérêt particulièrement bas. Ainsi, en 2017, 46,7 M€ ont été mobilisés auprès de quatre prêteurs à des taux fixes compétitifs de 1,49 % sur des durées longues (25 et 20 ans).

S'il n'existe pas pour les collectivités territoriales de règle visant à lier durée d'un investissement et durée du prêt, il n'en demeure pas moins qu'il convient de s'interroger sur la durée particulièrement élevée de certains emprunts les plus récents compte tenu de la nature des opérations à financer, par exemple lorsqu'il s'agit d'emprunter sur 25 ans pour la réfection d'une route ou l'achat d'un véhicule, dont les durées de vie économique sont de 5 à 15 ans. C'est pourquoi la métropole pourrait examiner la cohérence des durées d'emprunts avec celles des biens financés, en lien avec leurs durées d'amortissement.

L'encours au 1^{er} janvier 2019 est réparti entre 19 prêteurs. Le principal est la Caisse des dépôts et consignation (19,5 % de l'encours).

Les négociations avec les établissements bancaires sont menées de gré à gré. La chambre invite la métropole à procéder à la rédaction d'un cahier des charges et à l'organisation d'une consultation bancaire plaçant les établissements prêteurs dans les mêmes conditions afin de pouvoir choisir l'offre la plus performante à un instant donné.

Dans les rapports de présentation de la dette, l'encours, la capacité de désendettement et le taux moyen sont calculés d'un seul bloc et ne font pas l'objet d'une répartition ni d'une analyse par budget. Cette approche particulière de gestion d'un stock global ne répond ni aux exigences particulières des budgets annexes industriels et commerciaux, ni aux pratiques comptables établies par les instructions budgétaires et comptables reprises par le comité de fiabilité des comptes locaux

Le fait de répartir certains contrats sur plusieurs budgets rend le suivi de l'encours plus délicat et est une source d'erreur, particulièrement lorsqu'il s'agit de renégocier un ensemble de prêts comme ce fut le cas en 2017 avec la Caisse des dépôts et consignations (cf. délibération du 23 février 2018 relative à la politique en matière de gestion de la dette pour 2018) et de répercuter sur chaque budget l'impact de ces réaménagements.

La collectivité mobilise en début d'année des emprunts et n'émet les titres constatant cette mobilisation sur les comptes 16 de chaque budget principal ou annexe, qu'en fin d'exercice, une fois le besoin de financement définitif de chaque budget calculé. Elle ventile alors les emprunts contractés au prorata des besoins de chaque budget. Les mandats des échéances de ces emprunts non encore titrés mais payés tout au long de l'année sur le budget principal sont alors partiellement annulés pour être réémis sur les budgets définitifs d'affectation.

Cette pratique oblige le comptable à laisser les sommes empruntées sur un compte d'attente, avant que le titre ne soit émis, à commencer les remboursements avant même que la collectivité n'ait émis le titre, à imputer initialement les remboursements sur le seul budget principal et à les annuler pour en assurer une répartition en fin d'année, directement sur le compte 16, sans passer par le compte 27. Cela complexifie la gestion et est source d'erreurs, pouvant expliquer pour partie les différences constatées entre les données de l'ordonnateur et celles du comptable concernant l'encours de dette.

L'ordonnateur devrait émettre un titre au compte 16 du budget principal dès l'encaissement de l'emprunt et rembourser les échéances prévues au tableau d'amortissement de l'emprunt sur ce seul budget principal.

En fin d'année, une fois le besoin de financement du budget annexe connu, dans le cadre d'une délibération fixant les modalités de remboursement de l'avance remboursable accordée par le budget principal aux budgets annexes, un mandat devrait être émis au compte 2763 constatant le transfert de créance du budget principal vers chacun des budgets annexes concernés qui devraient alors émettre un titre du même montant au compte 1687. Le remboursement des échéances jusqu'à extinction de la dette se ferait ensuite selon le schéma suivant, afin d'éviter les annulations de mandats voire les titres d'annulation, qui interviennent en fin d'année pour régulariser la situation.

Tableau 15 : Schéma des écritures entre budgets annexes et budget principal concernant le remboursement des échéances de prêt

Budget principal		Budget annexe	
Action	Comptes	Comptes	Action
Remboursement du capital à la banque	1641*		
Remboursement des intérêts à la banque	6611*		
Facturation du capital au budget annexe	2763*	1687*	Remboursement du capital au budget principal
Facturation des intérêts au budget annexe	76233	661133	Remboursement des intérêts au budget principal

Source : Comité de fiabilité des comptes locaux-Septembre 2018

La chambre invite la métropole à adopter ce schéma d'écritures.

Rappel du droit n° 5 : Adopter des modalités de répartition des emprunts entre le budget principal et les budgets annexes conformes aux prescriptions comptables.

7.5 La gestion de la trésorerie

La métropole planifie par grandes masses les encaissements et décaissements mensuels récurrents mais n'assure pas une planification journalière des flux de trésorerie afin de limiter celle-ci au strict minimum.

Une analyse des soldes quotidiens du compte 515 sur l'année 2018 montre que la trésorerie oscille entre 32 et 86 M€, situation notamment due aux excédents de trésorerie générés par les budgets annexes de l'eau et de l'assainissement et à un besoin en fonds de roulement particulièrement négatif (- 26 M€ au 31 décembre 2018).

La chambre invite la métropole à adopter une stratégie de gestion de trésorerie lui évitant de conserver en permanence a minima 32 M€ sur son compte 515, au besoin en contractant une ligne de trésorerie. Compte tenu des masses financières en jeu, la métropole est susceptible de réaliser des économies.

Recommandation n° 7 : Mettre en place un plan et un suivi de la trésorerie dans le cadre d'une stratégie définie en lien avec celle de la dette.

7.6 La contractualisation avec l'Etat

La loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 détermine les objectifs de l'Etat en matière de déficit public et fixe à l'article 13 les objectifs assignés aux collectivités territoriales qui contribuent « à l'effort de réduction du déficit public et de maîtrise de la dépense publique ».

Par un contrat du 29 juin 2018, la métropole s'est engagée à contenir l'évolution de ses dépenses réelles de fonctionnement dans la limite de 1,2 % par an de 2018 à 2020, la collectivité ayant renoncé à la majoration de 0,15 point à laquelle elle pouvait prétendre.

Ainsi, les dépenses réelles de fonctionnement de 2017 s'établissant à 174,4 M€, elles devaient atteindre au maximum 176,5 M€ en 2018 et au plus 180,8 M€ en 2020.

Par un courrier du 21 mars 2018 adressé au préfet, la métropole a estimé qu'elle avait atteint l'objectif fixé, compte tenu de dépenses réelles de fonctionnement s'élevant à 171,1 M€ et de déductions à opérer pour un montant de 4 M€, dont 2,35 M€ au titre des refacturations internes liées aux dépenses de traitement des ordures ménagères, 1,4 M€ au titre de la taxe foncière et 0,26 M€ au titre de la compétence GEMAPI nouvellement assumée. Ces

retraitements ont été validés après analyse de la direction départementale des finances publiques.

La chambre constate cependant que l'atteinte de cet objectif a été permise par une baisse significative, de 11,6 M€, des subventions versées aux budgets annexes.

Les seules dépenses de gestion hors subventions aux budgets annexes ont, quant à elles, augmenté de 3,1 %, comme cela a été montré plus haut, soit un rythme supérieur à celui contractualisé avec l'Etat pour l'ensemble des dépenses de fonctionnement.

7.7 La prospective financière

Alors qu'elle ne dispose plus d'une grande capacité d'autofinancement et que sa dette est déjà élevée, la métropole a un programme d'investissement pour le moins ambitieux, compte tenu notamment du projet tram.

En octobre 2017, la prospective réalisée par la direction des finances et présentée au comité exécutif, concluait que *« si la situation [du budget principal] est relativement fragile, mais sous contrôle, la situation future, à partir de 2022, est intenable avec une épargne nette négative et une capacité de désendettement fortement dégradée (17,5 ans en 2024) »*.

La prospective présentée lors du débat d'orientations budgétaires de 2019 aboutit à la conclusion que *« sans surprise, un scénario au fil de l'eau [fait] apparaître une capacité de désendettement sujette à inquiétude »* et qu'il convient de réaliser 2 M€ d'économies nouvelles chaque année, en fonctionnement, pour *« aborder sereinement la période à venir, permettant de disposer d'une capacité de désendettement inférieure à 12 ans et d'une épargne nette sur la crête des 15 M€ en fin de prochain mandat, tout en acceptant un encours qui avoisinera un milliard d'euros »*.

Comme suite au contrôle de la chambre, la prospective a été actualisée, détaillée et élargie jusqu'à 2028.

Les hypothèses retenues par les services de l'ordonnateur sont les suivantes :

- réalisation du PPI (hors projet tram) à seulement 90 % ;
- des subventions pour le projet tram à hauteur de 15 % du mandat HT (soit 58 M€) ;
- évolution des dépenses de personnel de 1,5 % par an ;
- charges de gestion en augmentation de 1,2 % par an ;
- évolution des recettes fiscales du seul fait des bases de 1,2 % par an ;
- évolution des recettes d'exploitation 1 % (augmentation tarifaire) ;
- emprunts nouveaux réalisés sur 25 ans à des taux de 1 % en 2019 et 2,2 % sur fin de période .

Certaines de ces hypothèses apparaissent relativement optimistes. Ainsi, aucun engagement n'a encore été reçu concernant le montant des subventions que pourraient être accordées pour le projet tram. L'évolution attendue des recettes fiscales, hors toute variation de taux, est envisagée à 1,2 % par an quand la moyenne annuelle des exercices passés est de 1 %, sans compter les incertitudes quant au taux de TEOM sur les années à venir, qui pourrait être amené à diminuer encore. L'évolution des dépenses de personnel correspond au seul glissement vieillesse technicité et se situe largement en-dessous de taux constatés en 2017 et 2018. Les hypothèses concernant l'emprunt confirment la stratégie d'allongement de la durée de la dette, qui permet de diminuer en les étalant dans le temps, les remboursements annuels de capital. La chambre relève enfin que la prospective est établie sur la base d'une réalisation à seulement 90 % du plan pluriannuel d'investissement (hors dépenses du projet tram, pour lequel le taux de réalisation prévu est de 100 %).

Malgré ces hypothèses relativement optimistes, la prospective présente une situation restant précaire :

- la CAF nette représente 4 à 5 M€ par exercice sur 2019-2023 et devient nulle les quatre années suivantes. Le cycle d'exploitation ne permet donc plus de financer les investissements. Leur quasi-totalité, y compris ceux relatifs aux opérations récurrentes, sera donc portée par l'emprunt, hors recettes propres de la section d'investissement (FCTVA, subventions) ;
- la capacité de désendettement dépasse 12 années, seuil d'alerte, à partir de 2022 et atteint jusqu'à 13,5 années en 2023 et 2024 avant de diminuer ;
- l'encours de dette s'accroît progressivement pour avoisiner 900 M€, soit une augmentation de plus d'un quart.

La métropole ne disposera ainsi d'aucune marge de manœuvre supplémentaire en investissement pendant les dix années à venir.

En outre, il suffirait que les recettes fiscales progressent légèrement moins que 1,2 % et que les charges de personnel augmentent, pour des raisons statutaires, un peu plus que prévu, pour que la CAF nette devienne négative dès 2022.

Or, les marges de manœuvre sur la fiscalité sont aujourd'hui limitées. Les possibilités d'action sur la taxe d'habitation paraissent faibles compte tenu de la réforme en cours. Une augmentation du taux de TEOM n'est pas envisageable. Dès lors, la seule possibilité serait une augmentation des taxes foncières, dans des proportions d'autant plus importantes que leur part dans l'ensemble des recettes fiscales représente moins de 15 %.

Dans ces conditions, la métropole du Grand Nancy doit retrouver des marges de manœuvre en diminuant ses charges de fonctionnement. Les actions de maîtrise des dépenses réalisées jusqu'à présent ne sont pas suffisantes et l'année 2018 montre une inversion de tendance qui n'est tenable ni sur le court, ni sur le moyen terme. Les dépenses de personnel devraient faire l'objet d'une attention particulière.

8. LE CHAUFFAGE URBAIN

En annexe 3 et 4 : une carte du réseau et les données techniques sur la période 2013-2017.

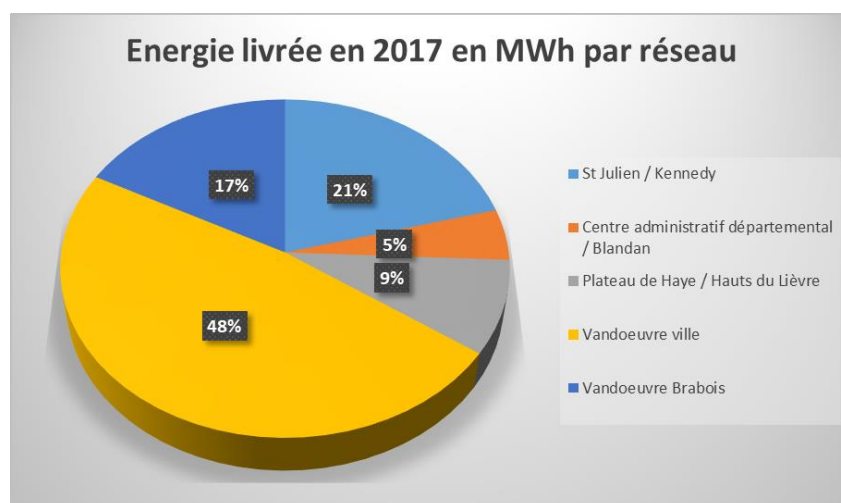
8.1 Présentation générale des réseaux de chauffage urbain du Grand Nancy

La métropole du Grand Nancy gère cinq réseaux de chauffage urbain d'une longueur totale de 50,9 km au 31 décembre 2017. Le principal est celui de Vandoeuvre ville, qui totalise à lui seul 22,7 km et 48 % de l'énergie livrée. Le second (21 % de l'énergie livrée) est celui du centre-ville de Nancy, dénommé « St Julien / Kennedy ».

La longueur du réseau augmente de 49 % entre 2013 et 2017. L'essentiel de la progression s'explique par l'intégration en 2015 et 2016, de deux réseaux initialement indépendants, celui de l'hôpital de Brabois et celui de l'office métropolitain de l'habitat qui dessert le plateau de Haye et le quartier des Hauts-du-Lièvre.

