

**RÉPONSE DE MONSIEUR CHRISTIAN ESTROSI  
PRESIDENT  
DE LA METROPOLE NICE COTE D'AZUR**

**CONCERNANT LE RAPPORT D'OBSERVATIONS  
DÉFINITIVES RELATIVES AU CONTRÔLE  
DES COMPTES ET DE LA GESTION  
DE LA METROPOLE NICE COTE D'AZUR**

*Le Président*

**Monsieur Nacer MEDDAH**  
**Président de la Chambre régionale des**  
**comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur**  
17, rue de Pomègues  
13295 MARSEILLE cedex 08

Nice, le 02 NOV. 2020

**LRAR**

Monsieur le Président,

Par lettre reçue le 14 septembre 2020, vous m'avez notifié, en ma qualité d'ordonnateur, le rapport d'observations définitives relatif à l'examen des comptes et de la gestion de la Métropole Nice Côte d'Azur pour la période de 2012 à aujourd'hui.

En application des dispositions du code des juridictions financières, la Métropole Nice Côte d'Azur souhaite transmettre à la Chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur la réponse annexée à la présente.

Ce rapport définitif appelle de ma part des observations complémentaires dont l'objet est de remettre en perspective la construction et le fonctionnement de notre Métropole dans le paysage institutionnel local et national.

Tout d'abord, je regrette que la singularité du projet métropolitain porté par Nice et son intercommunalité ne soit pas suffisamment mise en exergue dans ce rapport définitif.

**Première métropole créée en France** sur le fondement la loi du 16 décembre 2010, le projet métropolitain de Nice Côte d'Azur s'enracine d'abord dans la volonté librement exprimée des communes de construire ensemble un mode d'intégration nouveau, plus approfondi et mieux à même de répondre à la double exigence de cohésion sociale et territoriale, d'une part, et de préparation à la compétition européenne et internationale, d'autre part.

**La Métropole Nice Côte d'Azur a été précurseur d'un modèle que le législateur a souhaité généraliser** en 2014, par la simple transformation de communautés urbaines. Mais notre projet métropolitain va bien au-delà d'un changement de statut.

Son épanouissement est d'abord et avant tout la concrétisation institutionnelle de la réalité vécue d'un bassin de vie fondé sur des relations multiséculaires entre le littoral et les espaces valléens de la Tinée et de la Vesubie.

Cet héritage est pleinement assumé par les habitants de la Métropole qui souhaitent perpétuer cette communauté de destin, que ce soit dans les projets du quotidien ou dans les épreuves les plus difficiles. Nos concitoyens ont ainsi fait preuve d'une exceptionnelle réactivité, d'une remarquable générosité et d'une solidarité indéfectible pour être aux côtés des victimes et surmonter les récentes tragédies auquel notre territoire a dû faire face, qu'il s'agisse des attentats terroristes du 14 juillet 2016 sur la Promenade des Anglais et du 29 octobre 2020 dans la basilique Notre-Dame de l'Assomption à Nice, ou de la tempête Alex qui a frappé nos vallées et les villages de notre Haut-Pays les 2 et 3 octobre 2020.

La Métropole, en coordination avec ses communes membres et ses autres partenaires, mobilise ses moyens, ses compétences et son énergie pour affronter l'urgence, puis amorcer la reconstruction. A ce titre, la Métropole assume un engagement dans la durée et des investissements conséquents, que ce soit au service de la sécurisation (Promenade des Anglais, bâtiments publics, etc.) ou du désenclavement et du rétablissement des services publics (réseaux d'eau, d'assainissement, d'électricité, de communication, de transport, etc.). Pour renforcer la résilience de notre territoire, la Métropole poursuit et accentue également sa politique de prévention et de gestion des risques.

C'est autour de cette réalité humaine et de projets partagés que s'est bâtie cette intercommunalité unique dont la pertinence n'est pas à démontrer.

De manière générale, la force du **projet politique porté par les Maires, placés délibérément au cœur du système décisionnel par notre Charte fondatrice**, a permis de bâtir une intercommunalité exemplaire, capable de répondre aux enjeux du développement économique, écologique et social de notre territoire.

La Métropole Nice Côte d'Azur est fondée sur l'ambition de **faire de son territoire un pôle essentiel de développement à l'échelle européenne et du bassin méditerranéen**.

Parce qu'il a une vraie légitimité démocratique et parce qu'il est divers, notre territoire est capable d'impulser à la fois une dynamique de développement économique et durable et d'assurer une qualité de vie à l'ensemble de ses habitants. Il permet de **réconcilier tous les supposés antagonismes présentés comme tels dans le débat public** : l'urbain avec le rural, le littoral avec les Moyen et Haut Pays, la petite commune avec la grande commune, le centre connecté internationalement avec le terroir isolé.

L'enjeu de développement équilibré du territoire ne se situe donc pas tant dans une parfaite concordance entre le périmètre de notre Métropole avec son aire urbaine que dans l'exigence de solidarité, à laquelle notre intercommunalité ne renoncera pas, et d'approfondissement de l'intégration intercommunale.

Au-delà de son propre engagement, la Métropole Nice Côte d'Azur aura à cœur d'approfondir sa coopération avec les collectivités et EPCI du territoire, à savoir, la Région, mais également le Département et ses intercommunalités voisines de l'Est et de l'Ouest. La période d'adversité à laquelle notre territoire et notre département sont confrontés en est l'illustration la plus probante.

Concernant plus spécifiquement l'action de la Métropole, elle a porté, depuis sa création, près de 2,8 milliards d'euros d'investissements, compte 4 150 collaborateurs (hors régies

personnalisées), gère au quotidien des services aussi indispensables que la distribution d'eau, l'assainissement ou bien encore la valorisation des déchets.

C'est sur la base d'un bilan reconnu en matière de mobilité, d'infrastructures, d'aménagement, de renouvellement urbain, de logement, d'innovation, de développement économique et universitaire mais aussi de services de proximité que notre Métropole est en effet une institution pleinement identifiée par nos concitoyens.

Ces politiques publiques ont été conduites avec succès dans un contexte pourtant marqué par la baisse massive de la dotation globale de fonctionnement versée par l'Etat et l'indexation de la dotation de compensation départementale. **La Chambre n'accorde à ce sujet majeur de l'érosion de nos dotations qu'une considération secondaire, alors qu'elle représente une perte de recettes cumulée d'environ 140 millions d'euros entre 2014 et 2018.**

Face à ces baisses de ressources inédites et à une croissance économique nationale atone, **la Métropole a soutenu l'activité et l'emploi par une politique d'investissement ambitieuse**, en contraste avec la réduction marquée de l'investissement public des administrations publiques locales constatée par la Cour des comptes. Cette politique d'investissement s'est notamment matérialisée par l'élaboration d'un Plan Pluriannuel d'Investissement pour la Croissance et l'Emploi, doté de 140 millions d'euros par an de 2018 à 2020 au titre du budget principal et dont le niveau d'exécution, proche de 100 % en 2018 et 2019, est venu conforter notre action au service de l'emploi et de la cohésion du territoire métropolitain. Cette action apparaît d'autant plus nécessaire dans le contexte actuel de crise sanitaire, pour soutenir l'ensemble des acteurs économiques. Elle sera amplifiée dans le cadre de la relance et, bien évidemment, pour la reconstruction de nos vallées de la Vésubie et de la Tinée, de nos villages martyrisés, des entreprises anéanties et de nos réseaux dévastés.

Ces choix d'investissement, assumés par la Métropole Nice Côte d'Azur, ont été accompagnés de mesures de bonne gestion et ont permis d'**envisager une contractualisation volontariste de la maîtrise des dépenses de fonctionnement avec l'Etat et des objectifs de désendettement. Les performances réalisées par la Métropole dans ce cadre partenarial sont, à ce titre, saluées par les services de l'Etat.**

La Métropole Nice Côte d'Azur poursuivra en outre les économies de gestion nécessaires au maintien d'un niveau élevé d'investissement.

Elle entend **mobiliser sa capacité d'investissement au service des politiques de transition écologique**, conformément aux orientations du Plan Climat Air Energie Territorial dont elle s'est dotée le 25 octobre 2019, à l'issue d'une importante phase de concertation citoyenne.

Outre l'adaptation de son territoire aux enjeux du changement climatique, la Métropole souhaite renforcer son action au titre du développement économique, et ainsi confirmer les bons résultats qu'enregistre l'économie métropolitaine sur les dernières années, notamment sous l'impulsion de l'opération d'intérêt national Eco-vallée.

**Les opérations réalisées pour assurer l'intégrité de cet espace exceptionnel face aux aléas climatiques ont permis de fonder au cœur de la Métropole cet axe de développement à la fois durable et stratégique.** Les contributions des partenaires publics à l'opération d'intérêt national Eco-vallée, évaluées à 90,5 millions d'euros sur la période 2012-2032, doivent générer

près de 3,5 milliards d'euros d'investissements privés. 900 millions d'euros d'investissements privés sont d'ores et déjà engagés.

**La Métropole, par sa stratégie de diversification, organise ainsi la résilience économique du territoire et relève le défi de la compétitivité et de l'attractivité à l'échelle européenne.**

A titre conclusif, je souhaite souligner que la Métropole Nice Côte d'Azur constitue un espace de solidarité et de cohésion. Cette cohésion se traduit par une gouvernance apaisée plaçant les Maires au cœur du processus décisionnel. Cet espace de solidarité constitue un formidable levier d'action pour impulser une dynamique de développement durable, au service du rayonnement de notre territoire à une échelle nationale, européenne et internationale.

**La Métropole demeure, pour notre territoire comme pour la France, une formidable opportunité.**

Les citoyennes et citoyens qui la composent y sont particulièrement attachés et voient en elle l'institution publique la plus à même de répondre aux enjeux du développement du territoire. Une récente enquête d'opinion a d'ailleurs permis d'établir que 70 % des habitants considèrent que la Métropole joue un rôle important dans leur vie quotidienne et 79 % sont satisfaits de l'action de la Métropole sur l'ensemble du territoire.

Cette institution, désormais reconnue de tous, a montré son agilité et sa capacité de réaction face à des crises majeures et à des urgences certaines. Elle est un outil de développement à la hauteur des enjeux de notre siècle.

Ce rôle, pleinement assumé par la Métropole, ses communes membres et plus généralement par l'ensemble des acteurs locaux, doit éclairer les choix du Gouvernement et du Parlement dans l'élaboration et l'adoption du projet de loi *Décentralisation, différenciation et déconcentration* et inciter le pouvoir central à faire confiance aux territoires, en réalisant un nouvel et véritable acte de décentralisation.

Cet acte pourrait ainsi se traduire par le transfert massif de compétences et de moyens dans tous les domaines qui touchent à la vie quotidienne et à la protection des Français, à l'emploi, à la sécurité, au développement économique, à la formation et à l'insertion professionnelle, à l'action et à la protection sociales, à l'environnement et à la santé.

Certain de la parfaite considération que votre Juridiction portera à cette réponse,

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

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Christian Estrosi', with a long horizontal flourish extending to the right.

**Christian ESTROSI**  
**Maire de Nice**  
**Président délégué de la Région**  
**Provence-Alpes-Côte d'Azur**



**Réponse au  
Rapport d'observations définitives  
de la Chambre régionale des comptes  
Provence-Alpes-Côte d'Azur  
notifié le 14 septembre 2020**



En complément du courrier de réponse adressé par le Président de la Métropole Nice Côte d'Azur, le présent mémoire apporte les réponses complémentaires de l'ordonnateur aux observations définitives notifiées le 14 septembre 2020.

Les réponses sont organisées selon la présentation du rapport d'observations définitives, section par section.

## SYNTHESE

La synthèse du rapport d'observations définitives ne nous semble refléter que partiellement voire partialement son contenu, notamment s'agissant des mérites que la Chambre régionale des comptes accorde à la Métropole Nice Côte d'Azur dans son processus de création, sa gouvernance et dans ses choix de gestion.

La Métropole Nice Côte d'Azur regrette que les observations définitives qui lui ont été adressées s'abstiennent de saluer le rôle **moteur de notre territoire dans l'émergence de ce modèle de coopération intercommunale**.

Contrairement aux autres métropoles, la Métropole Nice Côte d'Azur n'est pas une simple communauté urbaine transformée, du fait de la loi, en Métropole. Elle est un projet politique de solidarité et de développement, librement bâti grâce aux opportunités nouvelles offertes par la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010.

Ainsi, s'agissant de la dynamique de création de notre intercommunalité, pionnière en ce que la Métropole Nice Côte d'Azur est la première Métropole créée en France, la Chambre régionale des comptes, dans la synthèse qu'elle dresse, omet de souligner que le périmètre qui est le sien résulte avant toutes choses du libre choix exprimé par des intercommunalités et des communes ayant décidé d'associer leurs efforts pour construire ensemble une forme de coopération intercommunale aussi inédite qu'intégrée.

Le rapport met en exergue le fort décalage du territoire métropolitain avec l'aire urbaine et la zone d'emploi de Nice sans souligner que **la Métropole Nice Côte d'Azur traduit d'abord la réalité d'un bassin de vie**.

En cela, la Métropole Nice Côte d'Azur tient à rappeler que si son intégration est fondée sur l'ambition de faire du territoire un pôle essentiel de développement à l'échelle européenne comme du bassin méditerranéen, elle ne renonce pas pour autant à l'ardente priorité qu'elle s'est fixée **d'être et de demeurer un espace intégré de solidarité territoriale entre les communes du littoral et celles des Moyen et Haut Pays**. Elle est la seule métropole de France à compter sept stations de ski, neuf ports, une Opération d'Intérêt National et un parc national. Cet espace constitue depuis des siècles une réalité historique, géographique, culturelle, économique, sociale et environnementale.

L'enjeu de développement équilibré du territoire ne se situe donc pas tant dans une parfaite concordance entre le périmètre de notre Métropole avec son aire urbaine que dans l'exigence de solidarité et d'approfondissement de l'intégration intercommunale.

**S'agissant des choix de gestion opérés par la Métropole**, et ainsi que le souligne la Chambre régionale des comptes, *« la Métropole mène une politique d'investissement très soutenue »*. Ce choix traduit la volonté de notre intercommunalité d'adapter notre territoire et les comportements des citoyens, particulièrement en matière de déplacements, aux enjeux du changement climatique.

Cet effort d'investissement soutenu, engagé dans un contexte d'atonie de la croissance économique au niveau national, s'inscrit, à dessein, en contraste avec l'érosion de l'investissement public des

administrations publiques locales constaté par la Cour des comptes<sup>1</sup> consécutivement à la baisse inédite des concours financiers de l'Etat réalisée sous le précédent quinquennat et la XIV<sup>ème</sup> législature. Cet effort apparaît d'autant plus nécessaire dans le contexte actuel de crise sanitaire, pour soutenir l'économie et l'emploi.

**Nous regrettons que la Chambre régionale des comptes ne revienne pas en synthèse et que trop marginalement dans ses développements sur les effets de la baisse de la dotation globale de fonctionnement (DGF) entre 2014 et 2018 et de l'indexation de la dotation de compensation départementale sur l'évolution de la DGF, alors que ces baisses représentent une perte de recettes cumulée d'environ 140 millions d'euros entre 2014 et 2018.**

La Métropole, consciente de la nécessaire contribution du bloc local au redressement des comptes de la Nation, a fait face par une action résolue, d'une part, dans la maîtrise de ses dépenses de fonctionnement, et d'autre part, dans son soutien à l'activité et à l'emploi par une politique d'investissement volontariste.

Ces choix sont assumés par la Métropole Nice Côte d'Azur. Ils sont de bonne gestion. Ils ont permis d'envisager sereinement la contractualisation de la maîtrise des dépenses de fonctionnement définie par les articles 13 et 29 de la loi du 22 janvier 2018 *de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022*.

Ainsi, la Métropole a bénéficié, « au titre des bons résultats de maîtrise de l'évolution des dépenses de fonctionnement pour la période 2014-2016 »<sup>2</sup>, d'un « bonus » de 0,15 point et a fixé avec l'Etat son objectif de limitation de la progression de ses dépenses de fonctionnement à 1,35 %. Le bilan de la première année de contractualisation, salué par le Préfet des Alpes-Maritimes par lettre en date du 13 mai 2019, démontre que la Métropole est parvenue, dans le cadre contractualisé, à réduire ses dépenses de fonctionnement de - 0,17 % et, au-delà des objectifs dudit contrat, à poursuivre son désendettement de 18 millions d'euros, établissant ainsi sa capacité de désendettement à 8 années, soit très en deçà du seuil admis des 12 années. Par lettre en date du 14 février 2020, le Préfet des Alpes-Maritimes a salué le respect des engagements contractuels de la Métropole en 2019, avec une évolution des dépenses réelles de fonctionnement limitée à + 0,18 %, largement en-deçà du plafond de 1,35 % fixé par le contrat. Ces bons résultats sont notamment liés au fait que, comme l'affirme la Chambre dans sa synthèse, « *l'évolution des charges de personnel reste maîtrisée* ».

La Métropole partage les préconisations de la Chambre régionale des comptes sur la nécessité de poursuivre les économies de gestion nécessaires au maintien d'un niveau élevé d'investissement. Elle entend mobiliser sa capacité d'investissement au service des politiques de transition écologique, conformément aux orientations du Plan Climat Air Energie Territorial dont elle s'est dotée par délibération du Conseil métropolitain en date du 25 octobre 2019 à l'issue d'une importante phase de concertation citoyenne.

La poursuite de la dynamique de mutualisation des services dans les années à venir, associée à une réorganisation des services et à un effort sans précédent de dématérialisation des procédures et de modernisation de notre service public local doivent permettre de générer d'importantes économies de gestion au service d'un accroissement de notre capacité d'autofinancement.

Au-delà des choix de gestion, la Chambre régionale des comptes évoque la gouvernance de notre Métropole en soulignant, à juste titre, **le rôle des Maires, consacré par la Charte de la Métropole faisant du Conseil des Maires la clef de voûte de son système institutionnel et décisionnel.**

---

<sup>1</sup> Cour des comptes, *Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*, septembre 2018.

<sup>2</sup> Courrier du Préfet des Alpes-Maritimes, *Dispositif de Cahors*, 14 juin 2018.



Ce choix politique s'avère précurseur tant les dispositions de la loi du 27 décembre 2019 *relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique* viennent rappeler la place essentielle que doivent occuper les Maires dans la France intercommunale.

**C'est la volonté assumée d'accorder aux Maires une place centrale dans le processus décisionnel qui explique largement le succès de l'intégration intercommunale de la Métropole Nice Côte d'Azur et l'absence de « traumatisme » dont a fait état la Chambre régionale des comptes.**

Ce succès prend racine dans la culture intercommunale de notre territoire, singulière à l'échelle départementale voire régionale. Il se traduit par une exigence de consensus et de respect mutuel, qui peut expliquer le temps nécessaire à l'effectivité du transfert de la compétence « promotion du tourisme » résultant de la loi du 7 août 2015 *portant nouvelle organisation territoriale de la République*, ou bien encore à l'établissement des actes relatifs à l'achèvement du processus d'intégration intercommunale à l'image des transferts patrimoniaux ou des bilans des conventions de gestion provisoire.

Enfin, la culture du consensus qui régit le Conseil des Maires se traduit par le soutien des membres du Conseil métropolitain aux orientations prises par l'exécutif métropolitain. Ainsi, **les budgets annuels de la Métropole constituent la traduction d'un pacte politique de solidarité aussi effectif que vivace.** La Métropole n'a, de ce fait, pas ressenti la nécessité d'adopter, au cours de la période examinée, le pacte financier et fiscal suggéré par la Chambre régionale des comptes.

La Métropole Nice Côte d'Azur s'est inscrite, avec quelques autres intercommunalités, en pionnière de cette dynamique de mutualisation à l'échelle nationale, notamment au travers de la mise en commun de services métropolitains, de la Ville de Nice et, singularité à l'époque, de son Centre communal d'action sociale.

Ce caractère pionnier explique la particularité du modèle retenu pour le calcul des gains générés par la mutualisation. Les dispositions législatives propres à servir de base indicative aux modalités de calcul, postérieures et facultatives, ne remettent pas en cause la pertinence de nos choix.

Si la Métropole Nice Côte d'Azur fait sienne la recommandation d'actualiser, dans une perspective comparative, les modalités de ce calcul, elle réfute fermement la qualification opérée par la Chambre régionale des comptes d'une mutualisation « *complexe* ». Le Comité de suivi de la mutualisation, tout comme les Comités techniques compétents, réunissant élus, représentants du personnels et cadre des administrations métropolitaine, municipale et du Centre communal d'action sociale, permettent d'en assurer un suivi effectif et un pilotage maîtrisé.

L'évocation, par la Chambre régionale des comptes, de cas particuliers en matière de ressources humaines fait l'objet d'éléments de réponse précis ci-après développés.

