



# **RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES**

## **EUROMÉTROPOLE DE STRASBOURG**

**(Département du Bas-Rhin)**

**Exercices 2018 et suivants**

Le présent document a été délibéré par la chambre le 11 octobre 2024

## TABLE DES MATIÈRES

|                                                                                                                                                |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| SYNTHÈSE .....                                                                                                                                 | 4  |
| RECOMMANDATIONS .....                                                                                                                          | 7  |
| RAPPELS DU DROIT .....                                                                                                                         | 8  |
| PROCÉDURE .....                                                                                                                                | 9  |
| INTRODUCTION.....                                                                                                                              | 10 |
| 1 UNE INFORMATION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE PERFECTIBLE<br>DANS SA DIMENSION PLURIANNUELLE.....                                                  | 12 |
| 1.1 Les améliorations apportées par la dématérialisation comptable et la<br>convention avec le comptable public .....                          | 12 |
| 1.2 Un effort de pédagogie dans les documents budgétaires .....                                                                                | 12 |
| 1.3 Une programmation des investissements à clarifier.....                                                                                     | 13 |
| 2 DES TRANSFERTS FINANCIERS ENTRE LES COMMUNES ET LA<br>MÉTROPOLE ENCORE À CLARIFIER .....                                                     | 15 |
| 2.1 Un ensemble disparate de fonds de concours.....                                                                                            | 15 |
| 2.2 Des fonds de concours reflétant la rationalisation inachevée des missions<br>respectives de la ville et de l’Eurométropole .....           | 17 |
| 2.3 Un périmètre de mutualisation des services limité à une relation quasi<br>exclusive entre la ville et à l’Eurométropole de Strasbourg..... | 19 |
| 3 DES EFFORTS RÉELS DE TRANSPARENCE DANS LA<br>GOUVERNANCE DE LA MÉTROPOLE .....                                                               | 23 |
| 3.1 Un fonctionnement des instances associant l’ensemble des élus du<br>territoire .....                                                       | 23 |
| 3.2 L’adoption d’un pacte de gouvernance avec les communes membres .....                                                                       | 24 |
| 3.3 Une information abondante sur l’activité de l’Eurométropole.....                                                                           | 24 |
| 3.4 La mise en place de mécanismes de prévention des conflits d’intérêt.....                                                                   | 25 |
| 4 UNE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES PERFECTIBLE .....                                                                                        | 26 |
| 4.1 Des stratégies discordantes de gestion des emplois, une croissance<br>continue des charges de personnel .....                              | 26 |
| 4.2 Un recours accru aux contractuels qui nécessite de mieux encadrer les<br>procédures de recrutement.....                                    | 31 |
| 4.3 Une mise en place progressive du nouveau régime indemnitaire .....                                                                         | 34 |
| 4.4 Une durée de travail effective réduite pour près des deux tiers des<br>effectifs .....                                                     | 37 |