Fin 2018, un nouveau réseau de 3,1 km s'étendant sur les communes de Laxou et Villers est venu compléter l'offre de chauffage urbain.

Figure 4 : Part de chacun des réseaux de chauffage urbain dans l'énergie livrée en 2017



Source : métropole du Grand Nancy

8.2 Le schéma directeur du chauffage urbain

En application de l'article L. 2224-38 du code général des collectivités territoriales, la métropole doit adopter, avant le 31 décembre 2018, un schéma directeur de son réseau de chaleur, qui doit concourir à « la réalisation de l'objectif d'une alimentation des réseaux de chaleur ou de froid à partir d'énergies renouvelables et de récupération en 2020. Il inclut une évaluation de la qualité du service fourni et des possibilités de densification et d'extension de ce réseau et d'interconnexion de ce dernier avec les autres réseaux situés à proximité, ainsi qu'une évaluation des possibilités de développement de la part des énergies renouvelables et de récupération dans l'approvisionnement du réseau ».

La métropole a fait procéder, avant que cette obligation n'existe, à une étude de son réseau de chaleur. Le document intitulé « rapport d'audit global » a été remis le 5 juin 2015. Il présente un état des lieux et des analyses économiques et juridiques ainsi qu'une partie appelée « horizon 2020 ». Cette dernière passe en revue l'ensemble des projets de développement urbain du Grand Nancy et présente, pour chacun, les conditions d'équilibre financier de l'opération d'extension du chauffage urbain sur l'espace concerné (montant d'investissement maximal à prévoir en euros et en mètres linéaires).

Les services de la métropole travaillent actuellement à l'actualisation de cette étude.

La chambre invite l'ordonnateur à présenter à l'assemblée délibérante, pour validation, ce document prospectif dès lorsqu'il aura été mis à jour et à l'adopter comme schéma directeur du réseau de chaleur.

8.3 Les enjeux du chauffage urbain pour la métropole du Grand Nancy

8.3.1 L'enjeu environnemental

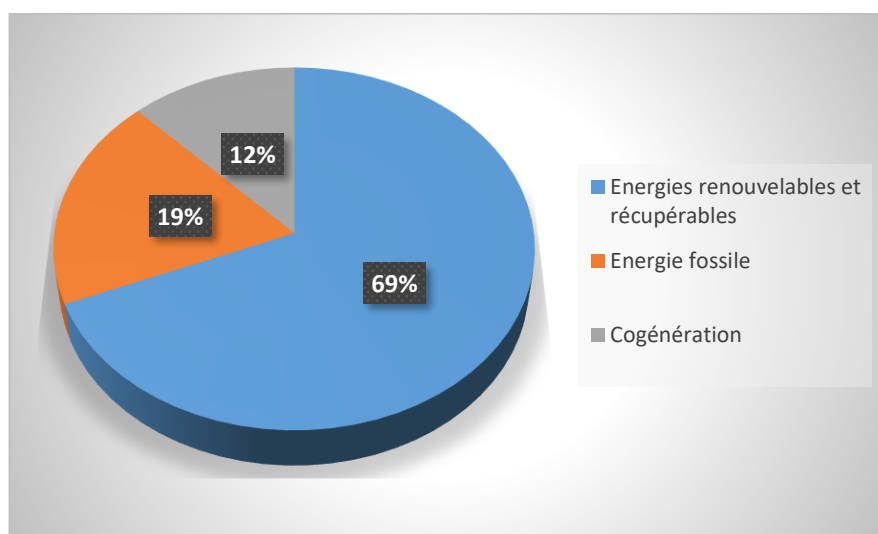
8.3.1.1 *Le chauffage urbain, instrument de la baisse des gaz à effet de serre.*

Dans les logements, le chauffage représente 75 % des consommations énergétiques : il apparaît ainsi comme le principal levier d'action dans la réalisation de l'objectif de diminution de la consommation d'énergie¹⁸. Il en va de même dans le domaine des bâtiments tertiaires.

Par son action pour développer les énergies renouvelables alimentant le chauffage urbain, la métropole contribue à la diminution des gaz à effet de serre. Ainsi, selon une étude menée en 2018 par l'agence d'urbanisme du Grand Nancy, avec un taux de raccordement de 15 % des bâtiments situés sur son ressort, soit 30 000 équivalents-logements, ce sont 63 000 tonnes de CO₂ rejeté qui sont évitées chaque année.

Les énergies renouvelables représentent, en 2017, 69 % des sources de production de chaleur sur l'ensemble des réseaux du Grand Nancy. Cette performance était avant tout permise par la connexion du réseau de Vandoeuvre-ville à l'usine d'incinération, productrice de chaleur : l'énergie produite par l'usine d'incinération est utilisée pour le chauffage urbain. La métropole a en outre, au fil du temps, réalisé 3 chaufferies biomasse, sur les réseaux de Vandoeuvre (2009), de St Julien Kennedy (2010) et Vandoeuvre Brabois (2015).

Figure 5 : Part des sources d'énergie dans la chaleur produite en 2017 pour l'ensemble des réseaux.



Source : métropole du Grand Nancy

Cette proportion d'énergies renouvelables est légèrement inférieure à celle constatée en 2013 compte tenu de l'intégration de nouveaux réseaux dont le taux de chaleur issue de ces énergies, à savoir respectivement 60 % et 63 % pour les réseaux des plateaux de Haye et de Brabois, était inférieur à celui du réseau lors de leur intégration, malgré l'installation d'une chaufferie biomasse en 2016 pour l'alimentation du réseau du plateau de Haye. Cependant,

¹⁸ Pour diminuer les gaz à effet de serre induits par le chauffage, deux actions sont possibles :

- d'une part, la diminution de la consommation énergétique par la rénovation thermique des logements conformément aux objectifs du plan local de l'habitat durable ;
- d'autre part, le développement des énergies non fossiles et notamment des énergies renouvelables. Les énergies fossiles équipaient, en 2008, 64 % des logements. Dès lors, la connexion de logements à un réseau de chaleur alimenté par des énergies majoritairement renouvelables contribue effectivement à la diminution de production de gaz à effets de serre. Le plan climat air énergie territorial évaluait le gain potentiel du raccordement d'un logement logé au fioul à un réseau de chaleur bois à 5 téqCO₂/an (p. 15).

si la proportion d'énergies renouvelables a légèrement diminué en poids relatif depuis 2013, la quantité d'énergie produite à partir de celles-ci, en substitution à celles issues de l'énergie fossile, a augmenté d'un tiers sur la période.

8.3.1.2 L'atteinte des objectifs du plan climat air énergie territorial

La communauté urbaine du Grand Nancy a adopté, en novembre 2012, son plan climat air énergie territorial (PCAET). Selon le diagnostic du territoire, la moyenne d'émissions par habitant de la communauté urbaine était de 8,3 téqCO₂¹⁹ par habitant, supérieure à la moyenne nationale (6,1) compte tenu de la forte présence d'industries sur le territoire de la métropole. L'habitat était responsable de 21 % des émissions de gaz à effet de serre (GES), soit 454 512 téqCO₂, un logement moyen du Grand Nancy émet[tant] 3,36 téqCO₂ par an.

Le plan climat fixe l'objectif d'une réduction de 20 % des émissions de GES à l'horizon 2020, et de 75 % en 2050.

Les analyses menées en continu sur les émissions de GES permettent de constater que si la tendance est à une diminution régulière, malgré la part élevée des sources d'énergie renouvelable dans la chaleur produite, l'objectif de réduction ne sera probablement pas atteint.

8.3.2 L'enjeu économique

8.3.2.1 Un prix moyen inférieur à la moyenne nationale

Un second enjeu pour la métropole est de pouvoir proposer aux abonnés du chauffage urbain un tarif modéré.

Les prix moyens constatés en 2017 sur l'ensemble des réseaux apparaissent inférieurs à la moyenne nationale constatée pour les réseaux de chauffage urbain.

Tableau 16 : Prix moyen de vente du MWh en 2017 (en € HT)

Prix moyen global du MWh (R1 + R2) en € HT	2017
St Julien / Kennedy	61,3
Centre administratif Blandan	64,7
Plateau de Haye	67,0
SEEV Ville	52,5
SEEV Brabois	70,8
Référence nationale pour une part d'énergies renouvelables supérieure à 50 %	71,7

Source : Données rapports d'activité et rapport AMORCE pour la moyenne nationale

La négociation à l'occasion du renouvellement, en 2016, de la délégation de service public pour la gestion des réseaux St Julien/Kennedy, Blandan et Plateau de Haye, a permis de faire diminuer les prix de manière significative. Cette baisse s'explique, selon l'ordonnateur en fonction jusqu'au 17 juillet 2020, par le fait que la majorité des ouvrages nécessaires au chauffage urbain sont amortis financièrement, que les investissements prévus dans le cadre du nouveau contrat sont raisonnablement amortissables sur leur durée et qu'une négociation rigoureuse a été menée, avec l'aide d'un assistant à maîtrise d'ouvrage. Ces propos montrent l'utilité de remettre en concurrence régulièrement les délégations de service public et de prévoir des durées adaptées à l'amortissement des biens de retour.

¹⁹ Tonnes d'équivalent CO₂.

Tableau 17 : Evolution du prix moyen global du MWh en € HT sur les réseaux de la délégation renouvelée à 2016

en € HT	2013	2014	2015	2016	2017
St Julien / Kennedy	78,8	88,7	81,8	NC	61,3 €
Centre administratif Blandan	98,0	92,3 €	80,68 €	NC	64,7 €
Plateau de Haye	hors délégation	hors délégation	hors délégation	NC	67,05 €

Source : Données métropole du Grand Nancy d'après les rapports d'activité du délégataire ; sur 2016, le prix moyen n'est pas connu car la DSP a été renouvelée en milieu d'année.

8.3.2.2 Une extension du réseau rendue possible par l'intérêt financier pour l'usager du raccordement au chauffage urbain.

Le raccordement au réseau de chauffage urbain n'est pas une obligation pour les particuliers et les institutions situés à proximité des réseaux, ce qui oblige le délégataire à proposer des tarifs concurrentiels afin de pouvoir étendre le nombre de ses clients et rentabiliser ses installations.

Pour chaque demande de raccordement au réseau, une analyse individuelle est réalisée par le délégataire concerné, qui permet au demandeur d'évaluer l'intérêt ou non d'un raccordement compte tenu des économies attendues sur la facture annuelle d'une part, mais aussi du coût lié aux installations de raccordement d'autre part.

8.3.2.3 Une politique sans risques et peu coûteuse pour la métropole

La politique de développement du chauffage urbain, vertueuse sur le plan environnemental, présente en outre l'avantage d'être peu coûteuse pour la métropole dans le cadre de la délégation de service public.

Le risque et les frais liés aux extensions du réseau sont uniquement portés par le délégataire. Les travaux de voirie liés au réseau de chauffage urbain (extensions, réparations) sont eux-mêmes assurés par le délégataire, comme l'exige le règlement de voirie du Grand Nancy qui intègre un cahier des charges des réfections précisant les obligations des concessionnaires.

Seuls les coûts de suivi de la délégation (masse salariale de la direction du chauffage urbain) sont imputés sur le budget principal.

8.3.3 Les relations avec les abonnés et les usagers

Afin de faciliter la relation avec les abonnés et les usagers, la métropole a réuni un premier comité des usagers en juin 2019.

8.4 Le suivi des délégataires

Le service public de production et de distribution de la chaleur du Grand Nancy est géré dans le cadre de deux délégations de service public : la première concerne le réseau du centre-ville de Vandœuvre-lès-Nancy, auquel a été ajouté en 2015 celui de Brabois et la seconde les autres réseaux. Elles sont en cours depuis respectivement les 1^{er} avril 2007 et 1^{er} juillet 2016, toutes deux sur une durée de 20 ans.

Ces deux contrats appellent trois remarques.

Premièrement, il n'est pas possible, au vu des comptes rendus annuels transmis, de savoir si le délégataire respecte le compte d'exploitation prévisionnel ou non. Celui-ci fait l'objet d'une annexe au contrat initial. Il est modifié à chaque avenant prévoyant une extension de réseau, qui présente alors en annexe seulement les modifications « marginales » à apporter au compte d'exploitation prévisionnel. Le délégant ne dispose donc pas de compte d'exploitation consolidé. Or, dans le cadre du contrôle du délégataire, le délégant doit pouvoir comparer le bilan financier annuel de ce dernier avec le compte d'exploitation prévisionnel consolidé. Sans celui-ci, le contrôle du respect de l'équilibre du contrat est limité. La métropole n'est ainsi pas en mesure de savoir si le délégataire respecte ses prévisions de dépenses et de recettes, et si les extensions sont rentables pour celui-ci. Elle devrait donc exiger de ses délégataires, à chaque avenant, la production d'un compte d'exploitation prévisionnel consolidé.

Deuxièmement, les formules de révision des tarifs intégrées dans les contrats utilisent jusqu'à 17 index. Même si les délégataires estiment que « *les formules de révision paramétriques reflètent les différentes composantes des coûts* » et que ce système permet d'être « *au plus près de la réalité des charges supportées* », cela rend difficile le contrôle de l'évolution des tarifs par le délégant.

Enfin, aucun des rapports des deux délégataires ne commente le respect ou non des quotas de gaz à effet de serre. Pourtant, les bilans financiers mentionnent la charge relative à l'achat des quotas de CO₂ complémentaires ou non couverts par les allocations. Même si la gestion des quotas est de la responsabilité des délégataires, le délégant pourrait leur demander de fournir dans les rapports annuels des explications concernant la manière dont sont gérés ces quotas.

9. LES RESSOURCES HUMAINES

9.1 L'organisation et les effectifs de la direction des ressources humaines

La gestion des ressources humaines est assurée par deux directions : celle des ressources humaines (RH), composée de 34 agents dont quatre apprentis, et celle de la prévention et de la santé au travail, dirigée par un médecin de prévention et composée de 11 agents dont deux apprentis.

La gestion du personnel est essentiellement centralisée au sein des deux directions centrales : seul le suivi du temps de travail est déconcentré (validation des congés, gestion des horaires).

Au total, la fonction ressources humaines est assurée par 45 agents dont six apprentis, ce qui représente 3,4 % de l'effectif de la métropole, ratio élevé par rapport aux moyennes connues sur cette fonction²⁰. Ainsi, les gestionnaires de paie et de carrière de la DRH sont une dizaine, encadrés par trois attachés, ce qui représente un suivi de 130 agents par gestionnaire seulement, alors même que la gestion des maladies et accidents du travail est assurée par la direction de la prévention et de la santé au travail.