**Concernant le versement d'indemnités accessoires, la Métropole réfute l'appréciation de la Chambre et juge qu'elle va à l'encontre de la dynamique de mutualisation et de rationalisation des moyens en évitant le doublement des équipes d'encadrement.** En effet, alors que de nombreuses collectivités et établissements s'engagent désormais dans des processus de démutualisation contestables, la mutualisation de certains postes et services est indispensable à la réussite d'une action politique et administrative coordonnée, permettant, de surcroît, des économies pour les entités concernées.

Enfin, s'agissant de l'enquête complémentaire conduite par la Chambre régionale des comptes sur la politique du logement, la Métropole Nice Côte d'Azur ne partage pas certains éléments de l'analyse qui est opérée de cette politique, à la fois sous l'angle des compétences propres de l'intercommunalité et des compétences déléguées par l'Etat, et regrette vivement que la conclusion aboutisse à affirmer que la Métropole répondrait encore insuffisamment aux enjeux du logement social sur son territoire.

La Métropole souhaite insister sur la réalité de l'effort consenti par la Métropole dans ce domaine, en très étroite collaboration avec les services de l'Etat, en dépit de la contrainte de la rareté foncière qui constitue un frein majeur à l'atteinte des objectifs contractualisés du PLH, d'abord, et irréalistes, ensuite, de la loi SRU.

De manière générale, la Métropole s'interroge sur une forme de déni affichée par la Chambre sur l'analyse de cette politique, qui refuse de prendre en compte la situation particulière de notre territoire du point de la vue des objectifs de la loi SRU.

## 1. PRESENTATION

### 1.1. La première Métropole créée en France

et

### 1.2. Les principales caractéristiques du territoire métropolitain

Les observations définitives de la Chambre présentées en introduction et dans les sections 1.1 et 1.2, relatives au périmètre de la Métropole Nice Côte d'Azur appellent les réponses suivantes :

#### *La Métropole, un espace de compétitivité et de solidarité*

Dans son rapport au Président de la République remis le 5 mars 2009, le Comité pour la réforme des collectivités locales<sup>3</sup>, envisage des mesures propres à simplifier les structures des collectivités locales. Parmi elles, il recommande la création de « Métropoles », instituées par la loi, *« pour donner une impulsion nouvelle aux communautés urbaines les plus peuplées et les plus importantes de notre pays »*<sup>4</sup>.

Sur cette base, le projet de loi de réforme des collectivités territoriales, présenté en Conseil des ministres le 21 octobre 2009, retient le nouveau cadre institutionnel de la Métropole *« afin d'assurer une meilleure prise en compte du fait urbain et de renforcer la capacité des plus grandes agglomérations françaises à soutenir la compétition avec leurs homologues européennes ou internationales »*<sup>5</sup>.

Dès sa présentation devant le Parlement, le projet de loi, en son article 5 portant création de l'article L. 5217-1 du code général des collectivités territoriales, dispose que *« la Métropole est un établissement public de coopération intercommunale regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave qui forment, à la date de sa création, un ensemble de plus de 450 000 habitants<sup>6</sup> et qui s'associent au sein d'un espace de solidarité, pour élaborer et conduire ensemble un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de leur territoire afin d'en améliorer la compétitivité et la cohésion »*.

Ainsi, le nouveau statut métropolitain, dont seule Nice et son agglomération vont se saisir suite à l'adoption de la loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 *de réforme des collectivités territoriales*, émerge :

- sur la base de l'exigence d'approfondir l'intégration intercommunale des communautés urbaines (voire des communautés d'agglomération),
- sur la nécessité de disposer de structures de gouvernance propres à ancrer les grandes villes françaises dans la compétition européenne et internationale,
- mais aussi sur le devoir de **garantir un espace de solidarité et de cohésion intra-territoriale** entre des territoires moteurs du développement économique et social et des territoires qui seraient susceptibles d'être exclus de cette dynamique.

La Métropole Nice Côte d'Azur n'est pas née de la volonté d'intégrer toujours plus les structures administratives d'une aire urbaine définie selon les critères démographiques de l'INSEE. Elle trouve son origine, ainsi que l'envisageait le Comité pour la réforme des collectivités locales, dans l'approfondissement de l'intégration intercommunale de la communauté urbaine Nice Côte d'Azur et l'élargissement de son périmètre aux communautés de communes de la Tinée, Vesubie-Mercantour, des

---

<sup>3</sup> Ou « Comité Balladur », institué par décret du 22 octobre 2008 portant création du Comité pour la réforme des collectivités locales.

<sup>4</sup> É. BALLADUR, *Il est temps de décider*, Rapport au Président de la République du Comité pour la réforme des collectivités locales, La Documentation française, 5 mars 2009, pp. 78 et suivantes.

<sup>5</sup> Extrait du compte rendu du Conseil des ministres du 21 octobre 2009.

<sup>6</sup> Le seuil finalement retenu par le Parlement sera de 500 000 habitants.

stations du Mercantour et à la commune de La Tour, avant d'intégrer les communes de Gattières, Le Broc, Bonson et Gilette.

Comme le soulignait l'étude d'impact du projet de loi de réforme des collectivités territoriales<sup>7</sup>, l'intérêt de la nouvelle structure métropolitaine est bien de concentrer « *les compétences structurantes sur leur territoire* » et non d'adapter les structures administratives et politiques aux aires urbaines.

En effet, si le poids démographique a constitué le critère principal pour la création des Métropoles et leur distinction dans le paysage institutionnel local, le législateur est venu trancher le débat relatif au seuil démographique de création qui opposait les tenants d'une comparaison européenne proposant un niveau élevé de population (600 000 voire 1 000 000 d'habitants) et les partisans de la création d'une dizaine de métropoles, fondées sur les bassins de vie, rejoints par le Gouvernement et le Parlement.

*Un périmètre consensuel, préconisé et validé par l'Etat, et unanimement soutenu par les communes*

La Métropole Nice Côte d'Azur s'est ainsi inscrite, *ab initio*, en pleine cohérence avec le cadre normatif nouveau permis par la loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 *de réforme des collectivités territoriales* en s'instituant sur la base de considérations géographiques, historiques, sociologiques, économiques et politiques. **Ce faisant, elle a été précurseur du fait métropolitain et artisan du succès de ce modèle, ultérieurement étendu par la volonté du législateur.**

L'apparent décalage relevé par la Chambre entre les observations socio-économiques et la représentation juridique de la Métropole Nice Côte d'Azur, observation fondée sur une échelle de comparaison statistique contestable, ne tient pas compte d'une réalité sociale, politique, et même culturelle et historique, qui trouve notamment ses racines dans le Comté de Nice.

**Son territoire répond à la réalité d'un bassin de vie et non d'une aire urbaine.** En cela, le projet commun porté par les communes de la Métropole ne renonce pas au développement équilibré du territoire au bénéfice de la seule comparaison statistique.

**La singularité de la Métropole Nice Côte d'Azur tient au fait que c'est par la volonté propre des territoires qui se sont associés qu'a été constituée l'intercommunalité nouvelle, sur la base d'une simple faculté offerte par la loi.** Nice Côte d'Azur se distingue ainsi tant en termes de projet de territoire, fondé sur la complémentarité, la solidarité et la cohésion, qu'en termes de périmètre. L'adhésion des communes membres n'a, ainsi que le souligne la Chambre, pas suscité de « *traumatisme* »<sup>8</sup>.

**Il convient de rappeler la quasi-unanimité qui s'est dégagée en faveur du projet de création de la première Métropole de France, et donc de son périmètre géographique.** Ce dernier correspond aux prescriptions du schéma départemental de coopération intercommunale notifié aux communes par le Préfet des Alpes-Maritimes le 29 avril 2011 et arrêté le 27 décembre 2011. **Cette fusion-extension a été approuvée par 87,5 % des communes représentant 97,5 % de la population.**

Le nouveau schéma départemental de coopération intercommunale du 12 mars 2016 jugeait les périmètres géographiques des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre pertinents et conformes aux derniers objectifs fixés par le législateur. Ce schéma rappelle à ce titre que la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 *portant nouvelle organisation territoriale de la République* a relevé le seuil minimal de population pour constituer un EPCI à fiscalité propre à 15 000 habitants.

---

<sup>7</sup> Étude d'impact jointe au projet de loi de réforme des collectivités territoriales, page 36.

<sup>8</sup> Chambre régionale des comptes Provence Alpes Côte d'Azur, Rapport d'observations définitives, Métropole Nice Côte d'Azur, exercices 2012 et suivants, 24 juin 2020, page 14.

Or, la population cumulée de l'ensemble des communes membres des ex-communautés de communes du Haut-Pays n'atteignait pas les 10 000 habitants en 2012.

Pour évaluer la cohérence des périmètres retenus en 2011, le schéma départemental de coopération intercommunale du 12 mars 2016 précité ajoute que « *la création d'intercommunalités verticales, qui permettent d'associer les communes littorales sur lesquelles sont concentrées les richesses du département, avec des communes des moyen et haut pays, a créé le cadre dans lequel peut s'exprimer [la] solidarité financière* »<sup>9</sup>, dont la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République a souhaité le renforcement.

La Métropole Nice Côte d'Azur se différencie ainsi fondamentalement d'autres métropoles postérieurement créées par la loi, dont le périmètre a été imposé par le législateur lui-même et qui nécessitent, du fait de leur taille, une déconcentration de l'organisation politique et administrative qui interroge, tant en termes démocratiques que d'efficience de l'action publique.

### Un bassin de vie cohérent, des cimes du Mercantour aux rivages de la Méditerranée

Le territoire de la Métropole Nice Côte d'Azur puise dans sa géographie et son histoire une identité particulière et partagée, entre Nice, ses collines, ses vallées et ses montagnes.

Ce territoire réunit l'ensemble des paysages français et des situations géographiques rencontrées sur le territoire national : ruralité, montagne, pôle urbain, quartiers prioritaires de la politique de la ville, fleuves, rivières de montagne, frontières, aéroport, gare TGV, autoroute, stations de haute montagne, parcs naturels, plages et tourisme d'agrément et d'affaires, zone de plaine, ports de plaisance, port pour ferries, tramway.

**Ce périmètre, des sommets du Mercantour jusqu'aux rivages de la Méditerranée, représente depuis des siècles un seul et même bassin de vie.**

Dans les Alpes-Maritimes, les relations entre territoires sont effectivement organisées selon un système de verticalité nord-sud<sup>10</sup>. Les vallées ont peu de débouchés vers le nord, elles sont fermées par les sommets et sont tournées vers le sud et la mer. Les vallées de la Tinée et de la Vesubie débouchent sur celle du Var, qui s'achève à Nice. C'est cet espace « vertical » qui constitue le bassin de vie métropolitain.

Le lien est très fort entre mer et montagnes dans de nombreux domaines :

- Dans le domaine de l'économie : la structuration de la Métropole se fonde sur divers niveaux de centralité (les espaces métropolisés, les espaces sous influence métropolitaine et les espaces d'équilibre régional comportant des centres locaux et de proximité) et promeut la complémentarité. Ainsi, en termes de commerce, les équipements du territoire de Nice Côte d'Azur exercent une forte attractivité sur l'ensemble des communes des Moyen et Haut Pays, qu'il s'agisse de commerce alimentaire ou non-alimentaire ;
- En matière de santé : les habitants des vallées bénéficient, en plus des soins des hôpitaux ruraux, des échanges et des expertises du pôle de santé niçois. La Métropole offre en matière de santé, une complémentarité au service de tous ;
- En termes hydrographiques : construite sur un même bassin de vie de la montagne au littoral, la Métropole l'est aussi sur le bassin versant hydrographique de la basse vallée du Var et de ses affluents. Il s'agit d'un territoire contrasté, tant par le relief que par les moyens des communes et l'accès aux ressources en eau. Dans ce territoire, les enjeux prévisibles du réchauffement

<sup>9</sup> Préfet des Alpes-Maritimes, Arrêté portant schéma départemental de coopération intercommunale, 12 mars 2016.

<sup>10</sup> Chambre régionale des comptes Provence Alpes Côte d'Azur, Rapport d'observations définitives, Métropole Nice Côte d'Azur, exercices 2012 et suivants, 24 juin 2020, page 11.

climatique appellent une meilleure répartition des ressources et des économies d'eau, ainsi que d'importants investissements à court et moyen termes pour y parvenir grâce une solidarité territoriale permettant la mutualisation des moyens ;

- En matière de justice : les vallées de la Vésubie et de la Tinée sont du ressort du tribunal judiciaire de Nice ;
- Dans le domaine des transports : les voies structurantes permettent de rapprocher davantage les habitants des vallées de la zone côtière. La demande en termes de service public de transport traduit également la réalité des échanges entre le littoral et les Moyen et Haut Pays.

**La constitution de l'intercommunalité autour de ce bassin de vie permet de répondre aux objectifs de développement et de solidarité prévus par la loi, sans éloigner de manière inconsidérée les centres de décisions permettant ainsi la pleine vitalité de la démocratie locale.**

**Ce principe de solidarité, qui garantit la cohésion des territoires, a permis l'engagement d'importants chantiers d'aménagement et développement durable du territoire que la dispersion des moyens n'aurait pas permis de faire naître.**

A titre d'illustration, les habitants du Haut Pays ont ainsi pu bénéficier de l'action de services disposant d'une expertise technique importante et de la capacité d'investissement de la Métropole, comme peut en témoigner la réalisation de nombreux équipements de proximité depuis 2012, difficilement envisageables si ces communes étaient restées en marge de la dynamique d'intégration métropolitaine :

- La construction ou reconstruction de nouvelles stations d'épuration à Clans, Marie, Roure, Tournefort, la Bollène-Vésubie, Roquebillière, Venanson, Isola, Saint-Dalmas-le-Selvage ;
- Les opérations d'extension ou de réhabilitation des réseaux d'eaux à Bairols, Clans, Marie, Rimplas, Valdeblore, Belvédère, la Bollène-Vésubie, Roquebillière, Saint-Martin-Vésubie, Venanson, Saint-Dalmas-le-Selvage ;
- La réalisation ou la réhabilitation de parkings et de places de stationnement, sur le territoire des communes de Roure, la Bollène-Vésubie, Roquebillière, Saint-Martin-Vésubie, Saint-Etienne-de-Tinée ;
- L'amélioration du réseau routier et en particulier les opérations de sécurisation des routes d'accès ou de traversées à Bairols, Clans, Saint-Sauveur-sur-Tinée, Tournefort et à Belvédère ;
- Les opérations de requalification et d'aménagement des espaces publics, qui ont permis d'embellir les cœurs de village de l'ensemble des communes.

La Métropole Nice Côte d'Azur, en assumant sa vocation de solidarité fondée sur la cohérence et la cohésion de son territoire, s'inscrit par ailleurs en faux avec l'affirmation de la Chambre selon laquelle *« les contours du territoire métropolitain, qui ne coïncident pas avec ceux de l'aire urbaine de Nice, apparaissent comme un frein à la mise en place d'une réelle dynamique métropolitaine de développement économique, et ce d'autant plus que des pôles importants, tels que la technopole Sophia Antipolis, n'en font pas partie »*<sup>11</sup>.

La mobilisation totale de la chaîne de solidarité s'est pleinement illustrée lorsque le territoire métropolitain, ses habitants et ses communes ont été mis à l'épreuve du terrorisme ou de la récente calamité que constitue la tempête *Alex* qui a durement frappé les vallées de la Vésubie et de la Tinée, notamment, le 2 octobre 2020. **Au-delà des actions logistiques qui ont pu être activées face à l'extrême urgence des situations de crise, ce sont des politiques d'investissement ciblées et adaptées qui peuvent ainsi être mobilisées à bonne échelle et sans délai pour assurer la résilience du territoire.**

---

<sup>11</sup> Chambre régionale des comptes Provence Alpes Côte d'Azur, Rapport d'observations définitives, Métropole Nice Côte d'Azur, exercices 2012 et suivants, 24 juin 2020, page 62.

### Une dynamique de développement raisonné, durable et innovant

Conformément aux termes de la loi, la Métropole Nice Côte d'Azur insufflé une véritable dynamique de développement, d'aménagement et d'attractivité. Elle le fait en cohérence avec les objectifs du Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Egalité des Territoires (SRADDET), adopté par le Conseil régional Sud Provence-Alpes-Côte d'Azur le 26 juin 2019 et qui vise à :

- renforcer et pérenniser l'attractivité du territoire régional, sur le fondement du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation des entreprises (SRDEII) et dans le cadre d'une croissance démographique raisonnée ;
- maîtriser la consommation de l'espace, renforcer les centralités et leur mise en réseau ;
- conjuguer égalité et diversité pour des territoires solidaires et accueillants.

**L'adoption par la Métropole Nice Côte d'Azur du plan local d'urbanisme métropolitain, le 25 octobre 2019, témoigne de ce que ce périmètre permet l'élaboration d'une réponse pertinente à des enjeux pluriels (développement durable, logement, emploi et croissance économique, mobilités, etc.), tout en garantissant l'expression démocratique des citoyens.**

Le développement métropolitain s'appuie sur les 66 000 entreprises du territoire, sur son Université<sup>12</sup> et ses établissements d'enseignement supérieur qui accueillent 35 000 étudiants, sur son exceptionnelle vocation touristique (de loisirs et d'affaires) qui permet l'accueil, chaque année, de 10 millions de touristes et contribue au rayonnement de la Nation tout entière.

En complément des 5 zones industrielles, des 7 zones commerciales, des 5 parcs ou quartiers d'affaires à vocation technologique, des 3 zones logistiques/agro-alimentaires, et des 80 autres zones d'activités, la Métropole accueille également, sur près de 10 000 hectares exclusivement situés sur son territoire, l'Opération d'Intérêt National (OIN) Eco-vallée de la Plaine du Var qui prévoit de rendre disponibles 450 hectares pour des projets d'aménagement, 50 000 nouveaux emplois, 3,5 milliards d'euros d'investissements privés.

L'OIN Eco-vallée assure ainsi un rôle de levier essentiel pour l'avenir métropolitain, et illustre la volonté de la Métropole de construire un territoire d'excellence et d'innovation. Au cœur de l'Eco-vallée, Carros, reconnue par le Gouvernement comme « Territoire d'industrie », est pilote sur le sujet. La société IBM, qui s'est installée dans l'Eco-vallée, et des entreprises florissantes issues des secteurs de l'éclairage, de la santé et du bâtiment poursuivent leur développement, notamment en lien avec la labellisation French Tech.

Treizième smart city mondiale selon le cabinet spécialisé *Juniper Research*<sup>13</sup>, seule smart city française du classement, la Métropole Nice Côte d'Azur a, dès 2008, fait le pari de l'innovation, de la mutation industrielle et de la construction de projets structurants majeurs à même de soutenir la croissance du territoire.

### Des coopérations réelles dans une aire urbaine polycentrique

Le domaine des nouvelles technologies est particulièrement révélateur de la capacité du territoire, à une échelle plus large, à faire face aux enjeux de son temps en favorisant les synergies de l'action publique et privée.

---

<sup>12</sup> Université Côte d'Azur (UCA) est d'ailleurs labellisée IDEX.

<sup>13</sup> Juniper Research, Smart Cities, *What's in it for citizens*, 12 mars 2018, page 7.

La labellisation par le Ministère de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche et de l'Innovation, le 24 avril 2019, du projet « 3IA Côte d'Azur », permettant de recevoir un Institut Interdisciplinaire d'Intelligence Artificielle, atteste du fait que le territoire des Alpes-Maritimes, marqué par son polycentrisme, n'est pas mû par une dynamique concurrentielle.

Ce projet d'institut, porté par Université Côte d'Azur, réunit les acteurs principaux du site tels que le CNRS, Inria, Inserm, EURECOM, MINES ParisTech, SKEMA Business School avec le soutien du CEA, du CHU de Nice, du CSTB, du CNES, de Data Science Tech Institute et de l'INRA. Le projet a également été soutenu par plus de 60 entreprises du territoire comme Accenture, Amadeus, ARM, Blu Manta, Doriane, inHEART, NXP, Renault, SAP, Thales et Therapixel, mais aussi par les collectivités territoriales et leurs établissements publics.

Dans le domaine du développement économique et de l'innovation, au-delà des outils de coopération dans lesquels elle s'inscrit déjà, la Métropole vient de se doter d'une agence d'attractivité du territoire, dont la forme juridique (groupement d'intérêt public) permet précisément d'associer l'ensemble des acteurs volontaires, qu'ils soient publics (notamment la Chambre de Commerce et d'Industrie, la Région, la Métropole et les autres EPCI) ou privés (Aéroports de la Côte d'Azur, l'Union Pour l'Entreprise 06, etc.).

La Métropole partage l'appréciation de la Chambre selon laquelle la mise en œuvre de stratégies de coopération renforcée avec les territoires voisins permettent d'impulser une dynamique de développement.