|                                                                                                                                                            |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 5 UNE SITUATION FINANCIÈRE ÉQUILIBRÉE, UNE PROGRAMMATION FINANCIÈRE PLURIANNUELLE À RÉVISER.....                                                           | 38 |
| 5.1 Une capacité d'autofinancement soutenue par la progression des recettes fiscales.....                                                                  | 38 |
| 5.2 Des investissements financés principalement par des ressources propres .....                                                                           | 42 |
| 5.3 Une dette maîtrisée dont la charge devrait continuer à croître.....                                                                                    | 44 |
| 5.4 Un pilotage fin de la trésorerie .....                                                                                                                 | 45 |
| 5.5 Une programmation financière pluriannuelle à réviser pour préserver des marges de manœuvre.....                                                        | 46 |
| 6 L'AMÉLIORATION DE LA PERFORMANCE ÉNERGÉTIQUE DU PATRIMOINE BÂTI, UN CHANTIER AUX LOURDS ENJEUX FINANCIERS .....                                          | 47 |
| 6.1 Une stratégie immobilière axée sur les économies d'énergie qui nécessite de nombreux investissements.....                                              | 47 |
| 6.2 Un pilotage des consommations énergétiques à améliorer .....                                                                                           | 49 |
| 7 DES SERVICES DE L'EAU POTABLE ET DE L'ASSAINISSEMENT DISPOSANT DE MOYENS À METTRE DAVANTAGE À CONTRIBUTION POUR PRÉSERVER LA RESSOURCE EN EAU.....       | 50 |
| 7.1 Un service performant et peu coûteux.....                                                                                                              | 50 |
| 7.2 Une gouvernance qui doit gagner en autonomie .....                                                                                                     | 51 |
| 7.3 Des excédents mobilisables pour financer les investissements à venir.....                                                                              | 52 |
| 8 LES ZONES D'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE : UNE GESTION À FIABILISER, UNE STRATÉGIE TERRITORIALE À FORMALISER .....                                                | 55 |
| 8.1 La définition d'un inventaire et d'un schéma directeur des zones d'activité économique pour faire face à la raréfaction du foncier.....                | 55 |
| 8.2 Des opérations d'aménagement dont les comptes doivent être soldés.....                                                                                 | 57 |
| 8.3 Des concessions d'une durée anormalement longue pour l'aménagement du parc d'innovation et du marché-gare.....                                         | 58 |
| ANNEXES .....                                                                                                                                              | 61 |
| Annexe n° 1. Suivi des recommandations et rappels du droit formulés dans les observations définitives publiées le 5 juillet 2019.....                      | 62 |
| Annexe n° 2. Schéma des flux financiers entre l'Eurométropole et la ville de Strasbourg relatifs au service mutualisé des ressources humaines en 2022..... | 64 |
| Annexe n° 3. Données relatives à la gestion des ressources humaines.....                                                                                   | 65 |
| Annexe n° 4. Données relatives aux zones d'activités économiques.....                                                                                      | 67 |
| Annexe n° 5. Indicateurs financiers relatifs aux budgets annexes de l'eau et de l'assainissement .....                                                     | 69 |
| Annexe n° 6. Indicateurs financiers relatifs au budget principal .....                                                                                     | 73 |

## SYNTHÈSE

### ***Une situation financière équilibrée, des orientations pluriannuelles à revoir pour préserver des marges de manœuvre à moyen terme***

Depuis 2018, les produits de gestion ont évolué favorablement en raison du dynamisme des recettes fiscales lié notamment à une augmentation favorable du taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties. Les charges de gestion, qui suivent l'évolution de la masse salariale et des dépenses en matière de mobilité, ont augmenté à un rythme moins élevé. La capacité d'autofinancement qui résulte de ces évolutions a permis de financer les investissements en maintenant l'endettement à un niveau maîtrisé. La situation de l'Eurométropole de Strasbourg est aujourd'hui équilibrée.

Pour autant, les orientations pluriannuelles retenues par l'Eurométropole pourraient la conduire à dépasser le seuil d'alerte qu'elle s'est fixée en matière d'endettement dès 2027 (délai de désendettement de 12 ans) et, selon toute vraisemblance, ne pas répondre aux objectifs d'évolution des dépenses des collectivités locales fixées par la loi de programmation des finances publiques de 2023. En conséquence, la chambre recommande à la métropole de réviser sa programmation pluriannuelle des investissements pour l'adapter à ses ressources prévisionnelles : les investissements prévus notamment pour la mise en œuvre des projets d'extension des transports en commun ne pourront être réalisés que si le calendrier de réalisation d'autres projets est revu, sauf à ce que la métropole s'endette de manière excessive.

### ***Une intégration financière et fonctionnelle de l'Eurométropole et de la ville-centre qui peut encore être rationalisée***

Les concours financiers apportés par l'Eurométropole à ses membres constituent un ensemble disparate dont la ville de Strasbourg est le principal bénéficiaire. En sens inverse, la ville-centre continue de contribuer à l'exercice de compétences pourtant exclusivement métropolitaines. La chambre recommande donc à l'Eurométropole d'adopter un règlement d'attribution de ces fonds de concours afin d'en clarifier les modalités d'attribution.

La chambre constate en outre que, si l'intégration entre l'Eurométropole et la ville-centre est depuis longtemps très avancée, cette mutualisation des services est quasi exclusive et presque inexistante avec les autres communes membres. L'Eurométropole est pourtant liée avec elles depuis 2021 par un pacte de gouvernance qui, en complément des instances internes, permet d'associer l'ensemble des élus des communes-membres.