Un suivi d'activité a été mis en place en 2017 (paie, carrières, temps de travail, formation, recrutement). Il devrait permettre, avec le recul et sous réserve d'être fiabilisé et affiné (le suivi « recrutement » semble être une version du travail par exemple), d'analyser le dimensionnement en termes d'effectifs des deux directions en charge de la gestion et du suivi des ressources humaines.

²⁰ 1,7 % dans les entreprises selon une étude 2017 de SIA Partners ; 1,8 % selon une étude de CEGOS de 2003.

L'évolution du nombre d'accidents du travail sur la période 2013-2018 ne permet pas de constater la plus-value d'une direction de la prévention et de la santé au travail indépendante de la direction des ressources humaines.

Tableau 18 : Evolution du nombre d'accidents du travail 2013-2018

2013	2014	2015	2016	2017	2018
88	101	137	112	94	98

Source : métropole du Grand Nancy

La chambre invite la métropole à réfléchir aux avantages que pourrait procurer une fusion des deux directions en termes de performance et d'optimisation.

9.2 La formalisation des procédures

Les procédures de gestion au sein de la direction des ressources humaines sont, dans l'ensemble, formalisées et accessibles sur le serveur informatique commun de la DRH. Elles gagneraient à être actualisées régulièrement (la fiche « chèque déjeuner » mentionne un agent référent qui a quitté la collectivité) datées, complétées (modalités de calcul spécifiques à la collectivité - exemple : procédure relative à la prime de fin d'année), finalisées pour permettre une compréhension aisée des enjeux et des modalités par chaque agent (certaines fiches demeurent dans un état provisoire).

9.3 Le système d'information des ressources humaines et le contrôle interne

Le système d'information RH a fait l'objet d'une représentation sous forme de carte, qui permet de déceler les zones à risques, notamment les interfaces entre les différents logiciels.

L'analyse des agents ayant un droit d'accès en lecture ou en modification dans le logiciel de paie ne révèle aucune anomalie.

Celle de la correspondance entre les rubriques de paie et les imputations comptables de la nomenclature budgétaire et comptable M57, pour le budget principal, fait apparaître qu'aucune des indemnités des agents contractuels ne sont imputées sur le compte 64138 : elles sont comptabilisées sur le compte 64131 prévu pour la rémunération indiciaire. En outre, les nouvelles bonifications indiciaires (NBI) sont imputées sur le compte 64112 alors que, depuis le passage à la M57, elles devraient l'être sur le compte 64113. La chambre prend note de l'engagement de l'ordonnateur en fonction jusqu'au 17 juillet 2020 à apporter les correctifs nécessaires.

L'intégration automatique d'éléments variables dans le logiciel de paie (ASTRE RH), notamment des heures supplémentaires, fait systématiquement l'objet d'un rapport de transfert des données. Ce dernier permet aux gestionnaires de détecter d'éventuelles anomalies.

Les contrôles de paie font l'objet d'une procédure spécifique (« BO à vérifier pour paie ») et sont réalisés à l'aide de nombreuses extractions automatisées du système d'informations.

9.4 La stratégie RH

Dans son rapport de 2010 analysant les modalités de mise en œuvre par la communauté urbaine d'une gestion prévisionnelle des ressources humaines, la chambre avait déjà relevé qu'elle ne « dispos[ait] d'aucun élément quantitatif, ni qualitatif sur l'évolution des effectifs pour les cinq années à venir ».

Or, pour mesurer la performance de la gestion des ressources humaines, il conviendrait que les objectifs de la collectivité en la matière soient formalisés. Pourtant, aucune feuille de route ni stratégie n'a été présentée au conseil métropolitain.

Compte tenu des enjeux portés par la fonction ressources humaines, notamment financiers mais aussi en termes d'évolution des compétences ou de qualité de vie au travail, la chambre invite la métropole à se fixer une stratégie en la matière, validée en conseil métropolitain.

L'ordonnateur en fonction jusqu'au 17 juillet 2020 a indiqué qu'une démarche « d'approfondissement de la gestion prévisionnelle des effectifs », a été engagée en janvier 2020.

Recommandation n° 8 : Adopter une stratégie de gestion des ressources humaines pour les années à venir.

9.5 Le pilotage des dépenses de personnel

9.5.1 Le suivi des emplois budgétaires

Les délibérations de la métropole relatives aux créations ou modifications d'emplois budgétaires, comme la délibération du 14 décembre 2018, permettent d'assurer, au fil de l'eau, une information de l'assemblée délibérante sur les postes créés ou modifiés, dont les missions et le grade sont définis avec précision.

Pour autant, le suivi des postes est insuffisant. Il n'est pas effectué dans le logiciel de gestion des ressources humaines, via un module spécifique, mais dans un simple tableur informatique sans interface avec le logiciel. Les postes ne sont pas numérotés, ce qui ne permet ni d'en comprendre l'historique (date de création, modifications), ni de croiser les données avec celles relatives aux effectifs, ni de s'assurer qu'il n'y a qu'un agent par emploi budgétaire, ni de vérifier les postes pourvus ou vacants. La mise en place d'un nouveau logiciel de suivi des fiches de postes et des entretiens professionnels à compter de 2019 devrait permettre d'améliorer la situation.

Les annexes relatives au personnel (B9 en M57, pour le budget principal, et C1.1 en M4 pour les budgets annexes) des comptes administratifs 2018, montrent que 1 572 emplois budgétaires sont ouverts alors que la métropole dispose d'un effectif d'agents permanents de 1 311 agents en équivalent temps plein travaillé (ETPT). 260 postes apparaissent ainsi « non pourvus », ce qui représente 20 % de l'effectif en ETPT.

Enfin, la chambre relève que le conseil métropolitain ne délibère pas sur la création des emplois temporaires (article 3 de la loi du 26 janvier 1984 : saisonniers et surcroît occasionnel de travail), alors qu'ils sont 22 présents au 31 décembre 2018 et que l'enjeu financier représente près de 300 000 € cette même année.

La chambre invite le conseil métropolitain à ajuster son nombre de postes budgétaires à ses stricts besoins pour éviter tout risque de dérapage des dépenses de personnel.

9.5.2 L'évolution des effectifs

Conformément à la maquette du compte administratif, l'annexe relative à l'état du personnel doit préciser, en équivalent temps plein travaillé (ETPT)²¹, le nombre d'agents occupant un emploi permanent²².

La métropole ne comptabilise ces agents en ETPT que depuis 2016. Le nombre mentionné en 2013 est celui des agents *physiques* et celui pour 2014 et 2015 est donné en *équivalent temps plein* (ETP). Au vu de de cette modification d'unité de décompte, les chiffres du compte administratif ne permettent pas de comprendre l'évolution des effectifs sur la période.

Par contre, la métropole dispose depuis 2014 d'un tableau de suivi des effectifs physiques par type d'agent. Les données de ces tableaux permettent de constater l'évolution du nombre d'agents permanents sur la période de contrôle.

Tableau 19 : Evolution des agents permanents (effectifs physiques) 2013-2018

2013	2014	2015	2016	2017	2018
1 366	1 376	1 380	1 344	1 349	1 359

Source : métropole du Grand Nancy

L'effectif diminue significativement en 2016, puis augmente sur les deux derniers exercices, particulièrement en 2018. La baisse de 2016 s'explique en partie par le décalage dans le temps d'un certain nombre de recrutements dû au choix de faire un appel à la mobilité interne avant de lancer un appel à candidatures extérieur, ce qui augmente la durée de vacances des postes et contribue à diminuer, sur cet exercice, le nombre de recrutements. Ceux-ci évoluent à la hausse en 2017, notamment pour accueillir les six agents transférés du département au titre de la voirie (ceux chargés du FSL n'étant transférés qu'en 2019). En 2018, des postes sont créés dans plusieurs directions, par exemple celle en charge de la sécurité et de la prévention des risques dans la cadre de la mise en place du centre de supervision mutualisé entre la métropole et les communes.

L'ordonnateur en fonction jusqu'au 17 juillet 2020 explique que l'extension des mutualisations s'est poursuivie en 2019 et que la métropole en assurant le portage, rémunère les agents mutualisés dont la charge est refacturée en tout ou partie aux adhérents. Toutefois, la chambre constate que les postes n'ont pas été transférés à l'EPCI puisque ceux relatifs au centre de supervision ont été créés *ex nihilo*.

²¹ Selon le (4) de l'annexe C1.1 en M14 et de l'annexe B9 en M57, le décompte des agents doit être effectué en équivalent temps plein annuel travaillé (ETPT). Le décompte est proportionnel à l'activité des agents, mesurée par leur quotité de temps de travail et par leur période d'activité sur l'année :

ETPT = Effectifs physiques * quotité de temps de travail * période d'activité dans l'année.

Exemple : un agent à temps plein (quotité de travail = 100 %) présent toute l'année correspond à 1 ETPT ; un agent à temps partiel, à 80 % (quotité de travail = 80 %) présent toute l'année correspond à 0,8 ETPT ; un agent à temps partiel, à 80 % (quotité de travail = 80 %) présent la moitié de l'année (ex : CDD de 6 mois, recrutement à mi-année) correspond à 0,4 ETPT (0,8 * 6 / 12).

²² Selon le (6) de l'annexe C1.1 en M14 et de l'annexe B9 en M57, « occupent un emploi permanent de la fonction publique territoriale, les agents non titulaires recrutés sur le fondement des articles 3-1, 3-2, 3-3, 38 et 47 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, ainsi que les agents qui sont titulaires d'un contrat à durée indéterminée pris sur le fondement de l'article 21 de la loi n° 2012-347 ». Ainsi, seuls les agents saisonniers ou recrutés pour accroissement temporaire de l'activité, en application de l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984, ainsi que les collaborateurs de cabinet et les collaborateurs de groupes d'élus sont considérés comme occupant un poste d'agent « non permanent ».

9.5.3 L'évolution des dépenses de personnel

Tableau 20 : Evolution des charges de personnel de l'ensemble des budgets en M€

Budget	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution
principal	55,1	56,2	56,4	55,7	58,1	61,1	11,0 %
eau	4,4	4,2	4,3	4,3	4,2	4,4	0 %
assainissement	5,4	5,6	5,5	5,5	5,3	5,2	- 4,4 %
transports	0,8	0,8	0,9	1,0	1,0	1,0	27,5 %
Total	65,7	66,9	67,2	66,5	68,6	71,7	9,1 %
<i>Evolution d'une année sur l'autre</i>		1,8 %	0,4 %	- 1,0 %	3,2 %	4,5 %	

Source : comptes de gestion

L'évolution des dépenses de personnel apparaît maîtrisée entre 2013 et 2016. Elle est même en diminution en 2016, compte tenu de la baisse des effectifs.

L'année 2017 marque une rupture puisque la masse salariale, tous budgets confondus, augmente de 3,2 %. Un tiers de cette évolution peut être imputé à la hausse de la valeur du point d'indice (+ 0,6 % au 1^{er} juillet 2016 et + 0,6 % au 1^{er} février 2017) et aux évolutions de certaines grilles indiciaires dans le cadre du protocole d'accord sur les parcours professionnels, les carrières et les rémunérations (PPCR). L'intégration des six agents de la voirie transférés du département contribue aussi, pour 230 000 €, à cette évolution. En outre, alors qu'en 2016, 93 départs d'agents permanents avaient été constatés pour 56 entrées, le nombre d'entrées (88) est devenu supérieur à celui des départs (84), ce qui a pesé sur la masse salariale. Le nombre d'agents non permanents en ETPT augmente d'une dizaine, passant de 32 en 2016 à 42 en 2017.

En 2018, les dépenses totales de personnel subissent l'effet des refacturations internes au budget principal à hauteur de 1,2 M€, qu'il convient de neutraliser pour évaluer la tendance réelle d'évolution, soit 2,7 %. Cette augmentation s'explique par un nombre plus élevé de recrutements d'agents permanents (84) que de départs (75) et l'effet du glissement vieillesse technicité - GVT (+ 1,5 %).

Une partie de l'évolution de la masse salariale s'explique par celle de la répartition des effectifs sur emploi permanent par catégorie hiérarchique entre 2013 et 2018. Le taux des agents de catégorie A augmente, passant de 20 % à 23 % alors que celui des agents de catégorie C diminue de 57 % à 53 %. Le coût moyen unitaire d'un poste augmente donc. Ainsi, même si l'effectif des agents reste globalement stable sur la période, la masse salariale augmente de manière non négligeable.

Tableau 21 : Evolution de la répartition des effectifs par catégorie hiérarchique

	2013	2018
A	20 %	23 %
B	23 %	24 %
C	57 %	53 %

Source : bilan social 2013 et tableau des agents fourni par la métropole pour 2018

9.5.4 Le suivi des dépenses de personnel

La direction des ressources humaines dispose d'un tableau de suivi de la masse salariale, agréant l'ensemble des budgets concernés, qui permet de vérifier le respect des enveloppes de crédits par imputation comptable pour l'exercice N et de comparer le

pourcentage de consommation des crédits par rapport au montant voté en N (« taux d'atteinte BP »).

Ce tableau ne permet cependant pas de constater aisément le taux d'évolution des dépenses d'une année sur l'autre. La chambre relève en outre qu'il ne recense pas les dépenses réalisées au compte 621 *dépenses de personnel extérieur* (2 M€ au budget principal en 2018 et entre 0,6 M€ et 0,7 M€ sur les exercices 2014 à 2017), compte tenu des refacturations internes au sein du budget principal.

Surtout, il n'existe pas au sein de la métropole d'état pluriannuel prospectif de la masse salariale. Compte tenu de son poids dans les dépenses de fonctionnement de la métropole, des enjeux de maîtrise de ces dépenses liées à la contractualisation avec l'Etat et de l'augmentation significative des dépenses de personnel en 2017 et 2018, la chambre invite la métropole à développer une prospective des dépenses de personnel sur les années à venir. Celle-ci pourrait être corroborée par un tableau prévisionnel des besoins en compétences et postes, avec des organigrammes cibles par service, éléments constitutifs d'une gestion prévisionnelle des ressources humaines. Le document intitulé « plan de recrutement » (6.2) ne peut en tenir lieu : il est un outil de suivi des recrutements en cours mais ne présente pas un état des besoins sur plusieurs années.

Recommandation n° 9 : Développer la prospective en matière de ressources humaines, par exemple par la définition d'organigrammes cibles à moyen terme.