Le polycentrisme de l'aire urbaine de Nice (qui comprend 129 communes) est une force pour le territoire, qui permet de garantir un développement équilibré associant tous les territoires au rayonnement de la Côte d'Azur.



## **2. LES COMPETENCES ET LES CONDITIONS DE LEUR TRANSFERT SUR LE TERRITOIRE**

### **2.1. L'évolution des compétences métropolitaines depuis la création de la Métropole**

#### **2.1.1. Les compétences obligatoirement transférées**

*La Chambre observe que la création de la métropole niçoise, malgré les nombreux transferts de compétence afférents, n'a pas été vécue comme un traumatisme par ses communes, la préexistence d'une communauté d'agglomération, puis d'une communauté urbaine, ayant permis de poser les bases de la future Métropole.*

Au-delà de la préexistence d'une communauté d'agglomération puis d'une communauté urbaine, l'absence de traumatisme lors de l'intégration progressive de communes aux caractéristiques extrêmement variées<sup>14</sup> est principalement liée au caractère volontaire et consensuel qui anime la construction de la Métropole depuis sa création, permettant aux communes d'avoir en partage l'adhésion à un projet commun, notamment grâce au rôle central confié au Conseil des Maires.

#### **2.1.2. Les compétences dont l'exercice est subordonné à la reconnaissance d'un intérêt métropolitain**

*La Chambre observe que la Métropole ne se serait pas pleinement emparée, à ce jour, de la compétence en matière de définition, création et réalisation d'opérations d'aménagement d'intérêt métropolitain.*

**La Métropole ne partage pas cette appréciation.** D'une part, la Métropole participe activement à l'Opération d'Intérêt National (OIN) Eco-vallée et, d'autre part, elle a développé une pluralité d'outils permettant un accompagnement adapté des projets d'aménagement.

De première part, la Métropole participe activement à l'OIN Eco-vallée couvrant 15 communes situées entre le littoral et le nord de la vallée du Var.

Si l'on ne peut contester l'intérêt métropolitain de l'OIN, celle-ci n'a pas à être déclarée d'intérêt métropolitain au sens juridique du terme car elle bénéficie déjà d'un dispositif exceptionnel pour accompagner, sur 30 ans, le développement de la Plaine du Var, en mobilisant tous les partenaires concernés, au premier rang desquels figure l'Etat : le statut d'OIN confère un régime juridique particulier et l'Etablissement Public d'Aménagement est un outil efficace pour réaliser les opérations de nature à favoriser l'aménagement, le renouvellement urbain, le développement économique et la valorisation des espaces.

De seconde part, comme le rappelle la Chambre, la Métropole Nice Côte d'Azur a défini la notion d'intérêt métropolitain pour les opérations d'aménagement se développant sur son territoire et les critères afférents.

Cependant, au-delà de la satisfaction de ces critères, la Métropole offre un accompagnement et une expertise quotidienne aux communes qui le souhaitent sur l'ensemble des opérations pouvant relever du champ de l'aménagement.

Ainsi, a été élaboré de façon partenariale, le premier plan local d'urbanisme métropolitain, document de planification territorial élargi, qui donne une vision partagée des grands objectifs et intègre l'ensemble du socle réglementaire requis par les projets communaux et métropolitains.

---

<sup>14</sup> Notamment les communes issues des 3 communautés de communes de La Tinée, des stations du Mercantour et de Vesubie-Mercantour.

Complémentairement, un service Aménagement a été structuré pour accompagner l'ensemble des communes en expertise aux différentes échelles et stades d'avancement de leurs projets : travail de faisabilité spatiale ou de montage opérationnel appréhendé à l'échelle d'une parcelle ou d'un quartier, écriture et mise en place avec les communes de cahier des charges de consultation, de montage d'opérations.

Cette expertise intervient sur l'ensemble de la Métropole, en parallèle et en complément des actions portées par l'EPA Eco-vallée de la Plaine du Var, territorialement compétent sur le large périmètre de l'OIN. Une dizaine d'études de faisabilité sont ainsi conduites annuellement et des projets urbains partenariaux sont mobilisés pour permettre de trouver un outil de financement partenarial en vue de réaliser l'équipement du territoire requis par le développement des opérations privées.

Enfin, un service d'instruction métropolitaine des autorisations d'urbanisme a été constitué. Il offre aux communes adhérentes, et à la demande, un support technique d'instruction des autorisations et également un suivi juridique en tant que de besoin. Plus de 1 000 dossiers sont traités annuellement par ce service.

Ainsi, la Métropole Nice Côte d'Azur a su, en quelques années, se positionner sur le sujet de l'aménagement de son territoire avec une expertise reconnue par l'ensemble des acteurs de son territoire.

### **2.1.3. Le transfert de la compétence promotion du tourisme**

#### **2.1.3.1. Un retard important pris dans le transfert de la compétence**

*La Chambre observe que le transfert de la compétence promotion du tourisme a pris un retard important.*

Le caractère obligatoire et le périmètre de ce transfert de compétence ont fait l'objet de débats nourris en 2015 et 2016 entre la Métropole et ses communes membres.

La loi du 7 août 2015 *portant nouvelle organisation territoriale de la République* exigeant un transfert avant le 1<sup>er</sup> janvier 2017 et considérant le fait que les dispositifs dérogatoires ne s'appliquent pas aux métropoles, un groupe de travail a été mis en place pour organiser ce transfert, dans une optique consensuelle et en maintenant des échanges permanents avec les services de l'Etat.

Le groupe de travail s'est réuni à 8 reprises en 2017 et 2018, alors que des délibérations ont été prises par le Conseil métropolitain pour acter l'avancement du transfert de compétence et sa mise en œuvre opérationnelle (mars et juin 2018). Ainsi, le transfert de compétence est effectif depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019, deux ans après l'échéance fixée par la loi.

Ce délai a toutefois permis de faire émerger une vision commune partagée par l'ensemble des acteurs du territoire métropolitain, consensus indispensable à l'exercice effectif et efficace de la compétence par la Métropole.

Comme rappelé précédemment, la Métropole et ses communes membres restent attachées au dialogue et à l'émergence d'un consensus quant aux modalités d'évolution de la Métropole.

#### **2.1.3.2. Une réflexion sur la rationalisation et la mutualisation des moyens qui reste à conduire**

*La Chambre observe qu'une réflexion sur la rationalisation et la mutualisation des moyens reste à conduire (implantations, moyens financiers et humains).*

Le tourisme constitue un pilier essentiel de l'économie locale, à la fois pour les communes du littoral, du Moyen-Pays et du Haut-Pays. Le maillage territorial actuel de l'Office de tourisme métropolitain, à travers les bureaux d'information touristique, permet d'assurer le développement du tourisme et son évolution, notamment à travers la promotion de l'écotourisme.

Comme le rappelle la Chambre, la Métropole insiste sur le fait que ce transfert de la compétence n'a jamais été conçu comme une opportunité de réduire l'implantation territoriale ou les moyens humains affectés à cette compétence.

Grâce aux moyens de l'Office de tourisme métropolitain et à la collaboration de l'ensemble des Maires, partenaires institutionnels et professionnels du tourisme, ce transfert doit avant tout permettre de présenter une offre touristique métropolitaine cohérente et diversifiée, mise au service de la valorisation des atouts du territoire sur le plan national et international.

#### 2.1.3.3. La question de la participation de la Métropole au syndicat mixte des stations du Mercantour

*La Chambre observe que la Métropole financerait à deux titres le coût de la gestion d'Aquavallée, par le biais de l'attribution de compensation et par le biais de sa contribution au syndicat mixte des stations du Mercantour (SMSM).*

Or, la situation actuelle résulte de plusieurs événements consécutifs et indépendants.

Dans un premier temps, la Métropole a procédé au détransfert de la compétence et donc restitué la gestion de l'équipement en 2012. Les conséquences de cette restitution ont été tirées lors de la CLECT dans le cadre de l'établissement des attributions de compensation.

Dans un second temps, la commune d'Isola a décidé de confier la gestion de l'équipement au SMSM, dont la Métropole est effectivement membre et apporte une contribution en vertu des statuts du syndicat. Le niveau de soutien consenti par le Département et la Métropole dans le cadre du SMSM traduit une ambition forte et partagée au service du développement du domaine skiable et des activités économiques et touristiques afférentes. Ces objectifs exigent une diversification des activités dont Aquavallée constitue un équipement central, vecteur d'attractivité.

*Par ailleurs, les modalités de partage et de financement de la compétence promotion du tourisme seraient à clarifier selon la Chambre.*

*La Chambre observe ainsi que les communes concernées continueraient de percevoir un versement d'attribution de compensation pour compenser une dépense qui a été transférée en partie au syndicat mixte, la Métropole finançant une dépense à deux titres, au travers de l'attribution de compensation et de sa participation financière au syndicat mixte.*

Or, selon la délibération de 2009 et l'arrêté préfectoral du 2 juillet 2009 portant modification des statuts, le SMSM exerce la compétence de « (...) *promotion des aménagements et des équipements des domaines skiables nécessaires à la pratique du ski alpin, s'il y a lieu du ski de fond et/ou nordique et de toutes les pratiques sportives requérant l'usage des remontées mécaniques* ».

Depuis cette date, la promotion du domaine skiable est clairement dissociée de la promotion du tourisme, à travers notamment des interlocuteurs distincts :

- d'une part, la promotion du domaine skiable dont la compétence revient au SMSM (cette promotion relève d'ailleurs autant de la promotion du tourisme que d'une politique de loisirs ou de développement économique conduite à l'échelle métropolitaine) ;

- d'autre part, la compétence accueil touristique, animations, promotion de la commune dont l'exercice revient aux communes concernées (et dont une partie a été transférée à la Métropole à partir de 2019).

La modification statutaire de 2013 permet de modifier le champ d'intervention du syndicat mixte, mais toujours en lien avec le domaine skiable, laissant ainsi aux communes les mêmes compétences que précédemment.

Le transfert de la promotion du domaine skiable au syndicat mixte est donc antérieur et distinct des évaluations du coût des charges qui sont intégrées dans les calculs d'attribution de compensation intervenus ultérieurement (dans le cas du détransfert de 2012 ou de la restitution de 2019).

La Métropole ne finance donc pas à deux titres une dépense, car il s'agit en réalité de deux dépenses distinctes.

#### **2.1.4. Le transfert de la gestion du centre de formation des apprentis (CFA) de Carros**

### **2.2. Les conditions et l'évaluation des transferts**

#### **2.2.1. Les transferts communaux**

##### **2.2.1.1 Une évaluation des charges transférées à la Métropole arrêtée 6 ans après la création de la Métropole et n'ayant pas encore produit tous ses effets**

*La Chambre observe que l'évaluation définitive des transferts de charges par la CLECT a été arrêtée presque 6 ans après la création de la Métropole et que les attributions de compensation provisoires n'ont pas donné lieu à délibération. En outre, la Chambre observe que la CLECT a choisi de ne pas comptabiliser les charges d'administration générale dans le calcul des attributions de compensation, ce qui revient à minorer le montant des charges transférées par les communes à la Métropole.*

Comme le rappelle la Chambre, la Métropole a rencontré des difficultés pour des transferts dont l'évaluation a été rendue complexe, notamment par l'absence de présentation fonctionnelle des budgets des communes de moins de 3 500 habitants et en raison de l'ampleur des transferts à réaliser, dans le cadre d'une évolution législative et réglementaire soutenue.

Concernant l'absence de comptabilisation des charges d'administration générale au bénéfice des communes, la Métropole rappelle que cette méthodologie a été utilisée lors des cinq agrandissements de la Communauté d'Agglomération puis de la Communauté Urbaine et permet d'assurer une égalité de traitement entre toutes les communes membres de la Métropole.

**La Métropole assume ainsi, en lieu et place des communes, ces charges d'administration générale dans une perspective d'économies d'échelle et de solidarité au bénéfice de ses communes membres.**

##### **2.2.1.2 L'attribution de compensation du Broc et Gattières a fortement augmenté avant leur intégration dans la Métropole**

*La Chambre observe que l'attribution de compensation des communes du Broc et de Gattières (membres de la communauté de communes des Coteaux d'Azur) a fortement augmenté avant leur intégration dans la Métropole, permettant aux deux communes concernées de bénéficier d'une plus grande stabilité des ressources provenant de l'intercommunalité et au détriment des marges de manœuvre futures de la Métropole. La Chambre conclut en affirmant que ce procédé est contraire à l'esprit de la loi.*

La Métropole souhaite rappeler que ces modifications ont été réalisées à l'initiative exclusive de la Communauté de communes des Coteaux d'Azur.

Si la Métropole prend acte du fait que la Chambre valide la régularité de ces évolutions, elle souhaite également rappeler que l'article 1609 nonies C du code général des impôts dispose que « *pour les communes qui étaient antérieurement membres d'un établissement public de coopération intercommunale soumis au présent article : [l'attribution de compensation versée ou reçue est égale] à l'attribution de compensation que versait ou percevait cet établissement public de coopération intercommunale l'année précédant celle où les opérations précitées ont produit pour la première fois leurs effets au plan fiscal, sous réserve des dispositions de l'avant-dernier alinéa du 2° du présent V. (...)* ».

Sous réserve de nouveaux transferts de charges opérés l'année de leur intégration, la Métropole souhaite préciser à la Chambre qu'elle a pleinement respecté la lettre et l'esprit de la loi en conservant aux communes du Broc et de Gattières l'attribution de compensation de leur établissement public de coopération intercommunale à fiscalité professionnelle unique antérieur.

#### 2.2.2. Les transferts départementaux

#### 2.2.3. Les transferts régionaux

#### 2.2.4. Les conventions de gestion provisoire et leur bilan financier

*La Chambre observe que le bilan financier des conventions de gestion provisoire des 19 communes ayant rejoint la Métropole au 1<sup>er</sup> janvier 2012 et du département n'ont toujours pas été arrêtés et recommande (recommandation n°1) de les arrêter rapidement et les soumettre au Conseil métropolitain.*

Au-delà des difficultés rencontrées par les services de la Métropole et dont la Chambre a déjà fait état dans son rapport pour expliquer les délais de validation des bilans financiers, la Métropole a déjà délibéré pour approuver le bilan financier de la gestion provisoire de 14 communes membres sur 19 (Bairols, Belvédère, Clans, Ilonse, La Tour, Marie, Rimplas, Roquebillière, Roubion, Roure, Saint-Etienne-de-Tinée, Saint-Martin-Vésubie, Valdeblore et Venanson). Concernant les 5 autres communes (La Bollène-Vésubie, Isola, Saint-Dalmas-le-Selvage, Saint-Sauveur-sur-Tinée et Tournefort), les bilans ont déjà été arrêtés par les services métropolitains et sont actuellement en attente, soit d'un accord formel de la part de la commune concernée pour l'adoption des délibérations nécessaires à la clôture de ces dossiers, soit des délibérations de la commune et de la Métropole lors d'un prochain Conseil si cet accord formel est déjà intervenu.

Le bilan de la convention de gestion provisoire avec le Département, en cours d'élaboration, doit être présenté lors d'un prochain Conseil métropolitain.

#### 2.2.5. Les transferts patrimoniaux

*La Chambre observe que le transfert en pleine propriété des biens a pris un retard important et recommande (recommandation n°2) de réaliser un état des lieux exhaustif des transferts de biens à caractère mobilier et immobilier restant à opérer et d'établir dans des délais raisonnables les procès-verbaux et actes nécessaires.*

La Métropole souhaite insister sur le fait que l'état des lieux exhaustif des transferts de biens à caractère mobilier et immobilier a déjà été établi par les services métropolitains. Les services métropolitains ont

identifié, en amont des échanges avec l'ensemble des communes, la liste des biens susceptibles d'être transférés.

Toutefois, avant de délibérer, les services métropolitains organisent systématiquement des rencontres avec les communes concernées pour s'assurer de l'exhaustivité et du correct établissement de la liste des biens recensés, dans un esprit consensuel.

Dans la plupart des cas, les délibérations concordantes n'ont pu être présentées à ce jour dans les instances métropolitaines et municipales compétentes en raison :

- de la volonté constante de la Métropole d'associer pleinement chaque commune à l'établissement conjoint des listes des biens à transférer, ce qui est susceptible de nécessiter un accompagnement approfondi, notamment auprès des plus petites communes ;
- de la nécessité de procéder, en accord avec la commune, à des divisions de parcelles cadastrales pour identifier spécifiquement le bien à transférer alors que celui-ci est jusqu'à présent identifié sur une parcelle plus large.

La Métropole souhaite ainsi rappeler que l'état des lieux exhaustif des transferts de biens a été réalisé. Elle poursuit, sur cette base, les échanges avec les communes membres pour finaliser ces transferts en établissant les procès-verbaux et actes nécessaires.

### **3. L'EVOLUTION DE LA GOUVERNANCE ET DE L'ORGANISATION DES SERVICES**

#### **3.1. Une gouvernance faisant une large place aux maires des communes membres**

##### **3.1.1. La charte métropolitaine**

##### **3.1.2. Les organes de gouvernance**

*La Chambre observe la composition étendue du bureau métropolitain (68 membres).*

Cette composition permet d'assurer une représentation élargie au sein du Bureau, par la présence de nombreux membres de l'opposition et de conseillers municipaux des communes membres. Elle est conforme à la loi.

*La Chambre observe que la délibération de délégation du Bureau manquerait de précision, dans la mesure où elle ne liste pas les matières déléguées par le Conseil métropolitain au Bureau, mais uniquement les matières qui ne peuvent lui être déléguées.*

Toutefois, l'article L. 5211-10 du code général des collectivités territoriales n'exige pas expressément que les matières déléguées au Bureau soient identifiées et listées. La délibération instituant les pouvoirs délégués au Bureau métropolitain est donc conforme au texte de référence, celui-ci listant les matières ne pouvant être déléguées au Bureau.

*La Chambre observe que le Conseil des Maires a un rôle stratégique dans la gouvernance de la Métropole, alors qu'il s'agit d'une instance consultative.*

Comme le rappelle la Chambre, le Conseil des Maires existe depuis 2002. La volonté d'une coopération intercommunale approfondie, volontaire et efficace nécessite la permanence de l'esprit de consensus entre la Métropole et ses communes membres, cet esprit de consensus est rendu possible par le principe du Conseil d'un Maire, une voix. Le Conseil des Maires est primordial dans la perpétuation de cet objectif, ce rôle est d'ailleurs désormais largement reconnu, notamment à travers l'article 1 de la loi du 27 décembre 2019 *relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique*, rendant obligatoire la création d'une conférence des Maires dans les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, sauf lorsque le bureau de l'établissement public comprend déjà l'ensemble des maires des communes membres.

Tous les Maires étant membres du Bureau métropolitain, la création d'une conférence des Maires est facultative pour la Métropole Nice Côte d'Azur. **Lors du Conseil métropolitain du 23 juillet 2020, le nouveau règlement intérieur adopté a par ailleurs entériné la suppression de la conférence métropolitaine et réaffirmé la place toujours centrale du Conseil des Maires.**

#### **3.2. L'organisation des services et la gestion des ressources humaines**

##### **3.2.1. Les principales réorganisations intervenues depuis 2012**

*La Chambre affirme que la présentation sur un même organigramme de l'ensemble des services métropolitains, communaux et communs, ainsi que des budgets annexes et des régies autonomes, si elle a vocation à l'exhaustivité, rend difficile la lecture directe de l'organisation.*

A l'image d'autres Métropoles, l'organigramme des entités est un organigramme unifié qui permet une lecture directe et une appréhension globale de la diversité des compétences exercées par les services, dont les services mutualisés, et le suivi des satellites.

### **3.2.2. Une organisation territorialisée pour répondre à l'impératif de proximité**

*La Chambre observe, à juste titre, qu'entre 2016 et 2018, le montant du programme d'investissement en matière de voirie a représenté un volume moyen annuel de 66 millions d'euros : elle a ainsi affecté 7 millions d'euros par an supplémentaires, par rapport aux capacités d'investissement transférées des communes (33,6 millions d'euros) et du Département (25,6 millions d'euros).*

En outre, la Métropole se félicite du niveau d'exécution exceptionnel de son Plan Pluriannuel d'Investissement pour la Croissance et l'Emploi, doté de 140 millions d'euros par an au titre du budget principal. En 2018 comme en 2019, ce niveau d'exécution proche de 100 % est venu confirmer l'effort d'investissement et le respect des engagements pris au service de l'emploi et de la cohésion du territoire métropolitain.