### ***Un revirement de la stratégie de gestion des ressources humaines***

En matière de ressources humaines, la stratégie fixée jusqu'en 2020 par la collectivité visait à stabiliser la masse salariale en réduisant le nombre d'emplois. L'externalisation de certains services et la suppression de 376 postes ont permis de limiter la croissance de la masse salariale à hauteur de 2,4 % (de 324 M€ en 2015 à 332 M€ en 2019). Depuis 2021, la collectivité

a décidé d'une stratégie contraire, à l'origine de la création de 300 emplois sur la période 2021-2026. Dès 2023, l'ensemble de ces nouveaux postes avait été créé, induisant une augmentation de la masse salariale de 11,6 % entre 2020 et 2023.

Pour autant ces orientations discordantes n'empêchent pas de relever que plusieurs continuités caractérisent la période contrôlée.

La mise en œuvre du nouveau régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) qui devrait être harmonisé avec celui applicable aux agents de l'État préserve en réalité les composantes du régime antérieur et ne tient pas compte, pour la majorité des agents, contrairement à la réglementation, de l'engagement professionnel individuel des agents.

Malgré la régularisation de la durée de travail de référence, la multiplication des dérogations permet à près des deux tiers d'entre eux de continuer à bénéficier d'une durée de travail effective réduite.

Enfin, la chambre constate un recours croissant aux agents contractuels pour occuper des emplois permanents. Elle rappelle à cet égard que le recrutement d'agents contractuels, s'il est autorisé par la réglementation et même facilité depuis la loi du 4 août 2019 de transformation de la fonction publique, n'est autorisé qu'à l'issue d'une procédure de recrutement qui doit être formalisée et permettre de justifier des raisons du choix de tel ou tel candidat.

### ***Un patrimoine dégradé qui appelle des investissements importants***

La stratégie arrêtée en matière de gestion patrimoniale, qui vise à atteindre la sobriété énergétique, est cohérente avec le diagnostic que dresse l'Eurométropole de Strasbourg sur l'état dégradé et énergivore de son patrimoine. L'amélioration du suivi de ces dépenses est un préalable. Les mesures nécessaires pour y parvenir sont en cours de mise en œuvre. Elles ont déjà permis, depuis 2018, de diminuer sensiblement la consommation énergétique. Un programme de travaux de rénovations prioritaires est défini pour amplifier cette évolution.

### ***Une stratégie de gestion des zones d'activité économique à formaliser pour répondre au défi de la raréfaction du foncier***

Dans une perspective de sobriété foncière, l'Eurométropole de Strasbourg doit redéfinir la gestion des zones d'activité économique de son territoire. À cette fin, un schéma directeur doit être élaboré afin de mieux structurer l'aménagement et d'optimiser l'occupation de celles qui existent. La gestion budgétaire et comptable des opérations en cours doit également être fiabilisée pour disposer d'une connaissance fine du coût final de ces opérations pour la collectivité.

***Des services de l'eau potable et de l'assainissement performants  
disposant de moyens à mettre davantage à contribution  
pour préserver la ressource en eau***

Les services publics de l'eau et de l'assainissement gérés en régie directe par l'Eurométropole de Strasbourg sont performants et peu coûteux. Ils génèrent d'importants excédents qui devraient permettre de financer les investissements nécessaires pour faire face aux tensions quantitatives et qualitatives qui pèsent de plus en plus sur la ressource en eau.

À cette fin, l'Eurométropole de Strasbourg doit actualiser la programmation des dépenses d'investissement prévues pour la gestion de l'eau potable. La chambre rappelle également que les services de l'eau potable et de l'assainissement doivent être dotés d'une gouvernance autonome et d'un compte propre au Trésor.

## RECOMMANDATIONS

**Recommandation n° 1.** : Adopter à l'occasion de la révision de leurs modalités d'attribution un règlement des fonds de concours.

**Recommandation n° 2.** : Clarifier les modalités de partage des coûts de fonctionnement du cabinet mutualisé.

**Recommandation n° 3.** : Mettre en cohérence la programmation financière pluriannuelle présentée au débat d'orientations budgétaires avec le plan pluriannuel d'investissement et les orientations de la loi de programmation des finances publiques.

## RAPPELS DU DROIT

**Rappel du droit n° 1 :** Conformément à l'article 2-3 du décret n° 88-145 du 15 février 1988 relatif aux agents contractuels de la fonction publique territoriale, systématiser la procédure permettant de vérifier le caractère infructueux du recrutement d'un fonctionnaire avant de recruter un agent non titulaire sur un emploi permanent.

