

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.

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.