### **3.2.3. Evolution des effectifs et de la masse salariale**

*A l'occasion de l'examen de l'évolution des effectifs de la Métropole sur la période 2012-2018, la Chambre a bien pris acte, comme souligné par la Métropole, de l'impact significatif des transferts de compétence, des créations de services communs portés par la Métropole, de la reprise d'activités en régie, de la création d'équipements structurants, etc.*

*La Chambre observe toutefois que les effectifs cumulés de la Métropole et sa ville-centre n'ont pas diminué. En outre, la Chambre observe que la masse salariale de la Métropole a augmenté de 26 % entre 2012 et 2018 (3,7 % par an).*

Malgré cette nuance, la Métropole souhaite insister sur l'appréciation globalement positive que porte la Chambre sur l'évolution des effectifs et de la masse salariale. En effet, « *l'évolution des charges de personnel reste maîtrisée, que l'on considère cette évolution à l'échelle de la métropole (+5 % entre 2014 et 2018) ou de l'ensemble que forment la métropole et sa ville-centre* »<sup>15</sup>.

« *Sur les 476 équivalents-temps-plein (ETP) supplémentaires constatés entre 2012 et 2018, 392 ETP sont imputables aux transferts de compétences* »<sup>16</sup> et l'évolution résiduelle s'explique par la mise en commun de services avec la ville de Nice et son CCAS. L'évolution cumulée des effectifs Ville et Métropole se limite à seulement 5,5 %, alors même que, comme le relève la Chambre, la Métropole a intégré 4 nouvelles communes en 2014 et de nouvelles compétences. Par ailleurs, elle a repris la gestion du Centre de Formation d'Apprentis antérieurement géré par la commune de Carros.

Pour sa part, la Ville de Nice a également repris en régie des activités jusqu'alors externalisées ou déléguées au secteur privé (restauration collective, centres de diffusion et d'action culturelle, palais Acropolis et Nikaïa, Carnaval, stationnement sur voirie, etc.). Elle s'est également dotée d'équipements structurants majeurs et a renforcé significativement ses effectifs affectés aux politiques publiques prioritaires (sécurité publique, petite enfance, éducation).

---

<sup>15</sup> Chambre régionale des comptes Provence Alpes Côte d'Azur, Rapport d'observations définitives, Métropole Nice Côte d'Azur, exercices 2012 et suivants, 24 juin 2020, page 6.

<sup>16</sup> Chambre régionale des comptes Provence Alpes Côte d'Azur, Rapport d'observations définitives, Métropole Nice Côte d'Azur, exercices 2012 et suivants, 24 juin 2020, page 39.



Enfin, il convient d'appeler l'attention de la Chambre sur le fait que plus de 90 agents aujourd'hui métropolitains sont issus du CCAS de Nice ; ils ne peuvent dès lors apparaître en tant que postes supprimés au sein des effectifs de la Ville de Nice, alors qu'ils l'ont été au sein des effectifs de cet établissement public juridiquement autonome.

La Chambre rappelle à juste titre que « *si les directions opérationnelles affectées à des politiques publiques prioritaires ont été renforcées, les directions supports, et en particulier la direction des finances et la direction des ressources humaines, ont en revanche absorbé les différentes évolutions organisationnelles avec des effectifs constants, voire en diminution* »<sup>17</sup>. La Métropole et ses agents ont ainsi su faire les efforts et les économies nécessaires pour renforcer l'action métropolitaine dans les politiques publiques prioritaires.

*La Chambre observe que près de 80 % de l'évolution de la masse salariale brute (hors charges sociales) est imputable à des facteurs endogènes.*

En prenant également en compte l'augmentation des mesures d'aides sociales destinées aux agents (+ 1,24 M€ sur la période) et les avancements de grade et promotions (conséquences logiques du PPCR : + 1,04 M€), les mesures endogènes ne représentent plus qu'environ 70 % de l'évolution.

L'évolution de la masse salariale brute sur l'ensemble de la période 2012-2018, déduction faite du coût des mesures exposées ci-dessus, se situe ainsi à + 17 %, ce qui s'avère proche de l'évolution des effectifs relevée par la Chambre (+ 13,5 %) et confirme la gestion vertueuse et raisonnée mise en œuvre par la Métropole.

### **3.2.4. La mutualisation des services**

#### **3.2.4.1. L'absence de schéma de mutualisation**

*En complément de l'état de lieux de la mutualisation que dresse la Chambre, cette dernière recommande (recommandation n°3) l'élaboration et l'adoption en Conseil métropolitain d'un projet de schéma de mutualisation des services tel que prévu par l'article L. 5211-39-1 du code général des collectivités territoriales.*

**Plutôt qu'élaborer un document purement intentionnel, et désormais facultatif, la Métropole a privilégié la mise en œuvre concrète de la mutualisation, alors que de nombreuses collectivités et établissements s'engagent désormais dans des processus radicaux de démutualisation.**

La Métropole a décidé de poursuivre et de renforcer le dispositif mis en œuvre (gestion unifiée de services communs avec la ville-centre et son CCAS), afin d'en promouvoir les bénéfices auprès de l'ensemble des communes membres, tout en proposant d'autres formes de collaboration moins intégrées, dans le but de susciter l'adhésion progressive des communes membres au processus de mutualisation et aux orientations présentées.

Cette phase d'appropriation d'un dispositif nouveau, engageant et très fortement intégré, a permis une maturation progressive.

S'appuyant sur les travaux préparatoires effectués et sur la réussite du dispositif de mutualisation mis en œuvre, les Directeurs Généraux des Services (DGS) des communes membres ont étudié, notamment lors d'un séminaire organisé en juin 2019, les pistes de travail à explorer. Les pistes de travail identifiées

---

<sup>17</sup> Chambre régionale des comptes Provence Alpes Côte d'Azur, Rapport d'observations définitives, Métropole Nice Côte d'Azur, exercices 2012 et suivants, 24 juin 2020, page 40.

par les DGS concernant notamment les domaines de l'informatique, du système d'information géographique, des ressources humaines, de la commande publique et de l'expertise juridique. La création d'une centrale d'achats commune constitue, dans ce domaine, une piste de travail intéressante dont la pertinence a particulièrement été révélée par la crise sanitaire du Covid-19.

En septembre 2019, un « état des lieux de la mutualisation » a été réalisé et présenté au comité de validation de la mutualisation (ce comité est composé de trois membres désignés par le Conseil métropolitain, trois membres désignés par le Conseil municipal de la Ville de Nice et un membre désigné par le Conseil d'administration du CCAS de Nice). Ce document, mis à jour au fil des évolutions des services, dresse l'état de la situation existante dans le domaine de la mutualisation.

Les actions à mener pour faire évoluer le processus de mutualisation pourront être étudiées dans le cadre du débat sur la gouvernance de la Métropole initié par le Conseil métropolitain du 23 juillet 2020, l'article L. 5211-11-2 du code général des collectivités territoriales ayant en effet instauré la possibilité d'élaborer un pacte de gouvernance permettant de définir les « *orientations en matière de mutualisation de services entre les services de l'établissement public et ceux des communes membres afin d'assurer une meilleure organisation des services* ».

#### 3.2.4.2. Les formes moins intégrées de mutualisation

#### 3.2.4.3. Les services communs avec la Ville de Nice et le CCAS

*Consécutivement à l'analyse de l'organisation mutualisée des services, la Chambre invite (recommandation n°4) la Métropole à clarifier le dispositif de pilotage des services communs, à se doter d'indicateurs de suivi de leur activité et à affiner la clé de répartition des coûts entre la Métropole, la Ville de Nice et le CCAS.*

##### ***Sur le dispositif de pilotage***

Les conventions tripartites et leurs avenants, qui régissent les rapports organisationnels et financiers entre les trois partenaires sont le reflet de la dynamique du processus, lequel s'adapte en permanence à l'évolution des activités et aux besoins respectifs des entités concernées.

**Il s'agit d'un choix assumé de faire vivre et progresser la mutualisation et de ne pas demeurer enfermé dans une organisation figée. Cela traduit également la mise en œuvre opérationnelle d'une phase d'appropriation progressive et cohérente du dispositif par la Métropole et les communes membres.**

Pour mettre en œuvre cette volonté de souplesse organisationnelle, une commission permanente, émanation du comité de validation de la mutualisation et composée d'un élu représentant chaque partenaire, se réunit pour garantir une plus grande réactivité lors des changements de périmètre des services communs.

##### ***Sur la mise en place d'indicateurs de suivi d'activité***

Une démarche ambitieuse de mise en place d'indicateurs de suivi des activités des services mutualisés, initiée par la Métropole dès 2016, a permis de produire un rapport d'activité complet et exhaustif comportant notamment des analyses qualitatives en sus des traditionnels aspects purement quantitatifs. La démarche n'a toutefois pas permis d'atteindre l'ensemble des objectifs assignés, notamment en termes d'individualisation des interventions des services communs auprès des diverses entités mutualisées.

En septembre 2019, le comité de validation de la mutualisation a souhaité que soit engagée une étude approfondie et une nouvelle méthodologie au sein des trois services communs les plus importants en termes d'effectifs et de budget (la direction générale adjointe des ressources humaines, la direction déléguée des systèmes d'information et le service de la logistique), en vue d'évaluer la faisabilité d'une extrapolation aux autres services mutualisés.

Le recensement des données disponibles et à créer a donc débuté avec les quatre directions de la direction générale adjointe des ressources humaines (carrières et expertise statutaire, développement RH, bien être santé au travail et dialogue social, direction administrative et financière / rémunération).

Il est tout d'abord ressorti que les indicateurs actuels sont très utilisés par les directions pour leur pilotage interne et leur procurent une réelle visibilité sur leurs activités.

Chaque direction proposerait deux indicateurs représentatifs de ses activités, avec comme impératifs qu'ils permettent :

- de quantifier la part de travail accomplie pour chacune des trois entités (Métropole Nice Côte d'Azur, Ville de Nice et CCAS) ;
- d'effectuer des comparaisons dans le temps pour mesurer les effets de la mutualisation ;
- et d'illustrer au moins 75 % des missions de la direction.

A cela s'ajoute l'exigence de retenir des indicateurs pouvant être automatisés pour être fiables.

Selon la nature de l'activité concernée, des données chiffrées existantes pourront être extraites. Dans d'autres cas, il faudra agréger des éléments qualitatifs et quantitatifs. Des développements informatiques sont en cours pour accompagner cette évolution.

Compte tenu de la diversité des missions des trois directions étudiées et des solutions qui seront mises en œuvre pour suivre leur activité, un modèle pourrait ainsi être adopté et appliqué aux autres services communs.

### *Sur les économies générées*

*La Chambre observe que la mesure des économies générées serait difficilement traçable.*

Pour mémoire, le budget qui sert de référence à la détermination des gains ou dépenses supplémentaires générés par la mutualisation est celui de la Métropole.

A l'issue de chaque exercice, à titre d'information, il est effectué une comparaison entre le budget conventionnel (qui sanctuarise le montant des dépenses de chaque partenaire l'année précédant la mise en commun) et les dépenses et recettes effectivement réalisées, constatées au compte administratif.

Pour autant, la convention de gestion des services communs prévoit expressément que « *le service commun peut, lors de la procédure de préparation budgétaire de la Métropole, se voir imposer un objectif de réduction des crédits à consommer, cette mesure d'économie s'appliquant à l'enveloppe « conventionnelle » définie* ». Il convient donc de prendre acte que le budget voté pour les services communs est revu chaque année en fonction des objectifs budgétaires, il peut donc différer sensiblement du budget conventionnel.

Dès lors, même si jusqu'en 2015 le montant du budget voté par la Métropole était très proche du budget conventionnel, les économies générées par la mutualisation ont toujours été calculées en comparant le budget voté et les dépenses et recettes du compte administratif. Par souci de transparence et de cohérence, et pour ne pas comptabiliser à nouveau, chaque année, les efforts réalisés les exercices antérieurs, cette méthode de calcul est demeurée identique depuis lors.

Comme évoqué supra, si la comparaison avec le budget conventionnel est également calculée et mentionnée dans le rapport d'activité annuel, ce n'est qu'à titre indicatif, pour illustrer l'impact positif de la mutualisation. Elle n'est donc pas utilisée pour rendre compte des économies générées par la mutualisation.

Cette méthode est satisfaisante et conforme à l'objectif d'efficience assigné aux services communs, ce d'autant plus que, depuis 2016, les dépenses réellement exécutées se révélant toujours inférieures aux prévisions, le budget voté pour les services communs a commencé à diminuer significativement par rapport au budget conventionnel, caractérisant ainsi l'effort de maîtrise des dépenses souhaité par la Métropole.

#### Les indemnités accessoires

*La Chambre considère que seraient rémunérés irrégulièrement sous forme d'indemnités accessoires, des cumuls d'activités entre la Métropole et la Ville de Nice. Elle recommande (recommandation n°5), à ce titre, de mettre fin au paiement des indemnités pour exercice d'activités accessoires d'intérêt général qui aurait un caractère irrégulier.*

**Outre son désaccord avec l'analyse faite par la Chambre et sur lequel elle va revenir plus longuement ci-après, la Métropole juge l'observation de la Chambre inopportune.** En effet, alors que de nombreuses collectivités s'engagent dans un processus de démutualisation, la Métropole Nice Côte d'Azur souhaite poursuivre et approfondir son dispositif car il permet une meilleure coordination de l'action des entités concernées, ainsi que des économies substantielles (le coût d'un poste avec exercice d'activités accessoires dans l'autre collectivité étant bien inférieur au coût de deux postes).

**De surcroît, la Métropole ne partage pas l'analyse de la Chambre et conteste la recommandation associée relative aux conditions d'exercice d'activités accessoires pour les raisons suivantes :**

Sans reprendre l'ensemble des développements figurant dans le mémoire en réponse aux observations provisoires de la Chambre, la Métropole entend confirmer sa position, selon laquelle les dispositions de l'article 25 septies de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 *portant droits et obligations des fonctionnaires*, de l'article 3, 1° du décret n°2007-658 du 2 mai 2007 *relatif au cumul d'activités des fonctionnaires et des agents non titulaires de droit public et des ouvriers des établissements industriels de l'Etat* et de l'article 6, h du décret n°2017-105 du 27 janvier 2017 *relatif à l'exercice d'activités privées par des agents publics et certains agents contractuels de droit privé ayant cessé leurs fonctions, aux cumuls d'activités et à la commission de déontologie de la fonction publique*, qui se sont appliquées successivement au cours de la période sous revue, **autorisent bien les agents contractuels de droit public ainsi que les fonctionnaires territoriaux de la Ville de Nice ou de la Métropole Nice Côte d'Azur à cumuler avec leur activité principale, une activité accessoire d'intérêt général auprès de l'autre personne publique et à percevoir à ce titre une indemnité.**

En effet, la seule condition posée par ces textes tient à ce que la ou les activités accessoire(s) exercée(s) par l'agent soi(en)t compatible(s) avec les fonctions qui lui sont confiées, n'affecte(nt) pas leur exercice, ne porte(nt) pas atteinte au fonctionnement normal, à l'indépendance ou à la neutralité du service et ne mette(nt) pas l'intéressé en situation de méconnaître l'article 432-12 du code pénal (article 25 septies, IV de la loi n°83-634, article 1 du décret n°2007-658 et article 5 du décret n°2017-105).

**Ni la satisfaction de cette condition ni le caractère d'activité d'intérêt général exercée auprès d'une personne publique ne font en l'espèce débat.**

Le seul sujet réside donc dans la question de savoir si les fonctions exercées peuvent être qualifiées d'« *activité accessoire* », au sens des décrets précités ; la Chambre considérant à cet égard que la situation dans laquelle se trouvent les agents concernés de la Métropole et de la Ville correspondrait en réalité à une situation de cumul irrégulier de plusieurs emplois permanents.

Cette appréciation portée par la Chambre apparaît entachée d'une double erreur.

**Une erreur de droit, d'une part**, puisque ni la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 ni les décrets précités n'interdisent le cumul d'emplois permanents mais uniquement celui d'un emploi permanent à temps complet avec un ou plusieurs autres emplois permanents à temps complet (article 25 septies, I, 5° de la loi du 13 juillet 1983) ; ce qui signifie *a contrario*, implicitement mais nécessairement, que le cumul d'un emploi permanent à temps complet avec un ou plusieurs autres emplois permanents à temps non complet est légalement possible, dès lors que l'exercice des fonctions afférentes à ce dernier n'affecte pas celui de l'emploi principal.

Et c'est d'ailleurs ce que confirme la lecture de l'article 9 du décret n°91-298 du 20 mars 1991 *portant dispositions statutaires applicables aux fonctionnaires territoriaux nommés dans des emplois permanents à temps non complet* qui prévoyait, dans sa rédaction en vigueur au cours de la période sous revue, qu'« *Un fonctionnaire territorial percevant une rémunération à temps complet ne peut être nommé dans un emploi à temps non complet de la même collectivité, d'un établissement relevant de la même collectivité ou du même établissement* » ; ce qui implique que cela est en revanche possible lorsque les deux emplois relèvent de deux collectivités distinctes, comme l'a jugé le Conseil d'Etat (CE, 20 décembre 2011, *Commune de Barcq-en-Baroeul*, req. n° 317792, Lebon T.).

Ainsi, contrairement à ce que retient la Chambre, les textes n'ont jamais assimilé « *la notion d'activité* » à « *une action limitée dans le temps, qui peut être occasionnelle ou régulière* ». La preuve en est, d'ailleurs, que les décrets de 2007 et 2017 autorisent tous deux le cumul d'une activité accessoire avec « *l'activité* » principale de l'agent, laquelle n'a évidemment pas une durée limitée dans le temps puisqu'il s'agit de son emploi. De la même façon, donc, « l'activité accessoire » de l'agent n'a pas forcément vocation à être exercée pour une durée limitée, une telle précision ne figurant que dans le 2° de l'article 3 du décret n°2007-658, pour le cumul avec une « *mission d'intérêt public de coopération internationale ou auprès d'organismes d'intérêt général à caractère international ou d'un Etat étranger* ».

En outre, force est de constater qu'aucun des deux décrets n'a jamais quantifié l'activité publique accessoire ni indiqué la durée hebdomadaire ou mensuelle maximale autorisée en plus de l'activité publique principale. La seule limite réside dans le respect des dispositions relatives à la durée du travail, telles que fixées notamment par le décret n° 2000-815 du 25 août 2000, complété par le décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001.

Donc, si l'activité accessoire ne peut être envisagée dans le but de pourvoir à un emploi permanent à temps complet, les fonctionnaires territoriaux ainsi que les agents contractuels de droit public occupant un emploi permanent à temps complet peuvent tout à fait, en application des textes, cumuler cet emploi avec une activité accessoire, y compris dans le cadre d'un emploi à temps non complet, dès lors que la durée hebdomadaire de service n'excède pas les limites relatives à la durée réglementaire du travail et que cela n'affecte pas l'exercice des fonctions principales.

**Une erreur d'appréciation des faits de l'espèce, d'autre part**, puisque contrairement à ce qu'estime la Chambre, la situation dans laquelle se trouve chacun des agents concernés est régulière au regard des règles de cumul d'un emploi permanent avec une activité accessoire d'intérêt général exercée auprès d'une autre personne publique.

A cet égard, c'est à tort que la Chambre a entendu raisonner d'une manière globale sur l'ensemble des situations de cumuls d'activités entre la Métropole et la Ville de Nice, alors que, précisément, le caractère accessoire de l'activité exercée doit être apprécié au cas par cas, en tenant compte notamment de la nature de l'activité concernée, des conditions d'emploi de l'agent et de la durée de travail. Ce faisceau d'indices doit donc porter sur chaque situation et non être résumé à l'examen des fonctions occupées donnant lieu à rémunération accessoire, peu important que celles-ci présentent un caractère permanent ou impliquent une responsabilité sur des services.

Or, il convient de rappeler que tous les fonctionnaires territoriaux concernés (métropolitains ou municipaux, occupant ou non un emploi fonctionnel) se sont vu attribuer uniquement des missions spécifiques correspondant à seulement 1 à 15 % d'un temps complet, avec versement d'une indemnité accessoire tenant compte de la spécificité et de la technicité de ces missions accessoires, dans le cadre d'un organigramme unifié entre la Ville de Nice et Métropole Nice Côte d'Azur ; et que les quelques agents contractuels concernés se sont vu attribuer, soit des missions spécifiques complémentaires, soit des missions équivalentes pour les emplois non mutualisés, avec une limitation de l'activité à moins de 20% d'un temps complet. Dans tous les cas, le caractère accessoire de l'activité par rapport à l'emploi permanent sur lequel l'agent a été recruté est donc établi.

**Le cumul est donc régulier, dès lors que cette activité accessoire n'affecte pas l'exercice de leurs fonctions principales et ne porte pas atteinte au fonctionnement normal, à l'indépendance ou à la neutralité du service ; bien au contraire, les deux collectivités publiques bénéficiant ainsi des compétences techniques et avérées desdits agents, dans l'intérêt général.**

Au surplus, il ne saurait être fait grief à la Métropole Nice Côte d'Azur, qui s'est engagée depuis des années dans un large processus de mutualisation de ses services avec ceux de la Ville de Nice, de ne pas recourir systématiquement à la mutualisation de toutes les fonctions, dès lors que les champs de compétences et d'intervention de ces deux collectivités publiques sont différents et que les principes de libre administration des collectivités de plein exercice et de spécialité des établissements publics, s'opposent à une mutualisation généralisée et systématique.