**Rappel du droit n° 2 :** Conformément à l'article L. 714-4 du CGFP, compléter les délibérations relatives au régime indemnitaire pour préciser les modalités de versement de l'ensemble des indemnités versées, notamment l'indemnité « IFSE complémentaire ».

**Rappel du droit n° 3 :** Conformément à l'article L. 714-5 du CGFP, établir pour tous les agents un dispositif de rémunération indemnitaire prenant en compte leur engagement professionnel.

**Rappel du droit n° 4 :** Conformément à l'article L. 2221-14 du CGCT, doter la régie d'un conseil d'exploitation propre aux services publics de l'eau potable et de l'assainissement.

**Rappel du droit n° 5 :** Conformément à l'article R. 761-5 du code de commerce, présenter au conseil métropolitain le rapport annuel du gestionnaire du marché d'intérêt national de Strasbourg.

## PROCÉDURE

En application des dispositions de l'article L. 211-3 du code des juridictions financières (CJF), la chambre régionale des comptes a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de l'Eurométropole de Strasbourg à partir de l'exercice 2018.

Les lettres d'ouverture de contrôle ont été adressées le 3 juillet 2023 à la présidente en fonction et à son prédécesseur. En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, des entretiens préalables aux observations provisoires ont été organisés avec la présidente le 6 février 2024 et avec son prédécesseur le 12 février 2024.

La chambre a délibéré des observations provisoires le 14 mars 2024 puis, après contradiction avec l'ordonnateur, l'ancien ordonnateur et l'ensemble des tiers mis en cause, a statué sur ses observations définitives le 11 octobre 2024.

## INTRODUCTION

L'Eurométropole de Strasbourg est un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) métropolitain de droit commun créé le 1<sup>er</sup> janvier 2015<sup>1</sup>, succédant à la communauté urbaine de Strasbourg. La ville de Strasbourg accueillant le siège du Parlement européen et du Conseil de l'Europe, l'article L. 5217-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), qui régit les compétences des métropoles, comporte une disposition applicable spécifiquement à l'Eurométropole de Strasbourg, qui prévoit qu'elle conclut avec l'État un contrat appelé « *contrat triennal, Strasbourg, capitale européenne* ». Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017, elle compte 33 communes membres<sup>2</sup>.

D'un point de vue socio-économique, le territoire métropolitain se compose de trois sous-ensembles. Strasbourg, qui regroupe 56 % des 517 033 habitants<sup>3</sup> de l'Eurométropole, constitue le cœur d'une aire d'attraction urbaine<sup>4</sup> qui s'étend au-delà du Rhin et jusqu'aux départements des Vosges et de la Moselle et compte 860 744 habitants pour sa partie française. La ville-centre et 10 autres communes<sup>5</sup> membres de l'Eurométropole forment le pôle principal de l'aire d'attraction, qui constitue un ensemble homogène en termes de densité de population et d'emploi. Les 22 autres membres sont des communes rurales ou périurbaines dont au moins 15 % de la population en emploi travaillent dans le pôle principal.

D'un point de vue administratif, l'Eurométropole présente la particularité de disposer de longue date d'une administration commune avec la ville de Strasbourg dont la gestion est assurée par l'EPCI. Une convention du 3 mars 1972, toujours en vigueur, régit le dispositif. L'Eurométropole de Strasbourg assume les charges des services mutualisés qu'elle refacture à la ville.

\* \* \* \* \*

Le précédent contrôle conduit par la chambre portait sur l'Eurométropole de Strasbourg et sur la communauté urbaine de Strasbourg qui lui préexistait pour la période 2012 à 2017. Deux rapports, portant sur chacune de ces entités successives, ont été rendus publics le 5 juillet 2019. Les observations définitives faisaient le constat d'une situation financière saine. Ils observaient que le financement du service public de collecte et de traitement des ordures ménagères devait être revu et que la répartition des coûts des services mutualisés de la ville et de l'Eurométropole de Strasbourg devait être clarifiée. Ces rapports formulaient à cette fin deux rappels du droit et quatre recommandations.

---

<sup>1</sup> Par le décret n° 2014-1603 du 23 décembre 2014 portant création de la métropole dénommée « *Eurométropole de Strasbourg* ».