9.5.5 Un dialogue de gestion perfectible sur les ressources humaines

La DRH publie chaque trimestre, à destination du directeur général, de chaque directeur général adjoint et des directeurs administratifs et financiers, un document de suivi des effectifs (nombre d'agents, entrées, sorties, prévisions de départs en retraite), de l'absentéisme, des heures supplémentaires et de la masse salariale sur l'année en cours.

La chambre relève que l'élaboration de ces documents de suivi est effectuée manuellement, par un gestionnaire de la DRH, ce qui est chronophage et source d'erreurs potentielles. En outre, seule l'équipe de direction générale est destinataire de ces tableaux de bord, charge aux directeurs généraux adjoints de les transmettre, s'ils l'estiment utiles, aux directeurs concernés. La DRH n'est pas en mesure de préciser si ces documents sont transmis à chaque directeur via les directeurs généraux. Enfin, les données sont compilées au niveau de la direction : une analyse par service n'est pas proposée par la DRH ; les chefs de service ne disposent donc pas de données de suivi RH concernant leurs agents.

Face à ces limites, compte tenu de l'enjeu que représentent les dépenses de personnel pour la métropole, la chambre l'invite à développer un outil automatisé de suivi des principales données RH, accessible à tout moment à toute la chaîne hiérarchique pour les agents qui la concernent.

En outre, ces documents pourraient donner lieu à un dialogue de gestion régulier et formalisé, entre la DRH et les autres directions, permettant de comprendre les évolutions des postes de charges variables (heures supplémentaires par exemple), d'établir les besoins en compétences futurs et de fiabiliser la vision prospective des dépenses de personnel.

9.6 Analyse de certaines catégories d'agents

9.6.1 Les collaborateurs de cabinet et ceux des groupes politiques

La situation et la rémunération des cinq collaborateurs de cabinet et des quatre collaborateurs de groupes politiques n'appellent pas d'observations.

9.6.2 Les emplois fonctionnels

La métropole du Grand Nancy comptait un directeur général et huit directeurs généraux adjoints au 31 décembre 2018.

9.6.2.1 *La situation du directeur général délégué*

En application de l'article 2 du décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987 portant dispositions statutaires particulières à certains emplois administratifs de direction des collectivités territoriales et des établissements publics locaux assimilés, « *le directeur général des services est chargé, sous l'autorité du maire, de diriger l'ensemble des services de la commune et d'en coordonner l'organisation. [...] Il peut être créé un ou plusieurs emplois de directeur général adjoint des services chargé de seconder et de suppléer, le cas échéant, le directeur général des services dans ses diverses fonctions* ».

Le directeur général délégué en fonction jusqu'au 30 avril 2020 avait été recruté en 2004 à la communauté urbaine du Grand Nancy comme directeur général adjoint avant d'en être nommé directeur général jusqu'en 2011, où il redevient directeur général adjoint avec le titre de « directeur général délégué sillon lorrain ».

La chambre avait relevé qu'il ne disposait pas de fiche de poste, qu'il n'assurait plus au sein des services de la métropole depuis 2011 des missions relevant de celles confiées aux agents détachés sur emploi fonctionnel en application du décret n°87-1101 sus-cité et qu'il n'était pas formellement mis à disposition du syndicat mixte du « sillon lorrain ».

Sa situation méritait donc d'être clarifiée et régularisée. Cela a été fait par un détachement à compter du 1^{er} mai 2020 sur le poste de directeur général du sillon lorrain, créé par une délibération du bureau du « sillon lorrain » du 17 février 2020.

9.6.3 L'emploi des personnes en situation de handicap

Au 31 décembre 2018, la métropole du Grand Nancy emploie 83 agents permanents en situation de handicap, dont 8 en catégorie A, 32 % de femmes et 71 % dans la filière technique.

Sur la période 2013-2018, compte tenu de la situation de ses agents mais aussi des marchés passés avec les établissements de travailleurs handicapés, la métropole a atteint un taux d'emploi de travailleurs handicapés aux alentours de 6,7 %, supérieur à son obligation réglementaire (6 %). Ce taux reste globalement stable sur la période.

9.6.4 Les agents contractuels sur emploi permanent au 31 décembre 2018

La métropole compte 96 contractuels sur emploi permanent au 31 décembre 2018 dont 20 en contrat à durée indéterminée. 63 agents sont en catégorie A.

Tableau 22 : Répartition des agents contractuels sur emploi permanent au 31 décembre 2018

	A	B	C	Total
Contractuels	63	30	3	96
<i>dont CDI</i>	17	3		20
Titulaires	254	288	721	1 263
Total	317	318	724	1 359
<i>Taux d'agents contractuels</i>	20 %	9 %	0 %	7 %

Source : métropole et calculs CRC

Parmi les 20 agents de la métropole en contrat à durée indéterminée (CDI), 17 sont en catégorie A et trois en catégorie B, l'un du fait de la reprise du contrat en CDI dont il bénéficiait dans une structure associative dont l'activité a été reprise par la métropole, en application de l'article L. 1224-3 du code du travail ; les deux autres dans le cadre de la loi de résorption de l'emploi précaire n° 2012-347 du 12 mars 2012.

La chambre relève que trois agents de catégorie C disposaient au 31 décembre 2018 d'un contrat sur emploi permanent, alors que le statut ne prévoyait pas cette possibilité avant la loi du 6 août 2019 relative à la transformation de la fonction publique. Cette situation était liée à deux types de raisons :

- au souhait de la collectivité de recruter sur un grade d'agent de maîtrise un candidat qui ne pouvait, sans être lauréat du concours, être recruté comme stagiaire. Ce recrutement était donc irrégulier. La situation a été régularisée depuis compte tenu du fait que l'agent a réussi le concours d'agent de maîtrise et a pu être nommé stagiaire le 1^{er} juillet 2019 ;
- à l'existence d'emplois temporaires prolongés, correspondant en réalité à des emplois permanents. Ce faisant, deux agents ont été recrutés par la voie contractuelle alors qu'ils auraient dû être recrutés comme stagiaires.

9.6.5 Les agents contractuels sur emploi non permanent au 31 décembre 2018

Tableau 23 : Nombre d'agents occupant un emploi non permanent au 31 décembre 2018

Type de contrat	Nombre d'agents
Apprentis	55
Besoin occasionnel (article 3 de la loi du 26 janvier 1984)	22
Collaborateur de cabinet	5
Emplois aidés	3
Enseignants horaires au conservatoire	17
Vacataires ou « horaires »	55
Remplaçants d'agents absents (art.3-1 de la loi du 26 janvier 1984)	40
Saisonniers	2
Service civique	3
Total général	202

Source : métropole et calculs CRC

La métropole mène une politique de développement de l'apprentissage, ce qui explique le nombre élevé d'apprentis présents (55).

Dix-sept collaborateurs du conservatoire n'assurent que quelques heures par semaine. Le nombre de leurs interventions hebdomadaires est susceptible de varier d'une année sur l'autre. Ils bénéficient d'un contrat au titre de l'article 3-2 qui vise le « *besoin de faire temporairement face et pour une durée d'un an à la vacance de l'emploi d'assistant d'enseignement artistique qui ne peut être pourvu immédiatement dans les conditions prévues par la loi* ». Cela peut se concevoir durant une année mais ce type de contrats est limité à un an et n'est renouvelable qu'une seule fois, d'après la réglementation. Cela n'est donc pas adapté pour ce type de recrutement, qui est de fait renouvelé d'une année sur l'autre. Le besoin est en effet permanent.

Les assistants d'enseignement du conservatoire devraient donc pouvoir bénéficier d'un contrat du type de celui prévu à l'article 3-3 (le contrat vise d'ailleurs les « *besoins du service et la nature des fonctions* » comme pour le agents article 3-3), pouvant le cas échéant conduire à un CDI. Ce type de contrat est cependant réservé aux agents de catégorie A et ne peut donc pas être appliqué en l'espèce. Les contrats d'assistants d'enseignement du conservatoire ne répondent pas non plus ni aux conditions de l'article 3-1 (remplacement d'agents permanents absents), ni à celles de l'article 3 (accroissement temporaire de l'activité, besoin saisonnier). Enfin, le besoin rempli par les assistants étant permanent, la rémunération à la vacation n'est pas adaptée non plus. Elle serait en outre bien moins protectrice pour les agents concernés, qui sont déjà dans une situation précaire. Aussi, aucune solution juridique n'apparaissait satisfaisante pour le traitement de la situation des enseignants du conservatoire dont le nombre d'heures est relativement limité compte tenu de l'instrument ou de la spécialité pratiquée. La loi du 6 août 2019 permet désormais de recruter des agents de catégorie B « pour les besoins du service » (article 3-3 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée) et devrait permettre de régulariser la situation de ces agents.

22 agents étaient recrutés, au 31 décembre 2018, pour un « besoin occasionnel ».

Enfin, 55 agents « horaires » intervenaient, au 31 décembre 2018. Les rémunérations perçues par ces agents en 2018 étaient supérieures à 10 000 €, ce qui laisse supposer qu'ils agissaient plutôt en remplacement d'un agent absent ou remplissaient une mission spécifique et ne répondaient pas à la définition du vacataire donnée par l'article 1 du décret n° 88-145 du 15 février 1988 relatif aux agents contractuels de la fonction publique territoriale : « *agents engagés pour une tâche précise, ponctuelle et limitée à l'exécution d'actes déterminés* ». Compte tenu de la situation très précaire des agents vacataires, la situation de ceux-ci devrait être régularisée en contractuels pour éviter tout risque de contentieux. Le juge administratif peut en effet requalifier le contrat d'un vacataire en contractuel. Le Conseil d'Etat a considéré qu'un agent qui a dispensé pendant huit ans quatre heures hebdomadaires d'enseignement du piano durant la période scolaire, même si son engagement était qualifié de « précaire et révocable » et s'il était rémunéré par des vacations, avait en réalité la qualité d'agent contractuel (CE, 15 janvier 1997, commune d'Harfleur). La chambre relève en outre que, à l'exception des intervenants ponctuels au conservatoire, les modalités de rémunération de ces agents « horaires » n'ont pas fait l'objet d'une délibération de la part du conseil métropolitain et l'invite à le faire.

9.7 La politique de rémunération des agents permanents

9.7.1 Composition de la rémunération des agents permanents

Tableau 24 : Composition des dépenses de rémunération brutes des agents permanents, décembre 2018

Traitement indiciaire	2 423 121 €	76,1 %	2 499 242 €	78,5 %
Supplément familial de traitement (SFT)	30 250 €	0,9 %		
Nouvelle bonification indiciaire (NBI)	22 029 €	0,7 %		
Indemnité de résidence (IR)	23 842 €	0,7 %		
primes	469 370 €	14,7 %	616 374 €	19,3 %
astreintes	18 262 €	0,6 %		
Heures supplémentaires (IHST)	128 742 €	4,0 %		
action sociale	70 019 €	2,2 %	70 019 €	2,2 %
Total	3 185 635 €			

Source : données de rémunération transmises par la métropole, calculs CRC

Comme dans la plupart des grandes collectivités, la part du régime indemnitaire versé aux agents représente une proportion significative de la rémunération, à savoir près de 20 %.

La rémunération brute moyenne annuelle des agents par équivalent temps plein s'élève à 28 400 € bruts annuels en catégorie C, 32 800 € en catégorie B et 46 100 € en catégorie A.

Les rémunérations les plus élevées

Parmi les 20 agents les mieux rémunérés au 31 décembre 2018, 15 sont des hommes (17 en 2013). La moyenne des 20 rémunérations nettes les plus hautes augmente de 1 % entre 2013 et 2018 et atteint 5 900 € nets mensuels.

La rémunération des directeurs

Outre les directeurs généraux adjoints, la métropole compte 29 directeurs dont l'âge moyen est de 50 ans. Parmi eux, 10 sont des femmes, 23 sont titulaires et six contractuels, dont cinq en CDI. Le régime indemnitaire moyen des femmes est de 1 057 € et celui des hommes de 1 227 € bruts. Sur l'ensemble de la rémunération 2018 (traitement indiciaire et régime indemnitaire), un écart de 7 % est constaté entre les directeurs femmes (58 128 € bruts) et les directeurs hommes (61 938 € bruts).

Le régime indemnitaire moyen des directeurs de la filière administrative (16 directeurs) est de 977 € alors qu'il est de 1 674 € pour les 19 de la filière technique. Les directeurs de celle-ci sont tous ingénieurs en chef, sauf un qui est ingénieur principal alors que 13 des 16 directeurs de la filière administrative sont du cadre d'emplois des attachés territoriaux et seulement 3 issus de celui des administrateurs. La différence de rémunération liée aux filières et aux grades perdure donc au sein de la métropole.

La rémunération des contractuels

Au sein de la direction générale, composée de neuf agents, les contractuels sont un tiers. La rémunération moyenne des directeurs généraux adjoints fonctionnaires (98 100 € bruts annuels) est supérieure de 7 % à celle des contractuels (91 700 €).

Parmi les 19 agents de catégorie A+ hors direction générale (cadre d'emplois des administrateurs, ingénieurs en chef), les contractuels représentent 42 % des effectifs. Leur échelle de rémunération (66 200 € à 78 600 €) est plus ramassée que celle des fonctionnaires (57 500 € à 86 300 €) mais la moyenne des traitements bruts des contractuels (73 900 €) est supérieure de 10 % à celle des fonctionnaires (68 000 €), alors que l'ancienneté moyenne est moindre. L'écart entre les fonctionnaires et les seuls contractuels en CDI est plus réduit (72 100 € de rémunération annuelle moyenne) qu'avec les contractuels qui bénéficient pas d'un CDI.

En catégorie A hors A+ (attachés, ingénieurs), les contractuels représentent 19 % des effectifs et la comparaison de rémunération dépend fortement du grade de recrutement. Celui sur le 1^{er} grade (attaché, ingénieur) est souvent réalisé pour de jeunes contractuels, dont c'est l'un des premiers emplois, dans l'attente d'une réussite aux concours. La rémunération d'un jeune attaché, qu'il soit contractuel ou titulaire / stagiaire, en tout début de carrière, est alors proche de celle d'un jeune agent titulaire. Il en va de même dans la filière technique.

Par contre, lorsque la collectivité recrute un ingénieur ayant déjà une certaine ancienneté, pour une mission bien précise, le contrat fait référence au grade d'ingénieur dans un échelon élevé ou directement d'ingénieur principal. Le constat peut être fait que les contractuels bénéficient d'un niveau de rémunération alors supérieur à celui des fonctionnaires (7 à 13 % selon le grade).