Dans ces conditions, la Métropole Nice Côte d'Azur et la Ville de Nice ont fait le choix, dans le cadre d'une coopération étroite mais dans l'exercice de compétences qui leur sont propres, ce qui s'oppose à une mutualisation globale, de recourir à certains personnels qualifiés de l'une et de l'autre pour satisfaire au mieux et dans l'intérêt général certaines missions déterminées, le but recherché étant un partage de compétences et d'efficacité, tout en réalisant des économies d'échelle dans l'intérêt des finances publiques : le total mensuel des indemnités versées dans le cadre d'activités accessoires représentant à ce jour 40 000 euros, pour 54 agents concernés (Ville et Métropole confondues), alors que la création d'emplois dédiés et les recrutements subséquents, tel qu'évoqués par la Chambre, notamment pour les emplois fonctionnels, se seraient traduits *a minima* par un coût supplémentaire pour la Métropole d'au moins 200 000 euros mensuels.

**Pour tous ces motifs, la Métropole ne partage pas l'analyse présentée par la Chambre.**

### **3.2.5. L'examen d'un panel de dossiers individuels d'agents**

#### **3.2.5.1. Le recours à des vacataires pour répondre à des besoins permanents**

*La Chambre recommande (recommandation n°6) de mettre un terme aux contrats de vacataires qu'elle estime irréguliers, dans les deux situations dans lesquelles la Chambre considère que le recours à des vacataires serait effectué pour répondre à des besoins permanents.*

La Métropole ne partage pas, pour les raisons évoquées ci-après, l'appréciation de la Chambre selon laquelle le recours à ces vacataires serait effectué pour répondre à des besoins permanents. Toutefois, la Métropole tient à préciser que les deux cas évoqués dans le rapport n'ont plus effectué de vacations depuis le mois de juin 2020.

Le recrutement en qualité de vacataire du premier agent évoqué dans le rapport a permis à la collectivité de faire appel à un expert de haut niveau afin d'établir un rapport sur l'amélioration de la place de la Métropole dans le monde économique et industriel national, et proposer des axes de réflexion en ce sens. Le rattachement à la Direction Générale des Services s'explique par le caractère stratégique et éminemment sensible de cette mission et des orientations évoquées.

La volumétrie des heures effectuées, tout en apparaissant stable, n'est pour autant pas mensuellement identique et dépend des avancées et des priorités menées.

Par ailleurs, considérant sa compétence unanimement reconnue et la connaissance d'un ample réseau d'acteurs, il est fortement intervenu en appui des équipes opérationnelles dans des projets précis et ponctuels tels que l'installation de grands comptes sur le territoire métropolitain, le développement de l'aéroport ou encore le développement des relations et des échanges avec la Chine.

Il a par ailleurs piloté l'établissement d'une convention-cadre de coopération entre la Métropole et la Chambre de Commerce et d'Industrie Nice Côte d'Azur, adoptée lors du Bureau métropolitain du 16 décembre 2019.

Les tâches confiées à cet agent vacataire, ainsi que le volume d'heures afférent, relevaient donc bien de missions certes importantes mais précisément délimitées et ponctuelles, et non d'un besoin permanent.

Le second agent évoqué a été recruté en tant que vacataire pour intervenir ponctuellement, pour des missions d'expertises et de conseils, notamment sur des dossiers avec des incidences judiciaires voire pénales, en appui de l'Inspection Générale des Services, compétente pour les services métropolitains et ceux de la Ville de Nice.

Il convient de souligner que la collectivité a souhaité s'attacher le concours d'un magistrat disposant d'une expérience certaine. L'intéressé répondait à ce profil puisqu'il a occupé pendant plus de 40 ans des fonctions du Siègre et du Parquet différenciées et servi dans plusieurs juridictions.

Par son expérience et son expertise, cet agent vacataire était parfaitement légitime pour intervenir en soutien du Directeur de l'Inspection Générale des Services, qui l'a sollicité ponctuellement pour les dossiers les plus complexes qu'il a eu à traiter.

Quant à la mention de la présence de cet agent vacataire au sein de l'organigramme de l'Inspection Générale des Services, la Métropole conteste cette analyse dès lors que l'intéressé est simplement mentionné en annexe. De surcroît, il ne figure pas dans la liste des postes budgétaires communiquée, issue du tableau des effectifs permanents.

Il apparaît donc incontestable que cet agent n'est intervenu qu'en tant que vacataire expert, sur des missions déterminées et ponctuelles, en appui du Directeur de l'Inspection Générale des Services.

#### 3.2.5.2. Les collaborateurs de Cabinet

*La Chambre observe que les décisions de recrutement des collaborateurs de Cabinet manquent de précision quant au montant et au détail de la rémunération qui leur est allouée.*

La Métropole Nice Côte d'Azur a pris note des observations de la Chambre et les nouveaux actes d'engagement des collaborateurs de Cabinet ont été modifiés avec les précisions demandées.

A l'issue des élections municipales et métropolitaines des 15 mars et 28 juin 2020, la Métropole a en effet modifié les modèles de ces actes, la fin des mandats ayant mis un terme aux engagements du mandat précédent, conformément aux dispositions de l'article 110 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée.

Des précisions de rédaction ont été apportées concernant le pourcentage, en référence au plafond de 90 % du traitement correspondant soit à l'indice terminal de l'emploi administratif fonctionnel de direction le plus élevé de la collectivité, soit à l'indice terminal du grade administratif le plus élevé détenu par un fonctionnaire en activité dans la collectivité, conformément aux dispositions du deuxième

alinéa de l'article 7 du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 *relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales*.

La référence au montant des indemnités a été dissociée en précisant le pourcentage du montant maximum du régime indemnitaire institué par l'assemblée délibérante et servi au titulaire de l'emploi fonctionnel ou du grade de référence mentionnés au deuxième alinéa de l'article 7 du décret du 16 décembre 1987 précité.

*La Chambre observe également le manque de précision qui affecterait la délibération n° 33-13 du Bureau métropolitain du 27 octobre 2017, « dans la mesure où l'article 3 du décret de 1987 prévoit qu'« aucun recrutement de collaborateur de Cabinet ne peut intervenir en l'absence de crédits disponibles au chapitre budgétaire et à l'article correspondant. L'inscription du montant des crédits affectés à de tels recrutements doit être soumise à la décision de l'organe délibérant ». Il conviendrait, en application de cet article, que le montant des crédits inscrits au budget pour le recrutement des collaborateurs de Cabinet apparaisse explicitement dans le corps de cette délibération. ».*

La Métropole rappelle que la délibération n° 33-13 du Bureau métropolitain du 27 octobre 2017 prévoit que **les crédits nécessaires en application de la présente délibération sont prévus au budget de l'exercice en cours et suivants au chapitre 12, comptes 6411 et 6413.**

La délibération porte à 15 maximum le nombre de collaborateurs de Cabinet, maintenant inchangées les autres dispositions du dispositif de la délibération n° 36.6 du Bureau communautaire du 23 décembre 2010.

Cette délibération du 23 décembre 2010 indique le plafond des 90 % du traitement indiciaire et du régime indemnitaire, tels que mentionnés par l'article 7 du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 modifié.

#### 3.2.5.3. Autres points soulevés à l'examen des dossiers de personnels d'encadrement supérieur

*La Chambre observe que :*

- *d'une part, se fondant sur le motif du « remplacement d'emplois permanents momentanément inoccupés », la Métropole ne publierait pas la vacance de certains emplois au centre de gestion pour effectuer une recherche de candidats ;*
- *d'autre part, lorsque la Métropole déclare finalement une vacance d'emploi au centre de gestion, le respect de la procédure apparaîtrait comme purement formel.*

La Métropole réfute ces observations de la Chambre et souhaite rappeler, pour l'ensemble des agents cités, le respect des procédures légales inhérentes à leur recrutement.

**Concernant l'agent recruté au sein de la direction de la communication**, la procédure de recrutement répondait parfaitement au besoin temporaire exprimé.

L'intéressée est en effet une spécialiste en communication qui, après avoir officié en qualité de chargée de mission auprès de conseillers en communication-presse de divers ministères, puis du conseiller communication-presse du Président de la République, a été recrutée pour occuper des fonctions de chargée de mission au sein de la direction de la communication au motif d'un accroissement temporaire d'activité, intrinsèque à ce type de directions.

L'expertise professionnelle, les compétences et l'expérience manifeste de cet agent ont conduit la Métropole à l'associer rapidement à d'autres missions liées au domaine d'activité de la communication stratégique.

A l'issue de ce contrat, par sa polyvalence et son expérience éprouvées, l'intéressée a pu répondre favorablement aux diverses missions proposées par la Métropole, en remplacement d'agents momentanément absents.

La Métropole étant engagée dans une politique de maîtrise de sa masse salariale, notamment avec une régulation stricte des effectifs, il n'a cependant pas été possible de créer d'emploi permanent dans le



domaine d'activité de l'intéressée, ce qui lui aurait permis de faire acte de candidature, en concurrence avec d'autres fonctionnaires ou candidats extérieurs.

**Concernant le second cas évoqué**, suite au départ du titulaire du poste de Directeur du protocole, une première recherche de candidats a été réalisée en 2018 par la diffusion d'une annonce (du 12 mars au 25 mars 2018), complétée par l'appui d'un cabinet de recrutement. Cette procédure a permis la sélection d'un candidat, qui n'a malheureusement pas poursuivi sa collaboration sur ce poste.

Le poste a alors fait l'objet d'une nouvelle recherche, toujours par le biais d'une mission auprès d'un cabinet de recrutement, au regard de son caractère particulier et des compétences attendues (solide expérience au sein d'une structure d'envergure indispensable pour maîtriser la planification, l'organisation et la supervision des différentes manifestations protocolaires du Maire/Président ou de son représentant).

Sur la base des premières candidatures transmises, et compte tenu de la prégnance du besoin, une candidature satisfaisante a été identifiée et il a été procédé à un recrutement temporaire, en remplacement d'un agent effectivement absent.

Sans occuper la fonction de directeur du protocole, l'agent évoqué a ainsi pu assister l'administration dans ce domaine qu'il maîtrisait, durant l'achèvement de la procédure de recrutement en cours (poursuite de la recherche par le cabinet et diffusion d'une nouvelle annonce, avec déclaration de vacance d'emploi auprès du centre de gestion).

Au terme de la procédure de sélection, la candidature de l'intéressé s'est avérée la plus pertinente au regard de son expérience et de son profil.

**Concernant le cas du chargé de mission contractuel**, son recrutement au motif d'un accroissement temporaire d'activité répondait tout à la fois à la nécessité de renforcer une cellule restreinte en plein développement, mais également à un besoin de renforcer la visibilité de la représentation de la Métropole au niveau national.

L'expertise de l'intéressé en communication, reconnue au niveau national, illustrée notamment par son expérience auprès du Ministre de l'Intérieur et du Président de la République, a permis de répondre à ces deux besoins existants, mais aussi de créer un réseau de communication et de relations institutionnelles efficace.

Ses compétences et son implication ont permis de faciliter l'ancrage et le positionnement de la Métropole au niveau national.

Parallèlement, l'intérêt d'une maison de la Métropole à Paris et l'accroissement de son activité pour contribuer au rayonnement national du territoire étant confirmés, il a été pris acte du besoin d'inscrire dans la durée cette activité de communication et de relations institutionnelles en pérennisant le poste. La procédure légale a donc été mise en œuvre et respectée (délibération de novembre 2018 portant création de l'emploi, déclaration de vacance d'emploi auprès du centre de gestion).

L'intéressé ayant démontré ses compétences pour cet emploi permanent très spécifique, il a fort logiquement, et dans l'intérêt de l'administration, été retenu à l'issue de la procédure.

**Concernant le dernier cas évoqué**, la Chambre relève qu'après avoir officié en qualité de collaborateur de Cabinet, cette ancienne journaliste et spécialiste de la communication audiovisuelle a accepté, pour les besoins de l'administration, de prendre en charge et apporter son expertise dans le domaine audiovisuel, pour une mission ponctuelle.

Ce domaine d'activité particulièrement spécifique et peu connu de la sphère territoriale était jusqu'alors peu pris en compte, ni coordonné au niveau des services. L'intervention de l'intéressée a permis une rationalisation des procédures, une réorganisation de certaines activités et une mutualisation des compétences.

Son action et les résultats obtenus ont mis en lumière la nécessité de pérenniser et développer cette activité au sein d'une Direction dédiée aux relations publiques et aux médias.

Un besoin pérenne ayant été constaté, la Métropole a procédé à la création d'un emploi permanent (délibération de février 2018), à la déclaration de vacance d'emploi et à la diffusion du poste, afin de le pourvoir par la personne idoine.

Si à l'issue de la procédure, comme le note la Chambre, c'est *in fine* la personne compétente et ayant donné entière satisfaction sur le poste qui a été confirmée, cela ne relève en aucun cas d'une volonté de

favoriser le recrutement d'un contractuel au détriment d'un fonctionnaire, mais uniquement d'une bonne gestion des compétences.

*La Chambre évoque également le cas d'un chargé de mission ayant connu une évolution de carrière rapide.*

L'intéressé est un agent de grande valeur qui occupe avec réussite le poste stratégique de Directeur du Marché d'Intérêt National (service public industriel et commercial géré en régie).

Sans reprendre la description de carrière faite par la Chambre, il convient de rappeler que cet agent a été recruté en septembre 2009 au sein de la communauté urbaine afin de pourvoir un poste de chargé de mission entreprise, en référence au grade d'attaché territorial, 1<sup>er</sup> échelon.

En juin 2013, à la suite d'une évolution notable de ses fonctions et responsabilités, en regard notamment avec le nouvel élan donné à la stratégie économique métropolitaine, sa rémunération a été modifiée par avenant, avec désormais comme référence l'échelle des attachés principaux. Contrairement à ce qui est annoncé par la Chambre, l'intéressé n'est donc pas passé d'attaché à attaché principal en 8 mois, mais après 4 années de service, et à la suite d'une évolution notable et significative de ses missions.

En avril 2015, cet agent a démissionné de son contrat de droit public afin de pouvoir occuper un emploi relevant du droit privé, en qualité de Directeur adjoint de la régie du Marché d'Intérêt National, conformément à deux délibérations de 2010 fixant les conditions d'emploi du Directeur et du Directeur adjoint sur la base du cadre d'emplois des administrateurs (délibération n°36.12 du Bureau communautaire du 4 octobre 2010, relative au poste de Directeur de la régie communautaire des Marchés d'Intérêt National de Nice et délibération n°36.1 du Conseil communautaire du 23 décembre 2010, relative à la situation du Directeur et du Directeur adjoint de la régie communautaire des Marchés d'Intérêt National de Nice).

A la suite du départ du Directeur de la Régie, l'intéressé, au vu de sa compétence et de son expérience, lui a succédé le 1<sup>er</sup> janvier 2017, et s'est vu appliquer les conditions de rémunération issues des délibérations de 2010 précitées (donc bien antérieures à son arrivée au sein de cette Régie).

En conclusion, les évolutions de missions, donc de rémunération, de cet agent résultent uniquement et exclusivement des compétences et de la valeur professionnelle démontrées sur ces divers postes, et des opportunités de carrière qu'il a su saisir au sein de la Métropole.

*La Chambre observe également que plusieurs agents (4) ont travaillé successivement à la Métropole et à la Ville de Nice, ce qui leur a permis de satisfaire à l'obligation de mobilité de deux ans pour avoir accès au grade d'administrateur hors classe.*

Compte tenu de la qualité et de l'expertise de ces cadres confirmés, et des fonctions exercées (directeur des finances, directeur des relations publiques, directeur administratif et financier et directeur des ressources humaines et informatiques, responsable du bureau du cabinet), toutes indispensables au bon fonctionnement des services, **la Métropole et la Ville de Nice ont fait le choix de permettre à ces agents de satisfaire à cette obligation, tout en conservant en leur sein le bénéfice de leur expertise et de leurs compétences avérées.**

Le remplacement de tels agents, en charge notamment, pour deux d'entre eux, de piloter la mutualisation des services, aurait pu s'avérer complexe voire problématique pour l'administration.

La situation du premier cas évoqué, qui fait l'objet de développements particuliers de la part de la Chambre, mérite des précisions dès lors que les éléments relevés sont manifestement erronés.

En effet, il convient tout d'abord de rappeler que l'intéressée, agent dont l'expertise est unanimement reconnue, a réussi le concours d'attaché en 2000, puis l'examen d'attaché principal en 2007, avant d'être nommée par promotion interne au grade de directeur territorial en 2011, puis au grade d'administrateur territorial en 2013, et enfin au grade d'administrateur hors classe en juin 2018.

Si durant sa période de mobilité au sein de la Ville de Nice (du 1<sup>er</sup> février 2015 au 30 avril 2017), cet agent a bénéficié d'une rémunération accessoire de la part de la Métropole, sa rémunération principale au sein de la Ville a été minorée en conséquence afin que le montant global de sa rémunération ne connaisse pas de majoration, hors prise d'échelons.

Par ailleurs, il convient de prendre acte que lors de sa période d'activité au sein des services municipaux, l'intéressée était affectée à la Direction Générale des Services, auprès du Directeur Général Adjoint des Ressources Humaines, et qu'elle a poursuivi en complément son activité de directeur des finances et de la stratégie budgétaire.

Son évolution de carrière ne s'est donc jamais déroulée au détriment de l'intérêt financier de la Métropole.

**Au vu de l'ensemble de ces éléments, la Métropole tient à rappeler que ces quatre agents ont œuvré, tout au long de leur carrière, dans l'intérêt général et au service exclusif de leur employeur public.**

### **3.3. L'adaptation des modes de gestion**

#### **3.3.1. La mise en cohérence des modes de gestion des services publics**

#### **3.3.2. Les évolutions de la gestion patrimoniale**

*La Chambre observe que la Métropole ne s'est pas dotée d'un schéma directeur immobilier et recommande (recommandation n°7) d'élaborer et approuver un tel schéma en Conseil métropolitain.*

Même si la stratégie immobilière n'a initialement pas été formalisée par une délibération ou un schéma, celle-ci existe depuis de nombreuses années au sein de la Métropole. Elle s'oriente autour des axes suivants :

- rationaliser les implantations des services en les regroupant au sein de pôles de proximité ou de centres administratifs unifiés. Sur la commune de Nice, la Métropole a ainsi œuvré à un regroupement de ses implantations avec plus de 1 500 agents au sein du quartier de l'Arénas grâce à l'acquisition de l'immeuble *Le Plaza*, la construction en BEFA d'un second immeuble à proximité (*Le Connexio*), auxquels s'ajoutent les implantations métropolitaines déjà existantes au sein du Parc Phoenix et dans les immeubles *Communica*, *Crystal Palace*, *le Phare* et *Phoenix* ;
- assurer la mise aux normes des bâtiments avec l'adoption d'un Agenda d'Accessibilité Programmée (ADAP) le 4 février 2016 pour une vingtaine d'établissements métropolitains recevant du public ;
- rénover et améliorer la performance du parc immobilier en matière de développement durable avec la livraison de nouveaux bâtiments labellisés Haute Qualité Environnementale (HQE) pour abriter ses services, à l'image de l'inauguration récente de l'immeuble *Le Connexio* dans le quartier de l'Arénas.

En lien avec les transferts de compétences et la mutualisation progressive de ses services avec la Ville de Nice, la Métropole a entamé, dès 2010, une politique renforcée d'optimisation de sa gestion patrimoniale. Cette stratégie a été accélérée à compter de 2014 avec la création d'une direction spécialement dédiée à la stratégie immobilière pour améliorer la gestion patrimoniale et réaliser des économies. Cette direction a notamment mis en œuvre :

- une charte dédiée aux mouvements de services et à l'ergonomie des surfaces de travail ;
- une cartographie des implantations pour accroître les synergies ;
- la renégociation de baux au fur et à mesure de leurs échéances ;
- la fin de baux onéreux ou de locaux non adaptés à l'activité des services.

Les économies déjà constatées sont amplifiées en 2020 avec l'installation de plusieurs centaines d'agents dans le nouvel immeuble *Connexio* qui permet de mettre fin à trois baux onéreux et de générer une économie nouvelle en année pleine d'environ 500 000 euros.

Des travaux ont par ailleurs été engagés en amont de l'intervention de la Chambre pour mettre à jour et formaliser cette stratégie pour les années à venir.

Lancés par une délibération du Conseil métropolitain le 22 mars 2019 portant *Engagement d'une étude visant à la définition de la stratégie immobilière d'implantation des services mutualisés de la Métropole Nice Côte d'Azur et de la Ville de Nice*, les travaux conduits ont d'ores et déjà permis de mettre à jour l'inventaire physique des quelques 3 000 terrains et biens immobiliers de la Métropole, de la Ville de Nice et de son CCAS. Appuyée par le cabinet spécialisé *Bearing Point*, la Métropole est désormais entrée dans une seconde phase d'analyse et d'élaboration de préconisations.