<sup>2</sup> Achenheim, Bischheim, Blaesheim, Breuschwickersheim, Eckbolsheim, Eckwersheim, Entzheim, Eschau, Fegersheim, Geispolsheim, Hangenbieten, Hœnheim, Holtzheim, Illkirch-Graffenstaden, Kolbsheim, Lampertheim, Lingolsheim, Lipsheim, Mittelhausbergen, Mundolsheim, Niederhausbergen, Oberhausbergen, Oberschaefolsheim, Osthoffen, Ostwald, Plobsheim, Reichstett, Schiltigheim, Souffelweyersheim, Strasbourg, Vendenheim, La Wantzenau et Wolfisheim.

<sup>3</sup> Population légale au 1<sup>er</sup> janvier 2023.

<sup>4</sup> Au sens de la définition retenue par l'Insee.

<sup>5</sup> Bischheim, Eckbolsheim, Hœnheim, Illkirch-Graffenstaden, Lingolsheim, Mittelhausbergen, Oberhausbergen, Ostwald, Schiltigheim et Wolfisheim.

Le degré de mise en œuvre des observations définitives est examiné dans le présent rapport et dans la synthèse de cette analyse présentée en annexe 1. La chambre observe que la plupart des recommandations et des rappels du droits qu'elle a formulés ont été suivis d'effet depuis 2018.

Cet examen s'appuie notamment sur le suivi réalisé par la direction de l'audit interne de l'Eurométropole, dont une des missions consistait à tenir à jour jusqu'en 2022 un tableau exhaustif intégrant le suivi de la prise en compte de l'ensemble des observations formulées par la chambre. Depuis, la fonction d'audit interne est intégrée à la direction de l'accompagnement des projets, des innovations et des équipes, nouvellement créée. Ses contours sont en cours de redéfinition et le poste d'auditeur interne demeure à ce jour vacant. La chambre observe que l'intégration du suivi de ses observations dans la feuille de route du service de l'audit interne est une bonne pratique qu'elle encourage l'Eurométropole de Strasbourg à prolonger.

Pendant la période contrôlée, les statuts de l'Eurométropole de Strasbourg ont été modifiés par les arrêtés préfectoraux du 15 mai 2018, qui prévoient que l'EPCI exerce de plein droit en lieu et place des communes membres la mission de prévention des inondations par ruissellement, et du 17 avril 2019, qui lui transfère la mission d'animation et de concertation dans le domaine de la prévention des inondations et de la gestion de l'eau<sup>6</sup>. Ces transferts de compétence n'ont pas donné lieu au transfert de moyens matériels ni humains. Les statuts sont complétés par la délibération du 5 janvier 2017, qui définit l'intérêt communautaire pour l'exercice des missions dont le cadre est conditionné par son existence. Cette définition n'a pas été révisée depuis.

En juin 2019, l'orchestre philharmonique de Strasbourg a été constitué en établissement public autonome. Il était jusqu'à cette date exploité en régie directe par la ville et ses ressources humaines étaient gérées par l'Eurométropole au titre des services communs. En conséquence, 111 emplois ont été transférés au nouvel organisme.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2021, en application de la loi n° 2019-816 du 2 août 2019 relative aux compétences de la Collectivité européenne d'Alsace, l'État a transféré à l'Eurométropole de Strasbourg les portions de l'autoroute A 35 situées sur son territoire. En contrepartie<sup>7</sup>, elle perçoit une dotation dont le montant est fixé à 4,1 M€<sup>8</sup> et près de 40 agents de l'État ont été mis à sa disposition et devraient être prochainement transférés définitivement.

En dehors de ces évolutions marginales au regard de ses recettes et de ses dépenses, le périmètre d'intervention de l'Eurométropole est stable depuis 2018.

\* \* \* \* \*

Le présent rapport examine la qualité de l'information budgétaire et comptable (1.), les relations financières avec les communes membres (2.), l'organisation et le fonctionnement des instances communautaires (3.), la gestion des ressources humaines de l'Eurométropole de Strasbourg (4.) et analyse sa situation financière (5.) ainsi que sa gestion du patrimoine (6.), des

---

<sup>6</sup> Cf. le rapport d'observations sur l'adaptation de la ville et de l'Eurométropole de Strasbourg au changement climatique.