9.7.2 La gestion des carrières

Chaque année, il revient à l'ordonnateur de décider selon quelles modalités il promeut ou non les agents qui remplissent les conditions d'avancement de grade ou de promotion interne. Il ressort des données 2018 fournies par la collectivité que ni l'avancement ni la promotion interne ne sont considérés automatiques au Grand Nancy : sur les 382 possibilités de promotions, 121 agents ont été promus, soit 32 %. Un agent métropolitain sur 10 aura ainsi bénéficié d'une promotion ou d'un avancement de grade en 2018. Le coût de ces promotions, en année pleine, représente environ 170 000 €.

9.7.3 Le régime indemnitaire

Le régime indemnitaire versé aux agents de la métropole a été fixé par une délibération cadre du 21 novembre 2003 modifiée et complétée par une dizaine d'autres. La délibération initiale prévoit plusieurs critères de modulation : technicité, responsabilité, contraintes du poste, manière de servir et absentéisme.

Par contre, la métropole versait, en juillet 2019, des indemnités désormais dépourvues de base légale suite à la réforme générale du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP).

Elle a prévu la mise en place de ce dernier, conformément au décret n° 2014-513 du 20 mai 2014, au cours de l'automne 2019. Une enveloppe supplémentaire de régime indemnitaire de 110 000 € annuels à compter de 2020 est établie pour accompagner cette réforme, au bénéfice des agents de catégorie C.

9.7.4 Les heures supplémentaires

Les collectivités locales peuvent verser à leurs agents, après délibération de l'assemblée délibérante, des indemnités compensatrices pour la réalisation d'heures supplémentaires non récupérées.

Le conseil de communauté a délibéré le 11 octobre 2002 sur le sujet et précisé, grade par grade, les missions pouvant impliquer la réalisation effective d'heures supplémentaires (participation à des réunions au-delà des heures de service, travaux urgents par exemple).

Le tableau ci-dessous présente l'évolution du nombre et des montants d'heures supplémentaires versées sur la période 2013-2018. Entre 2013 et 2016, ce montant a diminué de 20 %. Il s'est stabilisé en 2017 pour repartir à la hausse en 2018 (+ 6 %).

Tableau 25 : Evolution du nombre et des montants d'heures supplémentaires versées 2013-2018

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Nombre d'agents ayant perçu des IHTS	876	1 013	825	875	814	881
Nombre d'IHTS versées	105 072	93 296	92 695	79 190	78 171	82 159
Montant total des IHTS versées (en M€)	2,3	2,08	2,19	1,82	1,86	1,98

Source : métropole du Grand Nancy

En 2018, le principal service générateur d'heures supplémentaires est celui en charge de la propreté urbaine, qui représente 43 % des heures supplémentaire versées pour un coût total de 0,9 M€. Ces indemnités représentent un complément de rémunération de 413 € bruts par mois pour chacun des 186 agents concernés.

Leur versement est expliqué, à hauteur de 15 %, par les heures supplémentaires générées au titre de la viabilité hivernale, combinées aux astreintes prévues pour ce dispositif.

Le reste est lié à l'organisation du travail des agents du service de la propreté urbaine. Les horaires de travail sont répartis sur les cinq jours ouvrés du lundi au vendredi. Les interventions de fin de semaine, ciblées sur l'hyper-centre de l'agglomération et les marchés dominicaux, sont réalisées sur la base du volontariat, en heures supplémentaires, les heures de nuit et de dimanche étant rémunérées et les heures de samedi récupérées. Le paiement d'heures supplémentaires est présenté comme un élément de motivation pour les agents. L'intégration des samedis et dimanches aux cycles de travail a été examinée mais cette solution représenterait, selon l'ordonnateur en fonction jusqu'au 17 juillet 2020, une grande rigidité et des difficultés de constitution des équipes. Elle ne serait par ailleurs pas moins coûteuse dans la mesure où ce choix imposerait de recruter un agent à temps non-complet (50 %) et de prendre en compte les conséquences de l'absentéisme, évalué à 15 %, dans le calcul du coût horaire du travail le week-end. La décision a donc été prise de conserver une organisation du travail du week-end basée sur la rémunération en heures supplémentaires. Le niveau du service a cependant été adapté, permettant de diminuer au final à la fois les effectifs et le nombre des heures supplémentaires sur la période 2015-2018 (- 13 agents permanents entre 2015 et 2018, et 5 emplois aidés, - 19 % d'heures supplémentaires versées).

La chambre invite l'ordonnateur à mener des analyses d'optimisation du service, du temps de travail et des heures supplémentaires dans l'ensemble de ses services, comme cela a été fait au sein de celui de la propreté urbaine.

9.8 Le recrutement

La métropole a formalisé sa procédure de recrutement dans un guide qui prévoit :

- que tout recrutement doit faire l'objet d'un appel à mobilité interne avant l'appel à mobilité externe ;
- la rédaction d'une grille d'analyse des candidatures ;
- la tenue d'un entretien ;
- à l'issue des entretiens, la rédaction d'une note et d'un compte rendu individuel « afin de motiver les décisions de choix ou de rejet des candidatures des membres du jury ».

L'analyse des recrutements des agents contractuels de catégorie A en 2017 et 2018, soit quinze dossiers, montre que la procédure est respectée. Tous ont fait notamment l'objet d'un compte rendu des entretiens permettant de comprendre les raisons pour lesquelles le choix s'est porté sur tel ou tel candidat.

9.9 La procédure d'évaluation annuelle

Le dispositif d'évaluation annuelle des agents mis en place par la métropole répond aux exigences posées par le décret n° 2014-1526 du 16 décembre 2014 relatif à l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires territoriaux, notamment en ce qui concerne les domaines sur lesquels doit porter l'évaluation, les critères pris en compte, les modalités d'organisation et de recours. Le guide de l'entretien professionnel diffusé aux agents est très didactique.

La métropole expérimente dans trois directions la dématérialisation de l'entretien professionnel avec un logiciel spécifique, qui permet de mettre en lien la fiche de poste et les appréciations relatives à l'agent.

Avec la copie du compte-rendu d'entretien professionnel est diffusé aux agents, chaque année, une fiche de situation individuelle qui répertorie les éléments de rémunération et d'action sociale dont a bénéficié l'agent, les formations suivies, l'état de son compte personnel de formation et de son compte épargne temps ainsi qu'une synthèse des absences au cours de l'année. La chambre constate qu'il s'agit d'une bonne pratique, permettant à

l'agent de disposer de manière synthétique, dans un seul document, de l'ensemble des données de ressources humaines le concernant.

Enfin, la chambre relève que, pour faciliter notamment les entretiens d'évaluation, qui sont un moment important de management, la métropole a mis en place, au printemps 2019, un parcours de développement des compétences managériales obligatoire pour tous les agents assurant de l'encadrement.

9.10 Le temps de travail

9.10.1 La durée du temps de travail

La métropole du Grand Nancy dispose d'un règlement général sur la durée du temps de travail, établi en 2006 et modifié depuis par plusieurs délibérations. Toutes les règles de gestion y sont précisées, notamment les modalités d'organisation en plages fixes ou variables, les limites réglementaires, les dérogations pour sujétions particulières à la règle prévoyant une durée hebdomadaire du travail de 35 heures ou de 39 heures moyennant 24 jours de réduction du temps de travail (RTT), l'obligation de badger et le règlement des congés. Le règlement du temps de travail dispose en outre en son point 4.2. que « *un jour de RTT sera obligatoirement affecté à la journée de solidarité* ».

L'ordonnateur a présenté au comité technique du 25 juin 2019 une proposition de diminution de 24 à 23 du nombre de RTT attribuées aux agents qui travaillent 39 heures par semaine. Le conseil métropolitain a adopté cette modification le 20 septembre 2019. Compte tenu de la réduction d'une journée de RTT affectée à la journée de solidarité, les agents de la métropole bénéficient désormais de 22 jours de RTT, ce qui est conforme à la réglementation relative au temps de travail.

9.10.2 Les congés

Le règlement du temps de travail, dans son annexe 3, prévoit que « les agents titulaires, stagiaires, non titulaires affectés sur un emploi permanent bénéficient de 27 jours ouvrés de congés annuels (5 semaines x 5 jours ouvrés + 2 jours de fractionnement). Un congé d'ancienneté s'ajoute à raison d'une demi-journée pour 5 ans d'ancienneté dans la fonction publique territoriale ».

9.10.2.1 *Les jours de fractionnement*

Depuis le 1^{er} janvier 2019, grâce à une amélioration du logiciel de gestion du temps, les deux jours de fractionnement annuels ne sont plus attribués automatiquement aux agents mais seulement s'ils remplissent les conditions précises pour ce faire (prise de congés en-dehors de la période du 1^{er} mai au 31 octobre).

9.10.2.2 *Les congés d'ancienneté*

Dans son précédent rapport, la chambre avait déjà relevé l'irrégularité du « congé d'ancienneté », qui n'est prévu par aucun texte réglementaire. Elle rappelle à nouveau à la métropole son obligation de respecter le décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux, qui fixe à « cinq fois [les] obligations hebdomadaires de service » la durée du congé annuel d'un agent territorial.

Rappel du droit n° 6 : Supprimer les congés d'ancienneté pour respecter le décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux.

9.10.2.3 Les congés exceptionnels

Enfin, la chambre relève que les congés exceptionnels pour événements familiaux sont, au Grand Nancy, particulièrement généreux (8 jours pour un mariage ou un PACS, 5 jours pour mariage ou PACS d'un enfant ou d'un parent). En 2018, 925 jours d'absence avaient été comptabilisés au titre des événements familiaux, concernant 297 agents.

9.10.3 Le compte épargne temps

L'état du compte-épargne temps au 31 décembre 2019 totalise 15 565 jours épargnés pour 687 agents, soit en moyenne 23 jours par agent. Les règles d'alimentation sont fixées dans le règlement du temps de travail et sont conformes à la réglementation.

La métropole a fait le choix de ne pas rémunérer les jours de congés épargnés.

9.10.4 L'absentéisme

Tableau 26 : Evolution du nombre de jours d'absentéisme 2013-2018

Retenues "jours de carence"	OUI					OUI		
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution 2013-2018	Moyenne 2013-2018
Maladie ordinaire	14 261	11 394	14 230	16 219	17 260	17 084	20 %	15 075
Longue maladie	11 318	10 374	8 823	11 318	12 794	12 232	8 %	11 143
Accidents de travail	4 635	3 962	2 791	3 422	3 970	3 916	- 16 %	3 783
Maladie professionnelle	840	466	446	610	835	335	- 60 %	589
Total	31 054	26 196	26 290	31 569	34 859	33 567	8 %	30 589

Source : métropole du Grand Nancy

Sur la période 2013-2018, le nombre de jours d'absence est en augmentation. Les absences pour maladie ordinaire augmentent notamment de 20 %, même si une légère décline est constatée en 2018 par rapport à 2017, qui pourrait être imputée à la réinstauration de la journée de carence depuis le 1^{er} janvier 2018²³.

Pourtant, la métropole a mis en place de nombreuses actions pour tenter d'améliorer la qualité de vie au travail et prévenir les problèmes de santé et les accidents de travail, sous l'égide d'une direction dédiée à la prévention et à la santé au travail. Ainsi, un réseau d'assistants de prévention et de conseillers de prévention a été constitué et un contrat avec un médecin-conseil chargé des actions de contrôle a été signé. Des groupes de travail thématiques concernant la lutte contre les addictions, les démarches de prévention des risques, la sécurisation des chantiers et la prévention de l'usure professionnelle ont été installés. Des postes ont été adaptés, un dispositif d'accompagnement de retour à l'emploi après une longue période d'absence a été mis en place.

Dès lors, la chambre invite la métropole, d'une part, à formaliser sa politique de lutte contre l'absentéisme dans le cadre de l'adoption de sa stratégie de gestion des ressources

²³ Après avoir été introduite par l'article 105 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 puis abrogée par l'article 126 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014, la journée de carence a été réintroduite par l'article 115 de la loi de finances n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 pour 2018.

humaines et, d'autre part, à évaluer l'efficacité des dispositifs qu'elle a mis en place. Celle-ci n'est pas constatée dans les chiffres relatifs à l'évolution globale de l'absentéisme.

10. LA MISE A DISPOSITION DE VELOS AUPRES DES PARTICULIERS

10.1 La maison du vélo

10.1.1 Une gestion coûteuse pour une faible utilisation

Dans le cadre de sa politique de développement de l'usage des modes de déplacements « doux », la métropole a créé, en octobre 2009, un service appelé « maison du vélo » dont l'objet est de favoriser la pratique du vélo en milieu urbain. Sa mission première est la gestion de la VéloOstan'boutic, qui propose un service de location de vélos sur des durées allant de la demi-journée à l'année. La maison du vélo assure en outre un accompagnement des cyclistes débutants en assurant des animations dans les écoles. Elle dispose d'un centre de documentation sur le vélo et se veut un lieu d'échanges et de rencontres entre les cyclistes, les associations et la métropole. Elle dispose d'un stock de 1 040 vélos, dont 36 vélos électriques et une trentaine de vélos « originaux » au 31 décembre 2018.

L'essentiel de l'activité de la maison du vélo consiste en la location de vélos. Ce service était exercé auparavant par une association dont le président était l'actuel directeur de la maison du vélo.

La maison du vélo ne semble pas être en concurrence avec les marchands de cycles de l'agglomération nancéienne dans la mesure où elle ne vend pas de vélos mais assure seulement un service de location.

En tant qu'activité économique et commerciale, la location de vélos devrait faire l'objet d'un budget annexe.

La maison du vélo assure aussi l'animation de séances de sensibilisation à la conduite à vélo dans les écoles : 218 heures d'animation ont ainsi été assurées en 2018, 120 heures en 2017, ce qui représente une charge de travail inférieure à un mi-temps²⁴. Les autres animations sont marginales : pour l'année 2018, une séance d'initiation à la mécanique, un stage de vélo de cinq demi-journées et une sortie vélo.

En 2018, selon le rapport d'activité de la maison du vélo, 1 113 clients ont bénéficié du service de location, dont 45 % d'étudiants. 373 vélos ont été loués à l'année. Les locations à l'année et au trimestre représentent 95 % des journées de location. 807 contrats de locations à la demi-journée, à la journée, à la semaine ou au week-end ont été contractés, soit moins de deux par jour en moyenne. L'activité de location de courte durée représente donc une activité relativement faible, alors qu'elle mobilise du personnel en continu.

En outre, l'activité est globalement en baisse, selon le rapport d'activités, depuis que les facultés de pharmacie et dentaire ont été transférées au technopôle de Brabois et depuis l'émergence des trottinettes comme nouveau moyen de transport doux.