Les résultats de cette étude préliminaire devraient être présentés lors d'un prochain Conseil métropolitain. Les premiers éléments de l'étude ont déjà permis d'actualiser les valorisations et les données de surface de 95 % de notre patrimoine bâti, de réaliser un recueil des besoins auprès de l'ensemble des services de la Métropole, de la Ville de Nice et de son CCAS, et d'identifier un niveau très élevé de satisfaction par les usagers de nos locaux de bureaux, que ce soit sur leur implantation, la qualité des espaces mis à disposition et la qualité des services fournis par les directions supports.

### **3.3.3. L'optimisation du service public**

## **3.4. Le rôle structurant de la Métropole et ses relations avec les autres acteurs institutionnels**

La question des performances économiques de la Métropole, en tant que telles, n'a été que marginalement évoquée lors des travaux de la Chambre et des divers entretiens réalisés.

Nous regrettons ainsi que l'analyse comparative effectuée en la matière, posée sans débat, se limite à la présentation de certaines conclusions de diverses publications anciennes, fondées sur des données datées, sans prendre le soin d'apporter les précisions indispensables à la compréhension du lecteur.

A titre liminaire, il convient de souligner que chacune de ces études est marquée, par définition, par des biais méthodologiques. Aussi, la présentation succincte de leurs conclusions amène-t-elle à transformer des études ciblées en vérités absolues. Cette analyse de la Chambre pourrait être interprétée comme un classement des métropoles, alors même qu'elle s'appuie sur des études qui n'en ont aucunement l'ambition : ces études estimant même inappropriée cette logique de classement.

La Métropole souhaite particulièrement préciser que les études mentionnées s'intéressent davantage au fait métropolitain qu'aux métropoles politiques et administratives : les données relatives à l'emploi s'appuient par exemple sur les périmètres des zones d'emploi (très différents des périmètres institutionnels des métropoles) et sur des périodes allant jusqu'en 2013 ou 2014, alors qu'à ces dates seule la Métropole Nice Côte d'Azur avait été créée.

Sans ces précisions, et alors que le rapport de la Chambre s'intéresse aux exercices 2012 et suivants, l'analyse sera forcément interprétée, à tort, comme un classement des métropoles.

Les sujets présentés dans cette section revêtent toutefois une importance primordiale auxquels la Métropole souhaite apporter des compléments.

*La Chambre observe tout d'abord que la métropole niçoise appartiendrait à un groupe présentant une plus faible dynamique démographique.*

En réponse, la Métropole entend souligner qu'elle ne considère pas la croissance démographique comme un objectif en soi. Elle a d'ailleurs retenu, dans le cadre du Plan local d'urbanisme métropolitain adopté le 25 octobre 2019, une hypothèse de croissance démographique de 0,15 % par an jusqu'en 2030, alors que le Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) prévoit, par exemple, une croissance de 0,4 %.

Par ailleurs, la Métropole se félicite de la croissance démographique dont bénéficient notamment ses communes membres des Moyen et Haut Pays (par exemple les communes de Marie, La Tour ou Utelle), croissance à laquelle la Métropole contribue activement à travers ses objectifs de solidarité et de cohésion.

*La Chambre observe également que la métropole niçoise appartiendrait à un groupe présentant une plus faible dynamique économique, une faible proportion de cadres de fonctions métropolitaines, ou encore qu'elle serait un territoire en difficulté sur le plan de l'emploi avec notamment un taux important de déclassement des jeunes.*

La Métropole souhaite tout d'abord rappeler et insister sur le fait que ces études s'appuient le plus souvent sur les périmètres des zones d'emploi (très différents des périmètres institutionnels des métropoles) et sur des périodes allant jusqu'en 2013 ou 2014, alors qu'à cette date seule la Métropole Nice Côte d'Azur avait été créée. Il conviendrait de s'intéresser davantage aux évolutions sur les périmètres institutionnels des métropoles, à partir de leur création, ainsi qu'aux choix stratégiques opérés en la matière pour répondre aux enjeux de compétitivité et d'attractivité.

#### Un territoire singulier

Concernant le périmètre institutionnel des métropoles sur lequel devrait reposer toute comparaison, la Métropole Nice Côte d'Azur souhaite insister sur les particularités de son territoire. Ces particularités sont reconnues dans toutes les études relatives aux métropoles.

Dans son *Métroscope*, cité par la Chambre, le CGET relève par exemple que la Métropole Nice Côte d'Azur est particulièrement étendue, englobant à la fois des espaces littoraux fortement urbanisés et des espaces montagneux peu denses de ses Moyen et Haut Pays. Après la Métropole Aix-Marseille-Provence, la Métropole Nice Côte d'Azur est la plus étendue de France. Ainsi, la part de la surface non urbanisée du territoire de la Métropole niçoise est bien supérieure à celle des autres métropoles.

Contrairement aux autres métropoles, la Métropole Nice Côte d'Azur est également composée d'une vingtaine de très petites communes de moins de 1 000 habitants (aucune commune de cette taille n'existe dans les métropoles de Lyon et Bordeaux par exemple).

S'agissant des caractéristiques économiques du territoire, dans sa publication « *Les métropoles de plus et de moins de 500 000 habitants* » (novembre 2019), le CGET relève que la Métropole Nice Côte d'Azur est la seule métropole de plus de 500 000 habitants dont la part en emplois de la sphère dite présente<sup>18</sup> est supérieure à 70 % (*a contrario* avec une part plus faible en emplois de la sphère dite productive<sup>19</sup>).

---

<sup>18</sup> Les activités présentes sont les activités mises en œuvre localement pour la production de biens et de services visant la satisfaction des besoins de personnes présentes dans la zone, qu'elles soient résidentes ou touristes.

<sup>19</sup> Les activités productives sont déterminées par différence. Il s'agit des activités qui produisent des biens majoritairement consommés hors de la zone et des activités de services tournées principalement vers les entreprises correspondantes.

Dans son *Métroscopie*, le CGET relève également que la Métropole niçoise a plus d'actifs occupés que d'emplois, de nombreux métropolitains se rendant à Sophia Antipolis pour travailler.

Sur la base de ces constats, la Métropole a mis en œuvre une stratégie adaptée de développement économique pour accroître sa compétitivité et son attractivité, au service de l'emploi.

### Une stratégie de diversification engagée

La Métropole Nice Côte d'Azur reste fortement marquée par un héritage : la prégnance et l'excellence de son activité touristique. En effet, comme le relève le CGET dans son *Métroscopie*<sup>20</sup>, la Métropole niçoise se caractérise par une offre hôtelière conséquente et se positionne sur le tourisme d'affaires et le tourisme de loisirs : « *Nice présente la particularité d'être excellemment positionnée pour toutes les formes d'hébergement et elle est la seule métropole à compter une part importante de résidences secondaires* ».

Forte de la robustesse de son activité touristique, la Métropole Nice Côte d'Azur « *a [parallèlement] engagé une stratégie visant à une véritable mutation de son économie. Cette stratégie a pour objet de rattraper le retard économique qui a été pris ces vingt dernières années par rapport aux autres agglomérations de taille comparable en France et en Europe, notamment en matière de localisation des emplois métropolitains supérieurs :*

- *vers l'industrie et les technologies innovantes en milieu urbain, notamment par l'appui aux pôles de compétences présents sur le territoire : TIC, santé et vieillissement, mobilité, tourisme, efficacité énergétique, gestion des risques... Ce soutien se manifeste notamment par la mise en place, de manière partenariale (entreprises, institutions, centres de recherche), d'expérimentations et de démonstrations de services innovants, tels le projet Nice Grid (projet de smart grid sur la commune de Carros), le programme « Nice, ville NFC », les actions du programme EcoCité ... [...]*
- *vers le tourisme d'affaires avec la réalisation d'un parc des expositions d'envergure européenne »*<sup>21</sup>.

La Métropole s'est donc fixée comme priorité de **développer son attractivité par un soutien à l'innovation et en diversifiant ses activités**, notamment dans le secteur industriel, des nouvelles technologies et dans l'accueil de *startups*.

La **démarche de ville intelligente de la Métropole Nice Côte d'Azur** a été largement impulsée par une volonté politique de redynamiser l'économie locale à travers sa diversification vers de nouvelles filières d'innovation plus porteuses de croissance.

**L'OIN Eco-vallée, précédemment présentée, constitue, à ce titre, un des principaux outils au service de l'objectif de diversification économique de la Métropole et d'attractivité du territoire.**

Installées dans l'Eco-vallée, des entreprises issues des secteurs de l'éclairage, de la santé et du bâtiment poursuivent leur développement, notamment en lien avec la labellisation *French Tech*. Deux opérations d'aménagement sont à la pointe de cette stratégie de diversification économique :

- la technopole urbaine de Nice Méridia ;
- et le quartier international d'affaires du Grand Arénas.

---

<sup>20</sup> CGET, *Métroscopie*, Juin 2017, page 57.

<sup>21</sup> Etablissement Public d'Aménagement de la Plaine du Var Eco-vallée, *Projet Stratégique et Opérationnel, Axe 3 – Impulser une forte dynamique économique et sociale à l'ensemble du territoire métropolitain*, 9 juillet 2015.

L'OIN porte notamment le **projet de technopole urbaine du développement durable Nice Méridia**. Cette technopole urbaine constitue un espace de développement pour des fonctions de Recherche et Développement (R&D) et de formation dans les secteurs de l'environnement, de la « croissance verte », de la santé et des services mobiles « sans contact », en synergie avec les compétences installées à Sophia Antipolis. Nice Méridia a vocation, d'une part, à attirer les organisations publiques et privées de R&D et, d'autre part, à accélérer le développement endogène de structures grâce aux incubateurs, pépinières d'entreprises, hôtels d'entreprises ou *business centers*. Cet espace est conçu pour favoriser les circuits courts entre les connaissances et les innovations développées au sein de l'éco-campus. A titre d'exemple, l'Institut Méditerranéen du Risque, de l'Environnement et du Développement Durable (IMREDD), récemment intégré, et le Centre Européen d'Entreprises et d'Innovation (CEEI) permettent de promouvoir l'innovation et la création d'entreprises dans le domaine du développement durable et des technologies vertes. Le CEEI a permis la création de 147 entreprises et plus de 1 000 emplois depuis 2008. Par sa situation géographique urbaine et la mixité de son programme (offre de logements, de commerces de proximité et de services), Nice Méridia offre une qualité de vie et de travail remarquable.

Le Grand Arénas constitue, pour sa part, le **nouveau quartier d'affaires international et éco-exemplaire de la Côte d'Azur**. Ce nouveau quartier bénéficie de la proximité immédiate de l'aéroport international Nice Côte d'Azur et des lignes 2 et 3 du tramway desservant respectivement le centre-ville de Nice et la plaine du Var. Sa transformation passe par la construction des deux futurs équipements majeurs que constituent le pôle d'échanges multimodal et le nouveau parc des expositions et des congrès. Le Grand Arénas assurera une mixité urbaine en complétant ses fonctions économiques par une large offre de logements, de services, de commerces, d'hôtels et d'équipements publics.

Signe de la diversification économique du territoire métropolitain dans le domaine industriel, Carros, située au cœur de l'Eco-vallée, a été identifiée par le Gouvernement comme un « *Territoire d'industrie* », fer de lance de la réindustrialisation des territoires.

Ainsi, l'Observatoire économique Sirius (CCI Nice Côte d'Azur) a établi un bilan de l'Eco-vallée sur la période 2007-2017 : une augmentation de 6 515 emplois (passant de 52 454 emplois à 58 969 emplois), soit une croissance de l'emploi de 12,4 % (contre 5,0 % au niveau départemental et 3,1 % au niveau national), une augmentation du nombre d'établissements dans 14 communes sur 15, pour une hausse d'environ 1 500 établissements au total.

Enfin, comme mentionné précédemment, la Métropole Nice Côte d'Azur, treizième smart city mondiale selon le cabinet spécialisé *Juniper Research*<sup>22</sup>, seule smart city française du classement, a fait le pari de l'innovation, de la mutation industrielle et de la construction de projets structurants majeurs à même de soutenir la croissance du territoire.

#### *Une stratégie à poursuivre, qui porte d'ores et déjà ses fruits*

Cette stratégie de diversification porte ses fruits, comme le démontrent les derniers chiffres publiés par Pôle emploi, avant la survenance de l'épidémie de Covid-19 : au quatrième trimestre 2019, la Métropole Nice Côte d'Azur enregistrait une baisse du nombre de demandeurs d'emploi de 2,8 % sur un trimestre et de 5,5 % sur un an<sup>23</sup> (contre respectivement -2,3 % et -5,1 % dans le département, et -1,7 % et -3,1 % en France métropolitaine).

---

<sup>22</sup> Juniper Research, Smart Cities, *What's in it for citizens*, 12 mars 2018, page 7.

<sup>23</sup> Pôle emploi, *Publication des demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi dans la Métropole Nice Côte d'Azur au quatrième trimestre 2019*.

La Métropole participe également au développement d'outils au service de la formation pour assurer l'adéquation entre les compétences de la population active et les besoins du territoire, notamment afin de réduire le taux de déclassement des jeunes.

Symbole de cet objectif et de la volonté de diversification de l'économie du territoire, le lancement du programme de **campus de l'apprentissage** « *Campus Sud des Métiers* » va permettre d'équiper le territoire d'un site dédié aux étudiants, aux entreprises et aux acteurs du développement économique, au cœur de l'Eco-vallée. Pour un investissement total de 84 millions d'euros des différents partenaires (Chambre de commerce et d'industrie Nice Côte d'Azur, Ville de Nice, Métropole Nice Côte d'Azur, Département des Alpes-Maritimes, Région Sud Provence-Alpes-Côte d'Azur, Caisse des dépôts et consignations, Habitat 06), ce campus de 24 000 m<sup>2</sup> permettra notamment de présenter une offre revisitée des filières professionnelles : éco mobilité, pharmacie, santé, accompagnement des cycles de vie, services à la personne, maritime, nautisme, yachting, commerce, vente, relation client, sûreté et sécurité. Construite avec les entreprises et organismes de formation partenaires, ces filières (qui couvriront les cursus du CAP à l'école d'ingénieur) permettront de traiter les différents niveaux de qualification qui correspondent aux métiers et à leurs évolutions, mais aussi de consolider les possibilités de formation tout au long de la vie et d'accompagner les jeunes talents vers l'enseignement supérieur professionnel.

Ce campus permettra d'accroître l'attractivité du territoire à l'égard des jeunes talents, attractivité confirmée par la **hausse croissante des effectifs d'étudiants inscrits dans l'enseignement supérieur ces dernières années (de 32 000 étudiants en 2014 à plus de 38 000 en 2018)**. Cette hausse des effectifs étudiants est principalement liée à la hausse des effectifs de l'**Université Côte d'Azur**, symbole d'une coopération réussie entre des partenaires de divers horizons<sup>24</sup> ayant privilégié une coopération souple et pragmatique.

#### *Des outils de développement économique à l'échelle des enjeux*

*La Chambre conclut que les contours du territoire métropolitain, qui ne coïncident pas avec ceux de l'aire urbaine de Nice, seraient un frein à la mise en place d'une réelle dynamique métropolitaine de développement économique, et ce d'autant plus que des pôles importants, tels que la technopole Sophia Antipolis, n'en font pas partie.*

Au-delà de la capacité de la Métropole, démontrée dans les développements précédents, à impulser une dynamique de développement économique sur son territoire institutionnel, **la Métropole et ses partenaires ont su mettre en place des outils de développement à l'échelle des enjeux**, dépassant leurs périmètres politiques et institutionnels respectifs.

La Métropole soutient l'**Université Côte d'Azur**, labellisée Initiative d'Excellence (IDEX), et participe au développement de ses projets, aux côtés des divers membres d'Université Côte d'Azur et des collectivités territoriales, et au-delà de son périmètre géographique institutionnel.

Par ailleurs, la Métropole et la **Chambre de commerce d'industrie Nice Côte d'Azur**, dont le périmètre d'action s'étend à l'ensemble du département, collaborent, notamment dans le cadre d'une convention de coopération, pour coordonner leurs interventions, accompagner la transformation des entreprises et favoriser le développement économique du territoire.

---

<sup>24</sup> Observatoire de la Côte d'Azur, Villa Arson, Centre international de recherche musicale, Institut de formation en masso-kinésithérapie, école régionale d'acteurs de Cannes et Marseille, CNRS, INRIA, INRA, INSERM, IRD, Skema Business School, Edhec Business School, Centre Antoine Lacassagne, The Sustainable design school, école supérieure de réalisation audiovisuelle, école internationale de danse Rosella Hightower, Conservatoire à rayonnement régional de Nice, CHU de Nice, etc.



Enfin, la future Agence d'attractivité économique du territoire aura vocation à assurer la coordination entre les différents acteurs du monde économique, du tourisme, de l'enseignement et de la recherche, afin de développer une démarche globale d'attractivité, notamment à travers le déploiement de la marque de territoire.

#### La qualité de vie au service de l'attractivité

Au-delà de son positionnement spécifique sur le tourisme, de la diversification en cours de ses secteurs d'activité et du développement de la formation, le territoire de la Métropole Nice Côte d'Azur se fixe également comme objectif d'assurer une qualité de vie optimale à ses habitants pour assurer son attractivité et permettre un écosystème de croissance.

La Métropole Nice Côte d'Azur se félicite par exemple des bons résultats de ses communes membres au classement des « *Villes et villages où il fait bon vivre* » établi par l'association du même nom avec 9 communes *labellisables*, dont la Ville de Nice qui est la 1<sup>ère</sup> des communes de plus de 200 000 habitants (6<sup>ème</sup> des communes de plus de 2 000 habitants au niveau national)<sup>25</sup>. Cette qualité de vie peut également se mesurer par le niveau de vie des ménages, le CGET relève que la médiane du revenu disponible des ménages par unité de consommation a augmenté de plus de 4 %, hausse la plus importante des métropoles de plus de 500 000 habitants<sup>26</sup>.

Tout en étant des facteurs décisifs, l'emploi et la croissance économique ne couvrent qu'un volet de l'enjeu du développement. En effet, le développement d'un territoire est multifactoriel et dépend directement de ses atouts et caractéristiques. Les spécificités de chaque territoire métropolitain font qu'il n'existe pas un modèle de développement unique, transposable à toutes les métropoles.

La Métropole Nice Côte d'Azur poursuit son action pour créer les conditions de la dynamique économique et du développement d'une métropole du XXI<sup>ème</sup> siècle, dont le défi du développement durable est notamment relevé à travers les actions de transition écologique, de limitation des déplacements pendulaires, de gestion globale des déchets, d'accès au haut débit, etc. Ces objectifs doivent prendre en compte les particularités du territoire afin d'affermir sa cohésion et son développement solidaire.

#### **3.4.1. Les principaux documents de planification**

#### **3.4.2. Les relations avec l'Etat**

#### **3.4.3. Les relations avec la Région dans le domaine du développement économique**

##### **3.4.3.1. Le SRDEII et le schéma métropolitain**

##### **3.4.3.2. La convention d'intervention complémentaire dans le cadre de l'octroi des aides économiques**

##### **3.4.3.3. La maison de la Métropole**

*La Chambre observe que l'activité et l'impact de cette représentation métropolitaine dans la capitale seraient difficilement mesurables.*

---

<sup>25</sup> Le Journal du Dimanche, *Le classement des villes où il fait bon vivre*, 19 janvier 2020

<sup>26</sup> CGET, *Les métropoles de plus et de moins de 500 000 habitants*, novembre 2019.

La Métropole souhaite attirer l'attention de la Chambre sur le fait que son site internet apporte une information assez complète et détaillée de l'activité de la maison de la Métropole. La densité et la qualité de cette activité garantissent son impact au bénéfice du territoire métropolitain, avec notamment :

- **les Matinales économiques** qui se déroulent mensuellement, essentiellement à Paris (elles sont néanmoins parfois délocalisées sur le territoire national ou en Principauté de Monaco). Ces matinales sont généralement co-animées avec un expert de la thématique abordée et un média (*La Tribune*, *20 minutes*, *L'Opinion*, *BFM Business*, *L'Equipe*, etc.), elles sont filmées et mises en ligne sur la chaîne Youtube de la Maison de la Métropole.
- **les rendez-vous de l'innovation** se déroulent trimestriellement, ils sont dédiés aux startups du territoire métropolitain et permettent aux entrepreneurs de présenter leur activité au format *Pechakucha*<sup>27</sup> à une cinquantaine d'acteurs en phase avec les startups présentes (investisseurs et clients).