La maison du vélo a mis en place neuf points de desserte dans huit communes. Les analyses de fréquentation montrent que ces dessertes ne sont pas utilisées : elles mobilisent des vélos et des espaces en vain, sans compter les risques liés à la gestion d'une régie de recettes multi-sites.

Parmi les vélos mis en location, il est référencé des vélos tandem, des remorques, des vélos suiveurs, des tricycles handicapés, des vélos-cargo électriques, des vélos « fauteuils », des vélos « mixeurs » et des vélos « cinéma » : d'après la maison du vélo, 121 locations de vélos spéciaux ont été réalisées, tous types confondus, représentant 139 jours de location, ce

²⁴ Estimation réalisée sur la base d'une demi-journée de travail pour une heure d'animation.

qui paraît faible compte tenu du coût d'acquisition de ces engins, même en considérant, comme le rappelle l'ordonnateur en fonction jusqu'au 17 juillet 2020, que « *c'est également le rôle de la maison du vélo que de faire de l'information et de la pédagogie sur ce type de vélos* ».

Concernant la régie, la chambre a relevé que trois cautions restaient conservées dans le coffre du régisseur, alors que celles-ci devraient être déposées chez le comptable. La régie avait fait l'objet de vols en 2015. Toutes les conséquences n'en ont pas été tirées.

La maison du vélo emploie 10 agents, dont un directeur, un animateur / régisseur, un référent mobilité, un adjoint du patrimoine en charge du centre de documentation, deux mécaniciens, trois agents de location et un agent en service civique. Elle représente en 2018 un coût annuel total de fonctionnement de 467 051 €, dont 75 % tient à la masse salariale. Les recettes ne représentent que 12 % des charges. Ainsi, le coût moyen par utilisateur, soit 367 € en 2018, est supérieur au coût d'achat d'un vélo neuf.

Tableau 27 : Coûts de fonctionnement de la Maison du Vélo

En €	2017	2018
Charges de fonctionnement	495 419 €	467 051 €
Charges d'investissement	11 830 €	22 049 €
Recettes des locations et ventes de pièces détachées	56 407 €	58 128 €
Déficit de gestion	- 439 012 €	- 408 923 €
Nombre d'utilisateurs	1 236	1 113
Coût net moyen annuel par utilisateur	355 €	367 €

Source : Liste des mandats et titres de la métropole

10.1.2 Des relations ambiguës avec l'association Planète vélo aventure

Il existe en outre une ambiguïté dans les relations de la maison du vélo avec une association de promotion du vélo, Planète vélo aventure.

Chaque année, l'association organise un festival du voyage à vélo, durant lequel interviennent des agents de la maison du vélo payés en heures supplémentaires, le week-end, sans convention de mise à disposition.

La maison du vélo organise en outre une bourse aux vélos d'occasion, dont la vente est effectuée « au profit de l'association Planète vélo aventure » (indication contenue dans le rapport d'activité 2018). Si l'organisateur est effectivement la maison du vélo, donc la métropole, la conservation des vélos en dépôt, la vente de ces vélos aux particuliers et la tenue de la caisse devrait être assurée par des agents communautaires, dans le cadre d'une régie ad hoc et le versement du profit tiré des ventes (environ 150 vélos vendus) faire l'objet d'une subvention de la métropole à l'association. Cependant, selon les dires du directeur de la maison du vélo, les agents de la métropole assurent seulement un « appui technique » pour l'organisation de la manifestation et les transactions (prise en charge des vélos, vente, gestion de la caisse) sont assurées par les administrateurs et membres de l'association et non par le personnel communautaire. En l'absence de convention entre la métropole et l'association, il n'est pas possible de savoir quelle partie est responsable de quoi et il existe une ambiguïté réelle sur les modalités de gestion de l'événement et leur régularité au regard des règles de gestion des finances publiques notamment.

La principale raison de cette ambiguïté, que ce soit pour la bourse au vélo ou le festival du voyage à vélo, est que le directeur de la maison du vélo était, en même temps, président de l'association Planète vélo aventure.

A la suite du contrôle de la chambre, cette situation a été partiellement clarifiée en janvier 2020 par la démission du directeur de ses fonctions de président de l'association. Tout lien avec cette dernière sur le site de la maison du vélo a été supprimé. Il apparaît cependant encore nécessaire de préciser qui de la métropole ou de l'association est l'organisateur des événements. S'il s'agit de la métropole, la gestion de l'ensemble de la manifestation doit être assurée par cette dernière dans les conditions réglementaires et le reversement de l'éventuel bénéfice décidé par l'assemblée communautaire. Si l'organisateur est l'association, une convention de partenariat ou, a minima, de mise à disposition de locaux et de moyens doit être prévue pour préciser la manière dont la métropole apporte son soutien à ces événements.

La chambre invite la métropole à clarifier ses liens avec l'association Planète vélo aventure, notamment lorsqu'elle met certains de ses agents à sa disposition ou qu'elle organise, pour elle ou avec elle, des manifestations grand public.

10.2 Le service Vélostan'lib

La métropole a aussi mis en place un service de location de vélos comme il en existe dans de nombreux autres centres-villes. Ce service est développé sous la marque Vélostan'lib, dans le cadre d'un marché passé avec la société Decaux en 2008. La métropole met ainsi à disposition des habitants et des touristes 29 stations comprenant 561 bornes et 240 vélos. Les usagers acquittent un abonnement journalier (1,5 €), hebdomadaire (5 €) ou annuel (entre 15 € et 25 €) puis acquittent 1 € par demi-heure après une première demi-heure de déplacement gratuite. En 2017, le service comptait 1 276 abonnés à l'année, qui ont effectué 135 298 trajets, soit en moyenne 106 trajets par an ou deux par semaine par abonné. Les 15 205 abonnés de courte durée ont effectué 27 257 trajets, soit en moyenne 1,8 par abonnement. Au total, 162 555 trajets ont été réalisés sur l'année, soit 445 par jour.

Dans le cadre de ce marché, la métropole a versé au prestataire 780 000 € en 2017. Ce montant inclut la mise à disposition, l'entretien et la maintenance des vélos. Ayant perçu 127 000 € de recettes d'abonnements, le service lui a donc coûté 653 000 €, soit 4 € par trajet effectué.

Les chiffres de fréquentation fournis par le prestataire montrent que l'utilisation des vélos en libre-service est en diminution. Cette baisse est constatée dès 2013 pour le nombre d'usagers occasionnels et depuis 2015 pour l'effectif d'abonnés annuels. Elle s'explique, selon la société délégataire, par plusieurs facteurs :

- la délocalisation de plusieurs pôles étudiants et de services hospitaliers en-dehors du centre-ville ;
- un maillage inadapté car n'accompagnant pas le développement urbain ;
- des augmentations tarifaires en raison d'une forte élasticité de la fréquentation par rapport aux prix pratiqués.

10.3 Conclusions

Au final, la maison du vélo, dont l'activité paraît faible et coûteuse, fait doublon avec celui des vélos en libre-service pour ce qui concerne les locations de courte durée. Il semble ne répondre que partiellement au besoin des usagers puisque ceux-ci sont peu nombreux et en constante diminution. Il apparaît particulièrement coûteux au regard du service rendu et mal articulé avec le dispositif Vélostan'lib.

Dans ces conditions, la chambre recommande à la métropole de repenser sa politique de mise à disposition de vélos pour la simplifier et optimiser ses coûts et d'analyser la pertinence de maintenir le service « maison du vélo » dans sa configuration actuelle.

Recommandation n° 10 : Analyser la pertinence de maintenir le service « maison du vélo » dans sa configuration actuelle.

*

* *

ANNEXE 1 : Suivi des recommandations du rapport précédent

Numéro	Recommandation	Constat 2019
1	Procéder à une évaluation régulière de la mise en œuvre des guides de procédures.	Non mise en œuvre
2	Veiller à la mise en œuvre d'un dispositif de pilotage et d'évaluation.	Partiellement mise en œuvre
3	Etablir l'état des restes à réaliser	Non mise en œuvre
4	Prévoir une participation des budgets annexes « locations immobilières » et « centre des congrès » aux charges d'administration générale.	Partiellement mise en œuvre
5	Veiller à la correspondance entre l'état de l'actif et l'inventaire.	Partiellement mise en œuvre
6	Respecter le principe réglementaire de comptabilisation des biens gérés dans le cadre des transferts de compétences	Non mise en œuvre
7	Veiller à l'application des dispositions de la nomenclature M4 relatives à l'amortissement des biens.	Mise en œuvre
8	Inscrire des « subventions d'équipement en nature », afin d'assurer l'équilibre final des opérations pour compte de tiers qui ne donnent pas lieu à financement externe.	Mise en œuvre
9	Réviser, en concertation avec les communes membres, la répartition de la participation au capital de la SOLOREM.	Non mise en œuvre
10	Réviser la terminologie du règlement financier sur les autorisations de programme d'intervention et ne gérer, par cette procédure, que des engagements pluriannuels.	Partiellement mise en œuvre
11	Présenter des éléments d'analyse prospective dans le cadre du débat d'orientation budgétaire	Mise en œuvre
12	Engager une démarche de provisionnement des emprunts porteurs de risques financiers.	Devenu sans objet
13	Détailler le plan d'actions d'optimisation de la gestion du patrimoine.	Mise en œuvre
14	Veiller au respect des critères de distinction entre le domaine public et le domaine privé	Mise en œuvre
15	Procéder à la définition d'une procédure de suivi et de mise à jour des outils méthodologiques.	Partiellement mise en œuvre
16	Etablir la charte de gestion du patrimoine.	Mise en œuvre
17	Finaliser rapidement les fiches de suivi financier des biens permettant d'avoir une vision budgétaire d'ensemble des coûts et des produits.	Partiellement mise en œuvre
18	Respecter les termes des contrats de location.	Mise en œuvre
19	Prévoir, dans le règlement du temps de travail, des modalités de récupération des heures supplémentaires.	Mise en œuvre
20	Effectuer une étude d'ensemble de l'absentéisme.	Partiellement mise en œuvre

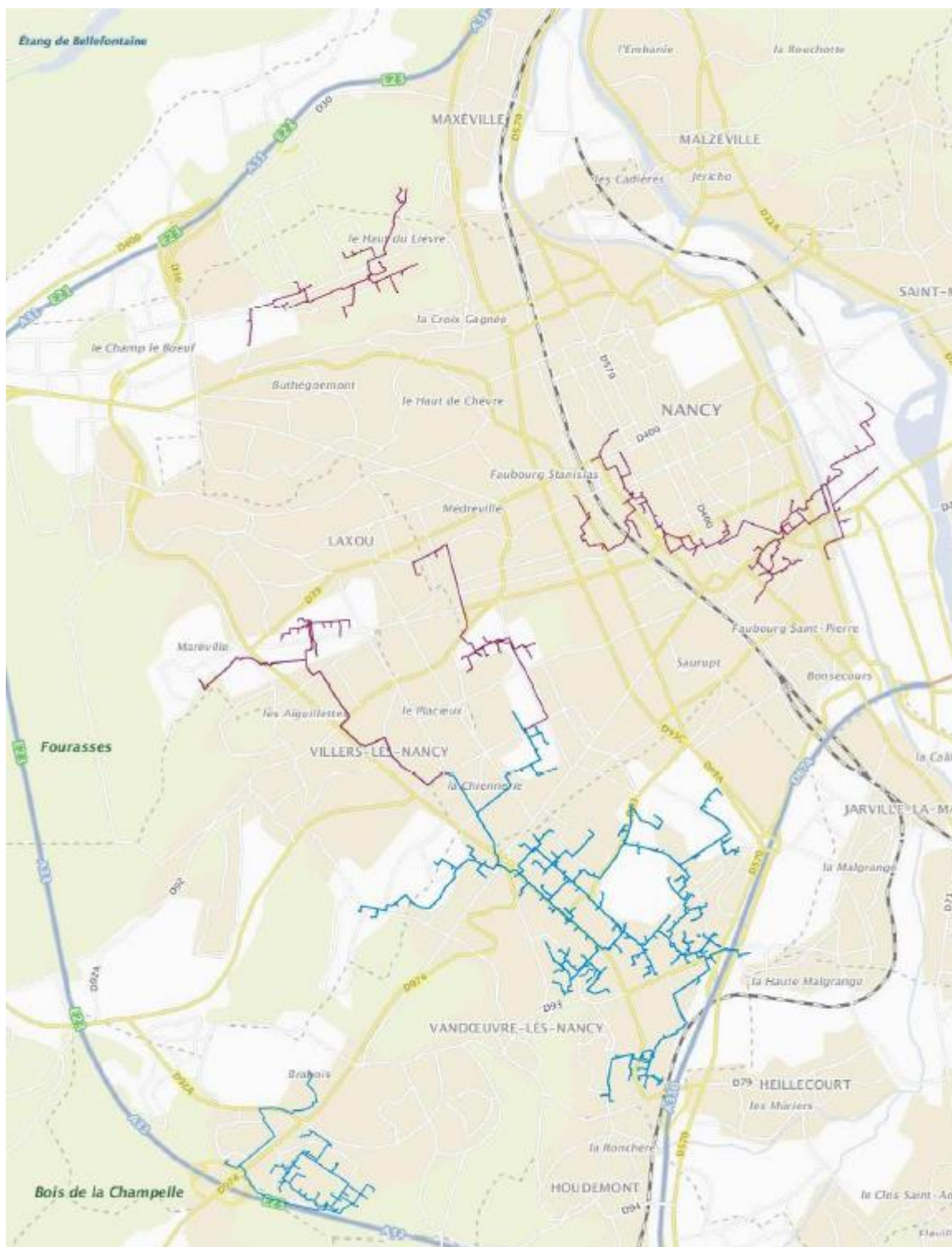
Source : rapport d'observations définitives – Chambre régionale des comptes Champagne-Ardenne, Lorraine de 2013.