Des rendez-vous économiques sont désormais organisés de manière récurrente par les acteurs économiques issus du territoire, ceux-ci identifiant clairement la maison de la Métropole comme un outil au service de leur développement, la représentation les accueillant et les conseillant sur le meilleur format à mettre en œuvre pour se faire connaître (*Afterwork*, *Pechakucha*, *Matinales*, etc.).

Les élus métropolitains participent régulièrement aux événements, selon le thème abordé, pour présenter l'action publique concernée qui est engagée sur notre territoire.

La maison de la Métropole permet également de recevoir régulièrement les capitaines d'industrie qui, pour les plus grands groupes, sont installés en Ile-de-France et viennent plus facilement dans ces locaux.

Ces locaux permettent également d'accueillir les représentants des villes jumelles de la Métropole qui, informés de notre présence à Paris, rencontrent la Métropole sur les sujets en cours lors de leur visite en France.

#### 3.4.3.4. Team Côte d'Azur

*La Chambre relève l'absence de convention articulant les actions de Team Côte d'Azur et de l'agence Rising Sud et précise que la multiplication des agences économiques sur le territoire laisserait persister des logiques concurrentielles.*

*La Chambre observe également que la question du territoire « pertinent » pour construire une stratégie de développement économique à une échelle supra nationale se pose, ce territoire ne coïncidant pas strictement avec le découpage des collectivités et EPCI existants.*

La Métropole tient à rappeler qu'une entreprise ne s'implante pas seulement dans une « région ». Elle s'implante avant tout dans une localisation géographique cohérente avec ses objectifs, dans un écosystème attractif.

Ce constat justifie l'utilité et l'action de Team Côte d'Azur, qui est une agence ayant une logique de coopération au niveau départemental, notamment avec les territoires situés à l'Ouest de la Métropole.

Malgré son caractère opérant, la coopération informelle entre les différents acteurs, notamment entre Team Côte d'Azur et Rising Sud, peut montrer certaines limites.

---

<sup>27</sup> Nom d'origine japonaise évoquant une modalité de présentation d'un exposé oral s'appuyant sur la diffusion de 20 diapositives commentées en 20 secondes chacune.

L'Agence d'attractivité économique métropolitaine, dont la Chambre évoque la constitution, aura néanmoins vocation à assurer cette coordination et interroger la pertinence de chacun des acteurs.

## **4. LA QUALITE DE L'INFORMATION BUDGETAIRE ET FINANCIERE**

### **4.1. La structure budgétaire**

### **4.2. La transparence de l'information budgétaire et financière**

La Métropole se félicite des différentes observations de la Chambre concernant la transparence de l'information budgétaire et financière, à savoir :

- la dématérialisation de la chaîne budgétaire et comptable par la Métropole dans les délais impartis ;
- l'adoption d'un règlement budgétaire et financier selon les exigences fixées par le code général des collectivités territoriales ;
- la communication complète et conforme aux dispositions du code général des collectivités territoriales des documents soumis aux conseillers métropolitains à l'occasion des débats d'orientations budgétaires ;
- la mise en ligne des documents budgétaires adoptés en Conseil métropolitain ainsi que les rapports d'orientations budgétaires, conformément aux obligations d'information auxquelles la Métropole est soumise.

#### **4.2.1. Le règlement budgétaire et financier**

#### **4.2.2. L'information des élus et des citoyens**

## 5. ANALYSE DES RISQUES ET FIABILITE DES COMPTES

### 5.1. L'identification et la prévention des risques

*La Chambre regrette l'absence de cartographie systématisée des risques de toute nature (juridiques, financiers, etc.) encourus à l'échelle de l'EPCI et de ses satellites.*

La compétence de principe d'identification et de maîtrise des risques échoit aux directions opérationnelles, assistées des directions administratives et financières des directions générales adjointes, notamment s'agissant du suivi et du contrôle des opérateurs satellites, à l'image de la Régie Eau d'Azur, la Régie Ligne d'Azur, la Régie des Parcs d'Azur, l'Office du Tourisme métropolitain, la SPL Côte d'Azur Aménagement. Pour ces régies à personnalité morale, les relations avec la Métropole sont particulièrement formalisées par des contrats d'objectifs signés et délibérés en Conseil métropolitain. Des comités de suivi de ces contrats sont ensuite organisés par les directions générales adjointes compétentes, sur la base, notamment, d'une remontée d'indicateurs précisément énumérés.

Sur l'ensemble de ces opérateurs, **la Métropole exerce donc un contrôle analogue à celui en vigueur à l'échelle de ses propres services**. Ainsi, au-delà des échanges quotidiens avec ces opérateurs, des réunions de pilotage mensuelles sont tenues, qui permettent d'évoquer les décisions stratégiques, en conformité avec les orientations politiques fixées par la Métropole, l'ordre du jour des conseils d'administration avant leur tenue, et par ailleurs l'ensemble des questions budgétaires, de ressources humaines et d'ordre juridique.

Pour les satellites de type SEM ou SPL, des examens annuels des comptes sont réalisés par les services opérationnels en charge, et des contrôles ponctuels des risques sont réalisés par les directions supports en amont des éventuels nouveaux engagements juridiques présentés au Conseil métropolitain.

Les associations, œuvres et entreprises subventionnées sont soumises au contrôle de la collectivité qui leur a accordé une subvention. Tous les groupements, associations, œuvres ou entreprises privées, qui ont reçu dans l'année en cours une ou plusieurs subventions, sont tenus de fournir à l'autorité qui a mandaté la subvention des comptes certifiés, ainsi que tout document faisant connaître les résultats de son activité.

A titre complémentaire, ainsi que le souligne la Chambre, la Métropole dispose d'outils extérieurs aux directions métier pour assurer l'identification des risques et le contrôle des services comme des opérateurs satellites *via*, d'une part, le Contrôle de gestion, et, d'autre part, l'Inspection générale des services jouissant d'une indépendance particulière et d'un rattachement spécifique directement auprès de l'exécutif.

### 5.2. La fiabilité des comptes

#### 5.2.1. La fiabilité de l'actif

*La Chambre invite la Métropole à poursuivre le travail entrepris afin de garantir l'exhaustivité de l'inventaire physique et comptable, et d'assurer la fidélité de l'état de l'actif à la réalité patrimoniale de l'EPCI, notamment dans le cadre de l'achèvement des transferts patrimoniaux et du port de Nice.*

La Métropole souligne que les différences pointées entre l'actif du trésorier et celui de la Métropole ne portent que sur 0,02 % de la valeur totale des biens de l'actif et que cet écart,

**particulièrement faible au regard des volumes gérés**, sera évoqué à l'occasion du rapprochement opéré annuellement entre les services du Trésorier et ceux de la Métropole.

Concernant l'absence d'exhaustivité des états de l'actif, la Métropole souhaite rappeler que la quasi-totalité des biens à transférer a d'ores et déjà été identifiée par les services métropolitains et que la valeur nette comptable de ces biens est proche de zéro. Leur intégration nécessite toutefois au préalable l'accord des communes concernées, attesté par le vote d'une délibération concordante avec celle de la Métropole.

Enfin, concernant le port de Nice, l'article 22 de la loi du 7 août 2015 *portant nouvelle organisation territoriale de la République* prévoit le transfert des ports aux Métropoles selon les limites administratives du port au sens de l'article R5311-1 du code des transports. La Métropole souhaite préciser que ce transfert en pleine propriété a bien été réalisé par le Conseil départemental des Alpes-Maritimes en faveur de la Métropole par actes notariés en date du 6 juin et 7 juillet 2017.

La Métropole précise enfin que ce transfert n'a aucun impact sur le montant global de son actif ou sur les amortissements comptables à réaliser. Le port de Nice ayant été géré depuis son transfert en délégation de service public, le montant de son actif et les amortissements des travaux réalisés doivent être réalisés dans les comptes du délégataire (la Chambre de commerce et d'industrie Nice Côte d'Azur).

Seul le transfert des voies latérales périphériques au port sont encore en cours de discussion avec les services de l'Etat et du Département des Alpes-Maritimes (actuel gestionnaire de ces voies).

#### **5.2.2. Les opérations patrimoniales**

*Sur l'intégration des immobilisations en cours, le solde des immobilisations en cours rapporté aux dépenses d'équipement de l'année ne doit être que ponctuellement supérieur à un an alors qu'il est toujours supérieur sur la période et atteint 13 ans en 2017.*

La Métropole s'étonne des données du tableau n°22, notamment le rapport entre le total des immobilisations en cours et les dépenses d'équipement de l'année, celui-ci variant d'1,25 an à 12,86 ans sur la période.

Au-delà de ces chiffres et de possibles erreurs de calcul ou de retraitement, la Métropole rappelle, de manière plus générale et ainsi que le souligne la Chambre dans son rapport, que les volumes constatés à ce chapitre sont particulièrement dépendants du cycle des chantiers en cours. Lors de la période 2014-2020, la Métropole Nice Côte d'Azur s'est engagée dans un vaste programme d'investissements de près de 1,5 milliard d'euros, parmi lesquels un grand nombre de projets ont été finalisés au cours de l'année 2019 et n'ont pu être intégrés comptablement au chapitre 21, faute d'établissement dans les délais de transmission d'un décompte général et définitif de travaux : lignes 2 et 3 du tramway, nouvelle station d'épuration de Cagnes-sur-Mer, etc.

#### **5.2.3. Les délais de paiement**

*La Chambre observe que le délai global de paiement constaté entre 2014 et 2018 a toujours été supérieur à 30 jours sur le budget principal et les budgets annexes transports et assainissement.*

La Métropole a engagé une contraction importante des délais moyens observés, sans pour autant que la situation actuelle soit pleinement satisfaisante.

**Le délai global de paiement est revenu durablement en-dessous des 30 jours pour son budget principal.**

Pour ce qui est des budgets annexes, l'allongement des délais constatés sur le budget annexe des transports et de l'assainissement est dû à la complexité et à la spécificité des factures reçues qui nécessitent un délai de contrôle plus important au vu de leurs volumes, de leurs montants et des opérations de vérifications préalables à l'attestation du service fait. **Cette étape de contrôle apparaît d'autant plus indispensable dans un contexte de prolifération, à l'échelle nationale, des tentatives d'escroqueries aux virements frauduleux face auxquelles les services de l'Etat invitent les collectivités et leurs groupements à rester particulièrement vigilants.**

Pour autant, consciente des difficultés générées pour les entreprises, la Métropole tâche d'atteindre et de maintenir un délai global de paiement en-dessous des 30 jours pour l'ensemble des budgets, en tirant notamment profit de la mise en œuvre de la dématérialisation. En outre, il existe une procédure ponctuelle de paiement accéléré pour les entreprises ayant signalé une difficulté de trésorerie.

**Déjà pleinement engagée dans la réduction des délais de paiement au bénéfice de la trésorerie des entreprises, la Métropole est particulièrement attentive et diligente, dans le contexte actuel de crise sanitaire.**

## **6. LA SITUATION FINANCIERE**

### **6.1. L'évolution des principaux soldes intermédiaires de gestion**

*La Chambre observe une diminution de la capacité d'autofinancement de la Métropole de 2014 à 2017, affirmant que la situation financière de la Métropole resterait préoccupante jusqu'à fin 2017.*

**La Métropole rappelle que l'évolution de sa situation financière est avant tout liée à la baisse marquée des dotations auxquelles la Métropole a dû faire face au cours de ces exercices :**

- la dotation globale de fonctionnement (DGF) allouée par l'Etat a ainsi diminué de plus de 30 % entre 2014 et 2018, engendrant une perte de recettes cumulée de plus de 112 millions d'euros ;
- la dotation de compensation allouée par le Département des Alpes-Maritimes a également diminué, du fait de son indexation sur l'évolution de la DGF jusqu'en 2015 par la loi, engendrant une perte cumulée de plus de 25 millions d'euros ;
- et la participation de la Métropole au titre de la péréquation a presque quadruplé en 4 ans, engendrant une perte cumulée de 10 millions d'euros des montants redistribués.

Pour faire face à ces contraintes, la Métropole a engagé une politique ambitieuse d'économies.

**Ses dépenses réelles de fonctionnement ont ainsi été réduites de près de 3 % en valeur entre 2014 et 2016 alors que, dans le même temps, elles progressaient de 2,29 % en moyenne pour les autres établissements publics de coopération intercommunale.**

Cette politique de bonne gestion a permis à la Métropole de bénéficier d'une bonification de la part de l'Etat sur l'évolution de ses dépenses réelles de fonctionnement dans le cadre du contrat financier.

Les premiers résultats de ce contrat ont permis de constater que la maîtrise des dépenses de fonctionnement engagée dès 2014 avait été poursuivie et même amplifiée depuis 2018 avec :

- Une baisse des dépenses de fonctionnement de la Métropole de - 0,17 % en 2018 ;
- Une limitation à 0,18 % en 2019 de la progression de ces dépenses par rapport au plafond de 2018, à un niveau bien supérieur à l'inflation (1,1 % en 2019).

*La Chambre observe que la dégradation du compte de résultat aurait été supérieure, si toutes les écritures comptables d'amortissement liées aux biens devant être transférés par les communes à la Métropole dans le cadre des transferts de compétences avaient été passées.*

La Métropole tient à rappeler et à insister sur le fait que les biens identifiés dans le cadre des transferts patrimoniaux ont, dans leur quasi-totalité, déjà été totalement amortis. Les délais constatés dans la mise en place effective des transferts patrimoniaux devraient donc avoir un impact marginal sur les amortissements devant être réalisés.

### **6.2. Les principaux produits de gestion**

#### **6.2.1. La fiscalité**

*La Chambre observe, d'une part, que la Métropole perçoit depuis 2018 une part métropolitaine de taxe foncière sur les propriétés bâties, et d'autre part, que le conseil municipal de Nice a décidé de baisser le taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties en 2019 et en 2020, avant de conclure qu'il en résulterait « un report de fiscalité sur le contribuable métropolitain ».*



Au-delà de sa forme polémique, cette conclusion n'a aucun sens d'un point de vue technique et juridique. Il n'y a strictement aucun report de fiscalité puisqu'il n'y a pas d'unité de caisse entre la Métropole Nice Côte d'Azur et ses communes membres, que ce soit avec la Ville de Nice ou avec une des 48 autres communes. En effet, de la même manière, si une autre commune avait décidé d'une baisse de fiscalité, il n'y aurait pas non plus de report de fiscalité sur le contribuable métropolitain, la baisse de fiscalité communale n'impactant par nature et par principe que le budget de la commune et les contribuables communaux.

Les baisses de fiscalité adoptées par la Ville de Nice résultent d'une politique budgétaire qui lui est propre. La diminution de la fiscalité de cette commune a notamment été rendue possible par la maîtrise ambitieuse de ses dépenses de fonctionnement.

Dans le cadre du contrat financier qu'elle a signé avec l'Etat, le Préfet des Alpes-Maritimes a ainsi constaté, en 2018, une baisse des dépenses réelles de fonctionnement de la Ville de Nice à hauteur de -1,45 % et un désendettement de plus de 35 millions d'euros sur une seule année.

*La Chambre observe, à tort, que le taux de TEOM de la Métropole Nice Côte d'Azur est resté supérieur à celui de la strate nationale.*

En effet, quelle que soit la comparaison effectuée, le taux de TEOM de la Métropole (8,9 % en 2019 et 8,46 % en 2020) est inférieur à celui des intercommunalités comparables au niveau national et au sein du département :

- le taux moyen appliqué dans les EPCI en 2019 est de 9,72 % ;
- pour les autres communes du département, le taux est de 9,5 % à Antibes, 12,25 % à Cannes, 13 % à Menton et 18,73 % à Grasse.

*Concernant la TEOM, la Chambre rappelle que son produit doit demeurer une contribution aux dépenses engagées pour le fonctionnement du service de gestion des déchets.*

*La Chambre observe :*

- *d'une part, que le produit de la TEOM aurait toujours excédé, entre 2014 et 2017, le total constitué par l'addition du montant des dépenses réelles de fonctionnement et de la dotation aux amortissements, contribuant ainsi à financer des dépenses du budget général non reliées au fonctionnement du service de gestion des déchets ;*
- *et d'autre part, que la constitution d'un budget annexe devrait permettre à la Métropole de retracer précisément les dépenses et recettes et d'établir le coût réel du service rendu, afin d'ajuster en conséquence le taux de la TEOM.*

La Métropole s'étonne de la première observation de la Chambre quant à un prétendu excédent, alors même qu'elle souligne qu'« il est difficile d'établir précisément le coût réel du service rendu au cours des exercices précédents ».

En effet, comme le précise à juste titre la Chambre, l'intégration des dépenses et recettes du service public de gestion des déchets ménagers au sein du budget principal ne permet pas d'établir de manière précise et certaine le coût réel de cette politique. C'est d'ailleurs une des raisons pour lesquelles la Cour des comptes a recommandé, au niveau national, à plusieurs reprises, l'instauration de budgets annexes pour la gestion des déchets ménagers.

C'est précisément dans ce cadre que la Métropole a décidé la mise en place d'un budget annexe en 2018.

*Or, la Chambre estime, en se fondant sur son tableau récapitulatif des dépenses du service et du produit de la TEOM sur la période 2014-2017, que le produit de la TEOM excéderait de 52 millions d'euros*

*(soit 13 millions d'euros par an) le montant des dépenses sur la période et que ce produit aurait ainsi financé des dépenses du budget général.*

Tout d'abord, il est dommageable que la Chambre ne revienne pas dans ses observations sur une information importante présentée dans son tableau n°7 : **le produit de la TEOM est insuffisant pour financer les dépenses concernées en 2018.**

**Concernant les années 2014-2017, la Chambre omet plusieurs éléments** dans son tableau n°7, dont :

- la dotation aux amortissements pour un montant de 9,2 M€ de 2014 à 2017 : celle-ci n'étant pas connue par la Chambre, elle est comptabilisée à zéro dans son tableau ;
- les dépenses de collecte prises directement en charge par le budget général pour un montant de 18,2 M€ de 2014 à 2017 : la Chambre ne remet pas en cause leur comptabilisation, elle reproche simplement de ne pas les avoir inscrits dans les états de répartition de la TEOM ;
- les dépenses d'investissement pour un montant cumulé de 7,9 M€ de 2014 à 2017 : là encore, la Chambre ne remet pas en cause leur comptabilisation et se contente de rappeler que ces dépenses n'étaient pas intégrées au calcul jusqu'à une modification législative récente (2019).

En tenant compte de ces éléments, l'écart cumulé serait limité à 17 M€ sur la période 2014-2017, soit 4 M€ par an. Alors même que cette estimation devrait être affinée, **cet écart n'est manifestement pas disproportionné.**

De première part, le montant de dotation aux amortissements est connu : 9,2 millions d'euros entre 2014 et 2017.

De deuxième part, en décidant la mise en place d'un budget annexe en 2018, certaines dépenses intégrées jusqu'alors au budget général ont pu être ventilées entre celui-ci et le budget annexe de la gestion des déchets ménagers. Ainsi, les opérations de collecte menées par les agents des subdivisions et du service propreté retracées dans le budget principal sont, depuis 2018, directement imputées sur le budget annexe. Ces opérations s'élèvent à 4,7 millions d'euros dans le budget annexe 2018. Sur les mêmes bases, il en a été déterminé le coût sur les exercices précédents (18,2 millions d'euros entre 2014 et 2017).

De troisième part, les observations de la Chambre ne reposent que sur les dépenses et les recettes de la section de fonctionnement, alors que l'état de répartition de la TEOM annexé aux documents budgétaires prévoit bien la prise en compte de la section d'investissement. Or, pendant cette période, la Métropole a fait l'acquisition de biens d'investissement qui ont nécessité un autofinancement pour un montant total de 7,9 millions d'euros.

Le tableau suivant est construit sur la base du tableau n°7 présenté par la Chambre dans son rapport, auquel sont ajoutés les éléments développés précédemment (dotation aux amortissements, autres charges de collecte non comptabilisées jusqu'en 2017, dépenses d'investissement) :

|                             | 2014       | 2015       | 2016       | 2017        |
|-----------------------------|------------|------------|------------|-------------|
| Produit TEOM                | 97 047 446 | 97 433 104 | 99 869 025 | 101 052 445 |
| DRF                         | 88 905 108 | 79 729 119 | 84 633 805 | 89 578 585  |
| Dotation aux amortissements | 2 408 887  | 2 707 384  | 2 007 783  | 2 033 041   |
| Charges de collecte         | 4 538 838  | 4 584 445  | 4 505 874  | 4 548 556   |
| Investissement              | 1 878 063  | 1 426 046  | 2 915 870  | 1 743 441   |
| Total dépenses              | 97 730 896 | 88 446 914 | 94 063 332 | 97 903 630  |
| Différence constatée        | - 683 450  | 8 986 190  | 5 805 693  | 3 148 815   |
| Taux de couverture          | 99 %       | 110 %      | 106 %      | 103 %       |

**Considérant les éléments présentés ci-dessus et les fragilités inhérentes à l'établissement du coût réel du service rendu sur les exercices antérieurs, la Métropole insiste sur le fait que l'écart estimé n'est manifestement pas disproportionné.**

De manière plus générale, cet exercice de calcul d'un taux de couverture globale par exercice met en évidence l'inadaptation de l'annualité budgétaire pour le financement d'une politique publique dans laquelle la pluri-annualité est centrale.