ANNEXE 2 : Liste des communes de la métropole

Commune	Population INSEE totale 2018
Art-sur-Meurthe	1 654
Dommartemont	636
Essey-lès-Nancy	8 874
Fléville-devant-Nancy	2 343
Heillecourt	5 695
Houdemont	2 249
Jarville-la-Malgrange	9 565
Laneuveville-devant-Nancy	6 644
Laxou	14 575
Ludres	6 501
Malzéville	8 230
Maxéville	10 225
Nancy	107 563
Pulnoy	4 528
Saint-Max	9 949
Saulxures-lès-Nancy	4 156
Seichamps	4 892
Tomblaine	8 759
Vandœuvre-lès-Nancy	30 237
Villers-lès-Nancy	14 887
TOTAL	262 162

Source : INSEE

ANNEXE 3 : Carte des réseaux de chauffage urbain du Grand Nancy



Source : métropole du Grand Nancy

ANNEXE 4 : Données techniques sur les réseaux de chauffage urbain

Données techniques - chauffage urbain réseau S.e.e.v. Brabois

	2013	2014	2015	2016	2017
Production de chaleur (oui/non)			oui	oui	oui
Distribution de chaleur (oui/non)			oui	oui	oui
Nombre de chaufferies			1	2	2
Puissance totale installée (en production) MW			43,05	57,85	57,85
Quantité d'énergie consommée MWh			29 762	66 515	69 458
Total énergie thermique livrée MWh			28 326	54 679	57 721
Longueur totale des réseaux en Km			2,85	6,7	6,7
Nombre de points de livraison			25	29	29
Puissance totale souscrite kW			23 320	29 651	29 861
Equivalents logements livrés (indicatif)			1 433	2 878	2 801
Chiffre d'affaires global en € HT			2 241 725 €	3 739 632 €	4 089 232 €
Part fixe moyenne dans la facturation R2 en €HT			1 147 748 €	1 876 699 €	1 990 096 €
Part proportionnelle moyenne dans la facturation R1 en € HT			1 093 977 €	1 862 933 €	2 099 136 €
Taux réduit de TVA (oui/non)			oui	oui	oui
Prix moyen global du MWh (R1 + R2) en €HT			79 €	68 €	71 €
DJU	3 082,8	2 468,7	2 687,7	2 877,7	2 801,1

Energie fossile (en %)			74	13	10,4
Récupération chaleur cogénération gaz			26	36	30,3
Biomasse (en %)			0	51	59,3
Emissions GES en tonnes	installation non soumise à quotas de CO2				
Quotas GES alloués en tonnes					
Quotas GES achetés en tonnes					
Quotas GES vendus en tonnes					
Stock de quotas CO2					
Amende acquittée en €					

Données techniques - chauffage urbain réseau S.e.e.v. ville

	2013	2014	2015	2016	2017
Production de chaleur (oui/non)	oui	oui	oui	oui	oui
Distribution de chaleur (oui/non)	oui	oui	oui	oui	oui
Nombre de chaufferies	1	1	1	1	1
Puissance totale installée (en production) MW	108	108	108	108	108
Quantité d'énergie consommée MWh	167 084	146 651	169 029	176 216	175 532
Total énergie thermique livrée MWh	154 526	132 548	156 967	161 618	161 283
Longueur totale des réseaux en Km	20,7	21,8	23,26	22,7	22,7
Nombre de points de livraison	146	133	139	141	150
Puissance totale souscrite (URF)	106 024	114 333	115 286	115 008	116 282
Equivalents logements livrés (indicatif)	13 000	11 184	12 165	13 897	13 868

Chiffre d'affaires global en € HT	8 079 790 €	7 497 350 €	8 160 204 €	8 214 880 €	8 474 656 €
Part fixe moyenne dans la facturation R2 en €HT	2 957 691 €	3 108 762 €	3 138 038 €	3 153 615 €	3 225 523 €
Part proportionnelle moyenne dans la facturation R1 en € HT	5 122 099 €	4 388 588 €	5 098 894 €	5 061 265 €	5 249 134 €
Taux réduit de TVA (oui/non)	oui	oui	oui	oui	oui
Prix moyen global du MWh (R1 + R2) en €HT	52 €	57 €	52 €	51 €	53 €
DJU	3 082,8	2 468,7	2 687,7	2 877,7	2 801,1
Energie fossile (en %)	14	9,3	13	16	19
Biomasse (en %)	17	13,7	15	13	15,8
UVE (en %)	69	77	72	71	65,3
Emissions GES en tonnes	5 106	2 775	5 005	6 978	6 814
Quotas GES alloués en tonnes	11 375	10 180	9 016	7 889	6 796
Quotas GES achetés en tonnes	0	5106	0	0	0
Quotas GES vendus en tonnes	10 134	6 287	0	0	0
Stock de quotas CO2	2 990	9 214	13 225	14 136	14 118
Quotas de GES économisés en tonnes du fait de la biomasse	31 648	29 579	32 007	32 467	31 873
Amende acquittée en €	0	0	0	0	0

Données techniques - chauffage urbain réseau Plateau de Haye

	2013	2014	2015	2016 nouveau contrat au 1 ^{er} juillet 2016	2017
Production de chaleur (oui/non)	oui	oui	oui	oui	oui
Distribution de chaleur (oui/non)	oui	oui	oui	oui	oui
Nombre de chaufferies	0	0	0	2	2
Puissance totale installée (en production) MW				16,9	16,9
Quantité d'énergie consommée MWh				NC	39 266
Total énergie thermique livrée MWh	1 014	2 930	3 392	12 446	30 067
Longueur totale des réseaux en Km				6,3	6,3
Nombre de points de livraison	3	3	3	36	36
Puissance totale souscrite MW	1 375	1 375	1 375	18 319	18 199
Equivalents logements livrés (indicatif)	NC	NC	NC	1 796	2 585
Chiffre d'affaires global en € HT	9,9 M€ (3 réseaux de chaleur N.E.)	8,3 M€ (3 réseaux de chaleur N.E.)	9,1 M€ (3 réseaux de chaleur N.E.)	NC	2 015 881 €
Part fixe moyenne dans la facturation R2 en €HT	12 500 €	38 500 €	38 500 €	NC	1 025 712 €
Part proportionnelle moyenne dans la facturation R1 en € HT	52 180 €	154 165 €	168 888 €	NC	990 169 €
Taux réduit de TVA (oui/non)	oui	oui	oui	oui	oui
Prix moyen global du MWh (R1 + R2) en €HT	64 €	66 €	61 €	NC	67 €
DJU	3 082,8	2 468,7	2 687,7	2 877,7	2 801,1
Energie fossile (en %)	NC	NC	NC	NC	37,1
Biomasse (en %)	NC	NC	NC	NC	63

Emissions GES en tonnes	installation non encore soumise à quotas de CO2 / dossier en cours
Quotas GES alloués en tonnes	
Quotas GES achetés en tonnes	
Quotas GES vendus en tonnes	
Stock de quotas CO2	
Amende acquittée en €	

Données techniques - chauffage urbain réseau Blandan Médreville

	2013	2014	2015	2016 nouveau contrat au 1 ^{er} juillet 2016	2017
Production de chaleur (oui/non)	oui	oui	oui	oui	oui
Distribution de chaleur (oui/non)	oui	oui	oui	oui	oui
Nombre de chaufferies	1	1	1	1	1
Puissance totale installée (en production) MW	8,17	8,17	8,17	8,17	8,17
Quantité d'énergie consommée MWh	19 579	20 687	23 605	NC	18 463
Total énergie thermique livrée MWh	12 312	13 643	15 670	17 014	16 326
Energie électrique produite (MWh)	3 527	3 090	3 348	2 893	3 498
Longueur totale des réseaux en Km	3,3	3,3	3,63	3,63	3,81
Nombre de points de livraison	17	17	18	8	9
Puissance totale souscrite MW	12 615	12 615	13 334	13 494	13 904
Equivalents logements livrés (indicatif)	1 119	1 300	1 375	1 353	1 404
Chiffre d'affaires global en € HT	9,9 M€ (3 réseaux de chaleur N.E.)	8,3 M€ (3 réseaux de chaleur N.E.)	9,1 M€ (3 réseaux de chaleur N.E.)	NC	1 056 686 €

Part fixe moyenne dans la facturation R2 en €HT	442 990 €	634 040 €	552 600 €	NC	428 344 €
Part proportionnelle moyenne dans la facturation R1 en € HT	763 221 €	625 121 €	710 164 €	NC	628 343 €
Taux réduit de TVA (oui/non)	non	oui	oui	oui	oui
Prix moyen global du MWh (R1 + R2) en €HT	98 €	92 €	81 €	NC	65 €
DJU	3 082,8	2 468,7	2 687,7	2 877,7	2 801,1
Energie fossile (en %)	73,1	14,13	19,2	NC	14,2
Récupération chaleur cogénération gaz (en %)	26,9	20,14	20,7	NC	20,5
Récupération chaleur réseau S.e.e.v. ville (en %)	0			NC	65,3
Energie EnR&R (en %)	0	65,73	60,1	52	
Emissions GES en tonnes	Installation non soumise à quotas de CO2				
Quotas GES alloués en tonnes					
Quotas GES achetés en tonnes					
Quotas GES vendus en tonnes					
Stock de quotas CO2					
Amende acquittée en €					

Données techniques - chauffage urbain réseau Saint Julien Kennedy

	2013	2014	2015	2016 nouveau contrat au 1 ^{er} juillet 2016	2017
Production de chaleur (oui/non)	oui	oui	oui	oui	oui
Distribution de chaleur (oui/non)	oui	oui	oui	oui	oui
Nombre de chaufferies	2	2	2	2	2
Puissance totale installée (en production) MW	55,3	55,3	55,3	55,3	55,3
Quantité d'énergie consommée MWh	136 562	82 920	104 075	NC	91 109
Total énergie thermique livrée MWh	74 865	60 889	68 193	70 739	69 824
Energie électrique produite (MWh)	17 422	0	8 234	16 571	16 513
Longueur totale des réseaux en Km	10,25	10,25	10,58	11,15	11,4
Nombre de points de livraison	45	46	49	49	52
Puissance totale souscrite kW	43 125	45 370	44 180	45 675	47 595
Equivalents logements livrés (indicatif)	6 806	5 663	5 763	5 902	6 004
Chiffre d'affaires global en € HT	9,9 M€ (3 réseaux de chaleur N.E.)	8,3 M€ (3 réseaux de chaleur N.E.)	9,1 M€ (3 réseaux de chaleur N.E.)	NC	4 276 297 €
Part fixe moyenne dans la facturation R2 en €HT	2 594 090 €	2 784 800 €	2 786 400 €	NC	1 963 335 €
Part proportionnelle moyenne dans la facturation R1 en € HT	3 307 543 €	2 618 543 €	2 792 358 €	NC	2 312 963 €
Taux réduit de TVA (oui/non)	oui	oui	oui	oui	oui
Prix moyen global du MWh (R1 + R2) en €HT	79 €	89 €	82 €	NC	61 €
DJU	3 082,8	2 468,7	2 687,7	2 877,7	2 801,1
Energie fossile (en %)	17,9	42,69	29,01	14,3	17,1

Biomasse (en %)	53,7	57,31	53,97	57,4	54,1
Récupération chaleur cogénération gaz (en %)	28,4	0	17,02	28,3	28,8
Emissions GES en tonnes	16 181	7 066	10 757	15 085	14 833
Quotas GES alloués en tonnes	10 929	9 780	8 665	7 583	6 537
Quotas GES achetés en tonnes	3 466	0	5 839	1 041	9 097
Quotas GES vendus en tonnes	0	0	0	0	0
Stock de quotas CO2	0	2 714	6 461	0	801
Quotas de GES économisés en tonnes du fait de la biomasse	18 044	10 016	13 155	16 260	16 101
Amende acquittée en €	0	0	0	0	0

Source : Métropole du Grand Nancy



Mathieu KLEIN
Président de la Métropole du Grand Nancy
Maire de Nancy
Conseiller Départemental de Meurthe-et-Moselle

Nancy, le 14 OCT. 2020
CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES
GRAND EST
ENREGISTRE LE :

19 OCT. 2020

COURRIER ARRIVE

Monsieur le Président
Chambre Régionale des Comptes Grand Est
3-5 rue de la Citadelle
57000 METZ

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES
GRAND EST
ENREGISTRE LE

19 OCT. 2020

COURRIER ARRIVE

GREFFE

26-737 bis

Monsieur le Président,

Par courrier du 10 septembre 2020, vous m'avez transmis le rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la Métropole du Grand Nancy par mon prédécesseur pour les exercices 2013 et suivants. Conformément aux dispositions de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, je vous communique par le présent courrier les remarques que ce rapport appelle de la part de la Métropole du Grand Nancy.

En premier lieu, je note que le rapport, à plusieurs reprises, recommande d'établir des documents de planification à caractère général : un « *nouveau projet d'agglomération permettant de définir concrètement les projets, plans d'action ou programme à mettre en œuvre* », un schéma directeur des systèmes d'information, une stratégie de gestion des ressources humaines, la définition d'organigrammes cibles... Je souscris à la nécessité pour une métropole telle que le Grand Nancy de se doter pour le mandat d'une feuille de route politique assortie des moyens propres à contrôler sa réalisation. Mais j'appelle l'attention de la chambre sur le caractère complexe d'un exercice qui consisterait à planifier globalement et au même rythme l'ensemble des politiques et des projets, tant ceux-ci sont diversifiés dans leur contenu, leur temporalité et soumis aux chocs exogènes tels que la crise sanitaire que nous vivons. En ce début de mandat, la Métropole a déjà défini un plan propre déchets et elle va se doter respectivement d'un plan métropolitain des mobilités, d'un plan métropolitain de l'habitat et d'un projet urbain métropolitain qui encadrera la planification urbaine et les principaux projets d'urbanisme. Elle arrêtera une nouvelle stratégie de développement économique. Cette liste n'est pas exhaustive.

Je formulerai une remarque similaire s'agissant de la traduction de la feuille de route politique sur les systèmes d'information ou sur les ressources humaines. Ainsi, les infrastructures et les applications du système d'information répondront d'abord aux priorités d'une feuille de route numérique orientée vers le citoyen-usager et d'une feuille de route de la dématérialisation en interne à la Métropole pour répondre au mieux aux attentes politiques au service de la population. Les organigrammes cibles découleront, pour leur part, des priorités assignées aux différents services et équipements de la Métropole dans le cadre des plans ou stratégies cités ci-avant. Ils

résulteront aussi, notamment pour les fonctions supports, des orientations arrêtées dans le cadre du prochain schéma de mutualisation, comme le recommande la chambre.

Dans son rapport, la chambre alerte sur la situation financière précaire de la Métropole, a fortiori au vu du projet de nouveau tramway, et sur les conséquences à en tirer. Ce constat ne m'était pas inconnu. C'est la raison pour laquelle j'ai demandé dès ma prise de fonction qu'un audit financier soit réalisé. Celui-ci est en cours. Plus qu'un seul retour sur le passé, que le rapport de la chambre vient rappeler, il est en effet indispensable de déterminer les marges de manœuvre financières de la Métropole pour calibrer les projets réalisables durant le mandat. Ces marges de manœuvre résulteront de la structure financière actuelle du Grand Nancy, des engagements budgétaires incontournables à programmer et des leviers susceptibles de desserrer les contraintes identifiées.

J'observe que le plan pluriannuel d'investissement utilisé pour réaliser un tel exercice de prospective financière ne saurait résulter de la seule addition des autorisations de programme votées, certaines opérations en gestation devant être prises en compte pour en apprécier l'impact financier. De même, la mise en évidence d'un plan pluriannuel de fonctionnement sera nécessaire.

Par ailleurs, les révisions de prix du projet de nouveau tramway ont été prises en compte, puisque le rapport d'orientations budgétaires pour 2020 évalue le coût total du nouveau tramway à 530 M€ TTC (soit 443 M€ HT), incluant une actualisation des prix de 1,5 % par an. Enfin, les conséquences du projet de nouveau tramway sur les dépenses de fonctionnement ont bien été étudiées. En l'occurrence la mise en service du nouveau tramway, en raison de la simplification du réseau, des gains de capacité et de l'attrait accru du réseau, impliquant un effet positif sur les recettes, permettra le moment venu une baisse de la contribution forfaitaire de la Métropole à l'exploitant. En revanche, il est vrai que la Métropole n'a obtenu à ce jour pour le projet de nouveau tramway aucun engagement de participation financière de ses partenaires, Etat et Région notamment. J'entends prendre en compte les résultats de l'audit financier mais aussi la mesure de l'impact financier de la crise sanitaire actuelle avant toute décision définitive sur la configuration et le calendrier de ce projet majeur pour le Grand Nancy. Il en va de même pour l'opération de rénovation du parc des expositions cité par la chambre.

Au vu de la situation financière héritée de la Métropole, je partage la nécessité de procéder à des économies sur les charges de fonctionnement, avec discernement et au vu des priorités politiques du nouveau mandat. Parmi les pistes d'action relevées dans le rapport, la chambre mentionne l'amplification de la mutualisation des services et la réflexion sur le périmètre de la métropole. Des évolutions structurelles seront probablement nécessaires, mais elles devront traduire une ambition partagée et des bénéfices mutuels pour la Métropole, ses communes membres et ses voisins. J'observe à cet égard que l'attractivité est un enjeu fondamental de positionnement du Grand Nancy dans le concert des métropoles et qu'il est aussi une des clés permettant de retrouver une aisance financière à raison des richesses générées localement.

J'observe que l'évolution de la masse salariale et des effectifs est à appréhender de manière pluriannuelle. Le nombre d'agents sur emplois permanents au 31 décembre 2019 (1 359) est inférieur à celui de 2013 (1 366), alors même que la Métropole a entre-temps intégré les services résultant des transferts de compétences du Département (15 emplois) et créé un centre de supervision urbain mutualisé (8 emplois). Entre 2018 et 2019, les frais de personnel augmentent de 1,3% et les effectifs sont stables.

Comme le recommande la chambre, la Métropole entend renforcer son contrôle sur les délégations de service public (DSP). Si les rapports annuels de DSP constituent un élément important du contrôle, il sera proposé au conseil métropolitain du 12 novembre la création d'une commission de contrôle financier au sens de l'article R.2222-1 du code général des collectivités territoriales qui permettra, avec l'accompagnement d'un cabinet spécialisé, une vérification plus approfondie des comptes du délégataire. Cette analyse fine des comptes sera par ailleurs étudiée dans des comités de suivi qui seront confortés ou créés pour chaque DSP, associant élus, fonctionnaires et représentants du délégataire. Ces comités de suivi, dont les réunions seront au moins annuelles, seront intégrés contractuellement par voie d'avenant s'ils ne sont pas prévus.

Dans son chapitre 7, le rapport de la chambre procède à une analyse séquentielle de chacun des budgets annexes de la Métropole. Je prends note de cette approche. Pour autant, j'observe que, hormis les budgets annexes de l'eau et de l'assainissement qui sont historiquement équilibrés, les autres budgets annexes sont étroitement dépendants du budget général. Ceux-ci constituent un simple démembrement comptable pour lesquels l'analyse financière n'a guère de signification. C'est particulièrement vrai du budget annexe des transports qui, même avec le versement transport, n'est pas en mesure de s'équilibrer sans un apport du budget général. C'est également vrai pour des budgets qualifiés de services publics industriels et commerciaux (SPIC), tels que les parcs de stationnement et le centre de congrès, qui ne peuvent s'équilibrer comptablement tant que le poids de la dette est important eu égard aux investissements réalisés. C'est notamment pour ce motif que le code général des collectivités territoriales autorise le versement d'une subvention d'équilibre. Pour toutes ces raisons, les analyses financières prospectives du dernier rapport d'orientations budgétaires (exercice 2020) agrègent le budget principal et les budgets annexes, hors eau et assainissement.

La partie du rapport de la chambre concernant le réseau de chaleur n'appelle pas de remarques particulières.

Concernant la politique vélo, et plus particulièrement la maison du vélo, la chambre estime qu'« *au final, la maison du vélo, dont l'activité paraît faible et coûteuse, fait doublon avec celui des vélos en libre-service pour ce qui concerne les locations de courte durée.* ». En fait ces services ne sont pas en doublon : la location VéloStanLib vise un usage au cas par cas, pour des trajets courts parfois répétitifs ou successifs, sans la contrainte du stationnement. La location courte durée de la maison du vélo vise une utilisation sur des plages plus longues, principalement par des touristes ou visiteurs. La maison du vélo a également une dimension pédagogique et d'animation.

Aussi, les moyens qui y sont affectés ne peuvent être strictement ramenés à la seule activité de location. Il est à noter enfin que le coût net de cette structure a été diminué depuis 2017, année prise comme référence dans le rapport : 590 k€ en 2018 et 598 k€ en 2019.

* *

*

Les aspects plus techniques du rapport appellent les remarques qui suivent.

Au sujet des écritures budgétaires et comptables de la Métropole, la chambre constate « l'irrégularité » d'écritures relatives au secteur des déchets.

Celles-ci visent, au travers de refacturations internes, à identifier le coût réel de cette compétence. Ceci étant, la chambre recommande la création d'un budget annexe pour la gestion de la collecte et le traitement des ordures ménagères afin de mettre fin à ces écritures irrégulières. Aussi, la Métropole va créer dès l'exercice 2021 un budget annexe des déchets ménagers, qui sera établi sur le modèle d'un service public administratif (SPA) en nomenclature M57. Je proposerai au conseil métropolitain du 12 novembre un projet de délibération qui entérinera la création de ce budget annexe et l'ouverture par anticipation des crédits correspondants au 1^{er} janvier 2021. Il est à noter que ce budget constatera des refacturations, notamment d'administration générale, au bénéfice du budget principal, afin d'identifier le coût complet de la compétence déchets et son financement par la taxe.

La chambre recommande d'améliorer le suivi des autorisations de programme en prévoyant, dans le règlement intérieur, la possibilité de prolonger les AP pour leur permettre de correspondre à la durée réelle des opérations auxquelles elles correspondent.

Pour rappel deux types d'autorisations de programme sont mis en place au Grand Nancy, confirmés par le vote du règlement financier métropolitain le 10 février 2017. D'une part les AP d'intervention ou récurrentes, d'une durée de trois ans, qui peuvent, sous forme d'enveloppes budgétaires, concerner plusieurs projets présentant une unité fonctionnelle ou géographique. D'autre part, les AP de projet dont l'objet est majoritairement constitué d'une opération d'envergure ou d'un périmètre financier conséquent, et qui ont une durée déterminée en fonction de celle du projet. Si la durée initialement prévue est insuffisante, le conseil métropolitain se prononce sur une prolongation éventuelle. C'est ainsi qu'au budget primitif 2021, le conseil métropolitain aura à se prononcer sur la prolongation d'un certain nombre d'AP de projet, la crise sanitaire ayant eu pour conséquences de retarder de nombreux projets d'investissement et de décaler dans le temps leur réalisation.

La chambre rappelle que les effets financiers de la mutualisation des autorisations d'urbanisme doivent être imputés sur l'attribution de compensation et non sur la dotation de solidarité conformément à l'article L. 5211-4-2 du code général des collectivités territoriales. Ils peuvent également faire l'objet d'une refacturation aux communes.

Il est à noter que le coût du service commun évolue chaque année en fonction du type d'actes et du nombre d'actes instruits sur chaque territoire communal. L'intégration du coût du service commun aux attributions de compensations obligerait la Métropole à délibérer chaque année sur leurs modulations. En fait, ces attributions de compensations doivent être reconduits d'office chaque année en l'absence de révision ou de nouveau transfert de compétences. Pour ces raisons, je proposerai, lors d'un prochain conseil métropolitain, de refacturer le coût de ce service aux communes.

La chambre rappelle la nécessité de constater les restes à réaliser à la clôture de l'exercice, conformément à l'article D.5217-25 du code général des collectivités territoriales et à l'instruction comptable M57. Aussi le règlement financier sera adapté en conséquence, pour pouvoir prendre en compte les restes à réaliser dès la clôture de l'exercice 2020 et l'inscription des reports correspondants au BP 2021.

La chambre rappelle les prescriptions comptables relatives aux modalités de répartition des emprunts entre le budget principal et les budgets annexes.

Je constate que ces écritures ont pour conséquence de faire porter la totalité de l'encours de dette sur le budget principal, faussant de fait les comparaisons d'endettement avec les autres métropoles puisque, renseignements pris, ce schéma n'est pas usité par celles-ci. Pour éviter ces distorsions de comparaisons, la Métropole procédera directement à l'encaissement de l'emprunt mobilisé sur le budget annexe concerné dans le respect des prescriptions comptables.

Au titre des pistes d'économies, la Chambre recommande au Grand Nancy de gérer plus finement sa gestion de trésorerie afin de limiter celle-ci au strict minimum.

Au début des années 2000, la ligne de trésorerie a été abandonnée au profit d'une gestion globale de la dette, qu'elle soit à court terme ou à long terme. L'élément déclencheur de la contraction d'un emprunt n'est plus exclusivement la couverture d'un solde de trésorerie négatif, mais l'émergence de conditions bancaires favorables en fonction des taux du moment. La Métropole s'attache donc à capter les opportunités de financement qui lui paraissent les plus intéressantes, même si cela peut générer ponctuellement un excédent de trésorerie, en considérant que la baisse des taux d'intérêt réduit le coût moyen de la dette et donc le coût d'opportunité de l'excédent de trésorerie. Il convient aussi de considérer que la « trésorerie zéro » a un coût de gestion (moyens humains, commissions de non-utilisation ...) que ne couvriraient pas forcément les économies réalisées par la réduction de l'excédent de trésorerie.

Toutefois, la Métropole va engager une réflexion sur le sujet qui tiendra toutefois compte :

- de la scission, à partir du début 2021, du compte « 515 » de trésorerie de la Métropole en autant de comptes que de budgets ;
- de la résorption du solde de trésorerie du fait de la diminution des excédents budgétaires, initialement constitués pour limiter le recours à l'emprunt, mais qui vont compenser les moindres ressources fiscales en lien avec la crise sanitaire actuelle.

18 2 8

Dans le domaine des ressources humaines, la stratégie pluriannuelle de la Métropole sera traduite par des « lignes directrices de gestion des ressources humaines » dont une première partie sera adoptée d'ici la fin de l'année 2020. Celles-ci intégreront la nécessité de développer des organigrammes cibles. Elles permettront aussi de formaliser la lutte contre l'absentéisme, au travers d'une systématisation du recueil et de l'analyse des données, du renforcement de la prévention de l'absentéisme, de la poursuite des reclassements professionnels des agents devenus inaptes ou risquant de l'être et de la lutte contre les risques psychosociaux.

Conformément au rappel réglementaire de la chambre, les congés d'ancienneté seront supprimés après concertation avec les organisations syndicales.

Il est à noter que, au vu de la recommandation de la chambre, les agents auparavant rémunérés à l'heure bénéficient depuis le 1^{er} décembre 2019 de contrats portant les mentions d'un taux d'emploi, d'un grade et d'un échelon utiles au calcul de leur rémunération

Le rapport de la chambre comporte enfin un développement sur les investissements dans la voirie et les ouvrages d'art.

La qualification IQOA des ouvrages d'art, citée dans le rapport, s'inscrit dans le cadre des stratégies de maintenance de ce patrimoine. Ses différentes classes, qualifiant l'état apparent des ouvrages, permettent de déterminer si les ouvrages doivent faire l'objet, en sus de l'entretien courant, d'un entretien spécialisé (classes 2) ou plutôt d'une réparation (classes 3). Les stratégies de bonne gestion évoquées par les organismes spécialisés, notamment le CEREMA, s'appuient sur la mise en œuvre d'un entretien courant et spécialisé sur un patrimoine dont le niveau est au mieux classé en 1 et 2. Il n'y a donc pas lieu à notre sens de se fixer un objectif d'un patrimoine entièrement classé en 1. Par contre, il s'agit bien d'aller vers une remontée du niveau du patrimoine permettant de ne pas être confronté à des ouvrages classés en niveau 3 voir 3U, induisant des réparations parfois urgentes et qui peuvent s'avérer financièrement lourdes.

Si l'on considère l'évolution de la qualité du patrimoine de la Métropole au travers de la proportion d'ouvrages classés en 1,2 et 2 E, on constate entre 2011 et 2018 une relative stabilité, à un niveau d'environ 85 %. Cet élément vient donc confirmer l'analyse menée sur les niveaux de crédits consacrés par la Métropole au regard des bonnes pratiques, analyse qui montre un niveau d'intervention permettant a minima de maintenir le patrimoine.

L'effort nécessaire pour résorber les classifications 3 et 3U a, lui, été estimé à 6,5 M€. L'enveloppe « supplémentaire » actuellement en place, évaluée à 1,4 M€ par an par rapport au strict besoin de maintien, doit permettre d'atteindre cet objectif dans un délai raisonnable.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, en l'assurance de mes salutations distinguées.





« La société a le droit de demander compte
à tout agent public de son administration »
Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

L'intégralité de ce rapport d'observations définitives
est disponible sur le site internet
de la chambre régionale des comptes Grand Est :
www.ccomptes.fr/fr/crc-grand-est

Chambre régionale des comptes Grand Est

3-5, rue de la Citadelle

57000 METZ

Tél. : 03 54 22 30 49

www.ccomptes.fr/fr/crc-grand-est