#### **6.2.2. Les dotations, participations et subventions**

**S'agissant de la baisse des concours financiers de l'Etat, la Métropole regrette la place tout à fait marginale qu'accorde la Chambre à cette question pourtant essentielle pour appréhender la trajectoire financière des collectivités et de leurs établissements publics au cours de la période étudiée.**

Elle renvoie la Chambre à ses remarques formulées à la section 6.1.

#### **6.3. Les principales charges de gestion**

##### **6.3.1. Les charges à caractère général**

**La Chambre met en évidence le fait que les charges à caractère général, « qui représentent 25 % des charges de gestion en 2018, ont diminué de 11 % sur la période passant de 120,5 millions d'euros à 106,8 millions d'euros »<sup>28</sup>.**

##### **6.3.2. Les charges de personnel**

**La Chambre met également en évidence l'évolution modérée, voire la baisse, des charges de personnel :**

- pour la vision consolidée entre la Métropole et la Ville de Nice, la variation annuelle moyenne est limitée à 0,9 % entre 2014 et 2018 pour les charges totales de personnel nettes des remboursements pour mise à disposition ;
- pour le budget principal de la Métropole, les charges de personnel nettes des remboursements pour mise à disposition sont à la baisse entre 2014 et 2018.

##### **6.3.3. Les subventions de fonctionnement**

#### **6.4. La solidarité financière entre la Métropole et ses communes membres**

##### **6.4.1. La fiscalité reversée**

##### **6.4.2. La dotation de solidarité métropolitaine**

**La Chambre observe que la Métropole a toujours voté un montant de dotation de solidarité supérieur à son obligation sur la période 2015-2018.**

---

<sup>28</sup> Chambre régionale des comptes Provence Alpes Côte d'Azur, Rapport d'observations définitives, Métropole Nice Côte d'Azur, exercices 2012 et suivants, 24 juin 2020, page 84.

La Chambre rappelle « l'effort de solidarité réalisé par les trois communes les plus peuplées au bénéfice des autres communes métropolitaines »<sup>29</sup> et insiste sur le niveau particulièrement élevé de la dotation de solidarité métropolitaine (DSM), au regard notamment de l'obligation minimale fixée par le code général des impôts. En effet, la Métropole a toujours voté un montant de dotation supérieur à son obligation, « la différence entre le montant de DSM versé et l'obligation minimale de la Métropole représente sur les quatre exercices un total cumulé de 26 millions d'euros »<sup>30</sup>.

#### **6.4.3. La répartition du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales**

Depuis la création de ce dispositif en 2012, les ressources de la Métropole ont été amputées de plus de 14 millions d'euros par le Fonds national de Péréquation des ressources Intercommunales et Communales (FPIC). La contribution initialement modérée de la Métropole a ensuite bondi de plus de 1 300 % pour atteindre plus de 3,6 millions d'euros par an à compter de 2019.

Progression de la contribution au  
Fonds national de Péréquation des ressources Intercommunales et Communales (FPIC)

| Année            | 2013    | 2014    | 2015      | 2016      | 2017      | 2018      | 2019      |
|------------------|---------|---------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Montant en euros | 248 027 | 823 851 | 1 028 962 | 2 195 455 | 3 071 270 | 3 104 643 | 3 637 183 |

Si la Métropole reconnaît la nécessité d'une meilleure répartition des ressources entre territoires, elle rappelle toutefois que celle-ci doit prioritairement être réalisée par le biais de ressources nationales pour ne pas pénaliser l'engagement des collectivités au service de leur territoire.

### **6.5. L'effort d'investissement et son financement**

#### **6.5.1. Evolution des dépenses d'équipement**

#### **6.5.2. Un besoin de financement couvert en grande partie par le recours à l'emprunt**

*La Chambre observe que la Métropole a choisi de recourir à l'emprunt pour financer sa politique d'investissement, ce choix est notamment assumé pour la réalisation des lignes 2 et 3 du tramway.*

Concernant l'évolution de sa dette, la Métropole Nice Côte d'Azur souhaite rappeler que le contrat financier qu'elle a signé avec l'Etat :

- a permis de constater un désendettement cumulé de 37 millions d'euros sur les 2 premières années du contrat (2018 et 2019) ;
- s'accompagne d'une amélioration marquée de sa capacité de désendettement. Cette capacité de désendettement (avec cessions) était ainsi d'environ 8 années en 2018 et 4 années en 2019, soit un ratio bien inférieur à celui recommandé par l'Etat.

De plus, comme cela a été rappelé par la Chambre dans son rapport, la Métropole a, dans un contexte de taux particulièrement bas et de baisse marquée des dotations de l'Etat et du Département, effectivement recouru à l'emprunt pour financer ses investissements, notamment **lorsque la durée de vie des investissements en question était nettement supérieure à celle d'une génération.**

<sup>29</sup> Chambre régionale des comptes Provence Alpes Côte d'Azur, Rapport d'observations définitives, Métropole Nice Côte d'Azur, exercices 2012 et suivants, 24 juin 2020, page 86.

<sup>30</sup> Ibid.

La Métropole souhaite enfin rappeler que la politique de maîtrise budgétaire qu'elle a engagée de longue date lui a permis de préserver sa capacité d'investissement tout en lui permettant de bénéficier des taux de crédits historiquement bas pour préparer son avenir et développer les projets structurants nécessaires au développement de son territoire. Depuis sa création, la Métropole a ainsi investi plus de 2 milliards d'euros spécifiquement en faveur de la mobilité et du développement durable avec :

- le déploiement des lignes 2 et 3 du tramway. Grâce à ce nouveau réseau, ce sont 1,3 million de kilomètres supplémentaires de transports en commun qui ont été créés avec 70 % des voyages réalisés en mode électrique ;
- l'adoption d'un Plan Climat Air Energie Territorial (PCAET) ambitieux qui permettra de réduire de 22 % les émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2026 et d'atteindre la neutralité carbone au niveau de la Métropole dès 2050.

Dans les années à venir, la Métropole entend poursuivre la maîtrise de ses dépenses de fonctionnement et préserver sa capacité d'investissement pour permettre la réalisation des projets indispensables au développement de son territoire et au respect de ses engagements écologiques tels que :

- le prolongement du réseau de tramway vers Saint-Laurent-du-Var et Cagnes-sur-Mer, d'une part, et la vallée du Paillon, d'autre part ;
- les travaux de réaménagement de la sortie Ouest de la voie Mathis ;
- la création de Pôles d'Echanges Multimodaux à Cagnes-sur-Mer, Beaulieu-sur-Mer, Carros et Nice Saint-Augustin ;
- ou encore la création de nombreuses pistes cyclables dans le cadre d'un plan vélo.

Ces projets seront accompagnés d'une définition renouvelée des ambitions métropolitaines avec ses communes membres, intégrant notamment la nécessaire reconstruction rapide et durable des villages et de l'ensemble des villages, voiries, équipements et réseaux sinistrés de nos vallées de la Vesubie et de la Tinée.

Dans le cadre d'une approche comparative, la Métropole observe que d'autres intercommunalités ont choisi de freiner leurs investissements, plutôt que de soutenir l'activité de leur territoire en maintenant ou en augmentant leur niveau d'investissement.

Par ailleurs, pour d'autres Métropoles ou EPCI, la charge de la dette peut ne pas apparaître dans leurs comptes, du fait de l'externalisation de l'exercice de ces compétences par des satellites.

### **6.5.3. Les fonds de concours**

*La Chambre observe que plusieurs communes participent, par le biais de fonds de concours, au financement d'opérations de voirie relevant des compétences métropolitaines.*

La Métropole souhaite rappeler que les communes concernées consentent librement à établir une convention de fonds de concours avec la Métropole, afin de majorer le niveau des investissements sur le territoire communal prévu dans le programme métropolitain d'investissements. De manière générale, ces fonds de concours visent à accélérer la réalisation des projets ou d'opérations au regard de la programmation pluriannuelle des investissements ou à améliorer la qualité des projets (en prévoyant des prestations particulières telles que le revêtement en pierre naturelle, du mobilier spécifique, etc.), afin de tenir compte d'un objectif d'embellissement des villages.

*De manière générale, la Chambre observe que la logique qui sous-tend l'octroi de fonds de concours entre la Métropole et ses communes membres manque de lisibilité et recommande (recommandation n°9) d'établir et adopter en Conseil métropolitain un règlement d'attribution des fonds de concours.*

La Métropole rappelle de nouveau que les conventions de fonds de concours établies avec les communes sont librement consenties et signées par les deux parties. Le Conseil des Maires pourra néanmoins examiner l'opportunité de doter la Métropole d'un tel règlement.

*Plus largement, la Chambre observe qu'un pacte fiscal et financier permettrait de définir les grands équilibres financiers entre la Métropole et les communes membres et recommande (recommandation n°8) d'élaborer et d'adopter en Conseil métropolitain un pacte financier et fiscal déterminer les règles de la répartition de la richesse et de la solidarité sur le territoire.*

La place centrale du Conseil des Maires dans le système institutionnel et décisionnel symbolise l'importance du principe consensuel sur le territoire et explique le soutien constant des membres du Conseil métropolitain aux décisions prises par l'exécutif métropolitain.

Le pacte politique de solidarité se matérialise notamment par l'adhésion des membres du Conseil métropolitain aux budgets de la Métropole adoptés chaque année, qui attestent de l'effort de la Métropole en faveur de la solidarité avec ses communes membres.

La Métropole n'a ainsi pas ressenti la nécessité d'adopter le pacte financier et fiscal suggéré par la Chambre.

## **6.6. Analyse bilancielle**

### **6.6.1. La dette**

*La Chambre observe que l'encours de dette du budget principal a progressé de 6 % en 5 ans, l'encours de dette consolidé a en revanche progressé de plus de 42 %.*

*La Chambre observe également que la capacité de désendettement a fortement fluctué sur la période, elle atteignait un niveau préoccupant en 2017 : plus de 24 années pour le budget principal et plus de 17 années en considérant l'ensemble des budgets. Le rétablissement du niveau de la CAF brute du budget principal en 2018, grâce à la perception d'un nouvel impôt, permet de ramener cet indicateur en deçà de la barre des 12 années pour le budget principal comme pour l'ensemble des budgets.*

Contrairement à l'interprétation qui peut être faite des développements de la Chambre, la capacité de désendettement de la Métropole a été inférieure ou proche du plafond de 12 ans, à l'exception de l'exercice 2017 auquel la Chambre consacre d'ailleurs un développement particulier. Cette performance permet notamment à la Métropole de ne pas être soumise à un 3<sup>ème</sup> objectif dans le cadre de la contractualisation financière, comme le rappelle l'article 5 du contrat financier signé avec l'Etat : « Cette capacité de désendettement est inférieure au plafond national de référence pour ce type de collectivité qui est de 12 années et ne donne pas lieu à une trajectoire de désendettement ».

**La Métropole regrette vivement et à nouveau l'absence de mention de l'effet de la baisse des dotations de l'Etat, notamment, sur l'évolution de la capacité d'autofinancement et de la capacité de désendettement.** En effet, la Métropole souhaite insister sur le fait qu'elle a dû faire face à plusieurs baisses majeures de ses ressources au cours de ces exercices et renvoie la Chambre à ses remarques formulées à la section 6.1.

Enfin, même si le rapport de la Chambre ne se risque pas à engager une approche comparative sur les indicateurs budgétaires et financiers des métropoles, notamment de leur niveau de dette, la Métropole Nice Côte d'Azur insiste sur le fait que toute approche comparative devrait être précédée de retraitements méticuleux et rigoureux pour assurer une présentation exacte et objective de la situation.

En effet, au vu de l'effet des choix des modes de gestion sur ces indicateurs, notamment sur la consolidation de la dette, comparer sans retraitement les comptes des métropoles qui exercent des compétences en régie directe (comme la Métropole Nice Côte d'Azur) et des métropoles externalisant l'exercice de ces compétences par des satellites ne permet pas une comparaison juste.

Comparer les métropoles sans retraitement reviendrait à privilégier un certain mode de gestion du service public, indépendamment de la question de sa performance. L'absence de mise en évidence des limites d'une telle méthode est d'autant plus préjudiciable que de nombreuses métropoles ont délégué des compétences à un satellite, notamment pour la compétence des transports en commun.

A titre d'exemple, la Régie des Lignes d'Azur est faiblement endettée (à hauteur de 13 millions d'euros), alors que :

- Tisséo (Toulouse) porte 1,3 milliard d'euros de dette ;
- Sytral (Lyon) porte plus de 600 millions d'euros de dette ;
- Tag (Grenoble) porte plus de 600 millions d'euros de dette ;
- CTS (Strasbourg) porte environ 350 millions d'euros de dette ;
- Etc.

#### **6.6.2. Fonds de roulement, besoin en fonds de roulement et trésorerie**

### **6.7. La trajectoire financière définie avec l'Etat pour les exercices 2018 à 2020**

*La Chambre observe que deux courriers du Préfet des Alpes-Maritimes viennent constater le respect des objectifs du contrat financier pour les exercices 2018 et 2019.*

Au vu du rôle central de ce processus, d'une part, dans la maîtrise des dépenses publiques au niveau national, et d'autre part, dans la procédure budgétaire des collectivités concernées, **la Métropole regrette que la Chambre ne revienne pas en synthèse, et seulement de manière marginale dans cette partie, sur le contrat financier et ses résultats.**

Concernant la Métropole Nice Côte d'Azur, deux courriers du Préfet des Alpes-Maritimes constatent le respect du contrat financier pour les exercices 2018 et 2019 et les bons résultats qui en résultent :

- pour les dépenses de fonctionnement, une baisse de - 0,17 % en 2018 et une progression très modérée de + 0,18 % en 2019, bien en-deçà de l'objectif d'évolution fixé à +1,35 % par an ;
- un désendettement cumulé de 37 millions d'euros sur les années 2018 et 2019 ;
- une amélioration marquée de la capacité de désendettement (avec cessions) à environ 8 ans en 2018 et 4 ans en 2019, soit un niveau bien inférieur à celui recommandé par l'Etat.

## 7. LA POLITIQUE DU LOGEMENT

*La Chambre observe de manière générale, et principalement dans sa synthèse, que l'objectif annuel moyen du PLH ne représente que 44 % de l'objectif annuel SRU. La Chambre conclut que, malgré une ambition affichée en la matière, la Métropole répondrait encore insuffisamment aux enjeux du logement social sur son territoire.*

La Métropole considère qu'il convient de prendre acte de l'impossibilité du territoire à atteindre les objectifs SRU, pour toutes les raisons largement développées par la Chambre dans son rapport. Ces objectifs sont hors d'atteinte, sauf à envisager une urbanisation et une imperméabilisation des sols au-delà du raisonnable, à ne plus développer que du logement locatif social au mépris de la mixité sociale et de l'équilibre du territoire, avec le risque de reproduire les grands quartiers d'habitat social.

L'Etat, représenté par le Préfet du département des Alpes-Maritimes et le Préfet de région, en validant les objectifs du PLH 2017/2022, a préféré reconnaître et valoriser la dynamique en place et les efforts consentis par la Métropole (qualifiée de « locomotive » de la région et du département) pour améliorer significativement et durablement l'offre en logement locatif social.

**La Métropole regrette que la conclusion aboutisse à affirmer qu'elle répondrait encore insuffisamment aux enjeux du logement social sur son territoire.**

**Cette conclusion, que la Métropole ne peut en aucune manière accepter, n'est pas propre à décrire la réalité de l'effort qu'elle a consenti.** Cet effort est par ailleurs développé par la Chambre dans son rapport, en étroite collaboration avec les services de l'Etat, en dépit de la contrainte de la rareté foncière qui constitue un frein majeur à l'atteinte des objectifs contractualisés du PLH.

Enfin, de façon plus quantitative, trois données confirment le dynamisme de la Métropole en la matière :

- Entre le 1er janvier 2001 et le 1er janvier 2018, les résidences principales sur les 15 communes assujetties à la loi SRU ont augmenté de près de 10,55%, et au sein de ces résidences principales le logement social a lui progressé de 38%.
- Sur la période 2010-2015, sur la moyenne annuelle des livraisons de logements (1874/an, tout produit confondu), 43 % étaient des logements sociaux. Certes, les contraintes du territoire ne permettent pas une construction globale équivalente à d'autres Métropoles, mais la part de LLS est tout à fait conséquente.
- Le premier bilan SRU 2017-2019, à l'échelle des 15 communes concernées, confirme l'atteinte de l'objectif PLH3 : 4 978 LLS ont été agréés pour un objectif de 5 037, l'objectif est donc réalisé à hauteur de 99 %.

### 7.1. Les caractéristiques du territoire

*La Chambre observe que la Métropole est confrontée au développement de programmes immobiliers, essentiellement en centre-ville, composés quasi exclusivement de petits logements, car destinés à des investisseurs.*

Comme rappelé par la Chambre dans son rapport, la Métropole a prévu dans l'article 33 du règlement du PLU métropolitain (*Secteurs à proportion de logements d'une taille minimale*), pour réguler ce phénomène, que « *Toute opération immobilière destinée à la production de logements et réalisée dans un périmètre de mixité sociale (PMS) dont la surface de plancher est supérieure ou égale à 1000m<sup>2</sup> est autorisée à condition que le programme comprenne au maximum 40 % du nombre de logements en T1 et T2 dont 10 % maximum de T1. Sont exclus de cette disposition les programmes relevant de la sous-*



*destination « hébergement ». Les parties du territoire métropolitain concernées sont indiquées dans l'article 1.3.2 de chaque zone et sous-zone. ».*

La Métropole s'est une fois de plus saisie des dispositions réglementaires pour mettre un terme à une production de logements qui ne répondrait pas aux enjeux du territoire.

## **7.2. Le Programme local de l'habitat (PLH) et sa mise en œuvre**

*La Chambre souligne que la Métropole ne majore pas les montants moyens de subventions alloués au titre des aides à la pierre pour les logements PLAI et PLUS créés dans les communes carencées, ce qui pourrait avoir un effet incitatif.*

Comme rappelé par la Chambre, cette affirmation est tout à fait théorique et n'a pas été vérifiée au fil des agréments de ces dernières années. Si le besoin avait été avéré, cette majoration aurait été mobilisée par la Métropole.

## **7.3. La Métropole a signé une convention fin 2018 dans le cadre du Plan logement d'abord**

## **7.4. La Métropole, délégataire des aides à la pierre pour la construction de logements locatifs sociaux et la rénovation du parc privé**

*La Chambre observe que le bilan 2017 fait apparaître une livraison des logements agréés de 2010 à 2017 qui serait retardée puisque, sur les 8 461 logements agréés, seuls 3 634 avaient été livrés.*

En comparant les inventaires SRU 2010 et 2017, le gain est de 4 324 LLS. En outre, 1 107 logements ont été démolis au titre des projets de renouvellement urbain et déduits de l'inventaire SRU sur cette période, ce qui a diminué d'autant le gain.

Ce gain est toutefois difficilement comparable aux agréments car le temps de réalisation des opérations est parfois très long (rarement inférieur à 3 ou 4 ans pour de multiples raisons : maîtrises foncières non abouties, évolutions des réglementations, recours divers, etc.).

*La Chambre observe que les crédits d'intervention seraient insuffisamment mobilisés.*

Les autorisations d'engagement (AE) ouvertes par conventions et par avenants annuels le sont en fonction des objectifs de production définis dans le cadre du Comité régional de l'habitat (CRH), puis du Comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH). Or, régulièrement en CRH ou CRHH, la Métropole a fait valoir que les objectifs ne tenaient pas compte de la réalité de son territoire, car supérieurs à ce qui était acté par les PLH (2015 et 2016 : 2 127 LLS pour l'objectif CRH contre 1 268 pour l'objectif PLH ; 2017 et 2018 : 1 776 LLS pour l'objectif CRHH contre 1 721 pour l'objectif PLH).

En contrepartie, ce sont 23 millions d'euros d'AE (avenant en 2015, tranche ferme de l'avenant en 2016 et 2017, avenant de fin de gestion en 2018) qui ont été ouverts pour permettre la réalisation de 7 806 LLS. Sur ces 23 millions d'euros, 18,5 millions (soit 79 %) ont été effectivement engagés pour permettre l'agrément de 5 797 LLS (soit 74 %).

Dorénavant, le CRHH prend acte des PLH, qu'il a validés, pour la définition des objectifs annuels.

## **7.5. L'enjeu foncier**