<sup>7</sup> En application du décret n° 2020-1834 du 31 décembre 2020 relatif aux modalités de la compensation financière du transfert des routes et autoroutes non concédées à la Collectivité européenne d'Alsace et à l'Eurométropole de Strasbourg et de l'arrêté du 12 septembre 2022 des ministres des collectivités territoriales et des comptes publics constatant le montant du droit à compensation résultant pour les collectivités de ces transferts.

<sup>8</sup> Dont 1,2 M€ au titre des dépenses de fonctionnement et 2,9 M€ au titre des dépenses d'investissement.

zones d'activités économiques (7.) et la performance des services de l'eau potable et de l'assainissement (8.).

## **1 UNE INFORMATION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE PERFECTIBLE DANS SA DIMENSION PLURIANNUELLE**

### **1.1 Les améliorations apportées par la dématérialisation comptable et la convention avec le comptable public**

La direction des finances et de la programmation (36 agents en 2022) est en charge des procédures budgétaires et comptables, des analyses financières et fiscales, de la gestion de la dette et du contrôle de gestion interne en lien avec les correspondants financiers au sein de chaque direction.

Depuis 2018, l'émission des titres de recettes, des mandats de paiement et la validation du service fait sont entièrement dématérialisées. Les rejets de mandat ont diminué de manière significative (1,89 M€ de mandats annulés en 2018 contre 30 761 € fin 2022). Alors que le délai global de paiement moyen dépassait systématiquement le délai légal de 30 jours jusqu'en 2019, il est proche de 20 jours depuis de 2020.

La dématérialisation a ainsi permis de fluidifier le traitement des opérations comptables et d'améliorer les délais de paiement.

La chambre a par ailleurs examiné la comptabilisation des immobilisations, les comptes d'attentes, le rattachement des produits et des charges et l'enregistrement des restes à réaliser. La mise en œuvre de ces opérations n'appelle pas d'observation.

Une convention établit les modalités de coopération entre la direction des finances et de la programmation et le service de gestion comptable de la direction départementale des finances publiques, qui assure le paiement des dépenses et l'encaissement des recettes.

Dans la perspective d'une amélioration continue de la qualité des comptes, la convention en cours pour la période 2021-2025 priorise des actions conjointes en matière de sécurisation de la gestion comptable des régies, de rapprochement de l'inventaire et de l'actif et d'optimisation de la gestion de trésorerie.

### **1.2 Un effort de pédagogie dans les documents budgétaires**

Conformément aux dispositions de l'article L. 2312-1 du CGCT, l'Eurométropole organise lors de la séance du conseil métropolitain de février un débat d'orientations budgétaires préalablement au vote du budget lors de la séance de mars.

Au moment de l'approbation des comptes pendant la séance de juin, les documents présentés au conseil métropolitain comprennent en plus des états prévus par les instructions budgétaires et comptables applicables, une note de présentation comprenant une analyse de la situation financière de l'EPCI, des retraitements permettant de neutraliser les remboursements de la ville et de ses satellites et une analyse détaillée de la situation des budgets annexes. Elle contient l'information relative à l'exécution du « *budget vert* » de l'EPCI et une analyse des comptes au regard des objectifs de développement durable. Elle permet de présenter de manière pédagogique le contenu, très technique, des documents budgétaires, pour faciliter leur compréhension par les conseillers métropolitains.

Dans ses observations définitives publiées en 2019, la chambre invitait l'Eurométropole à compléter l'information budgétaire par des données plus détaillées sur les dépenses de personnel et les budgets annexes. La chambre constate que ces observations ont été suivies d'effet.

Le taux d'exécution budgétaire de la section de fonctionnement du budget principal<sup>9</sup> montre que les prévisions budgétaires, actualisées après recours à des décisions modificatives, sont satisfaisantes pour ce qui concerne la section de fonctionnement. Par contre, concernant la section d'investissement des budgets annexes de l'eau potable et de l'assainissement<sup>10</sup>, les taux d'exécution budgétaire reflètent le choix de l'Eurométropole d'inscrire en prévision des dépenses qui ne seront pas exécutées pour équilibrer en apparence dépenses et recettes, ce qui affecte la sincérité des prévisions. La chambre invite, en application de l'article L. 1612-7 du CGCT, à présenter la section d'investissement en suréquilibre, ce qui permettra de présenter l'excédent durable de cette section.

Au surplus, la présentation des prévisions d'investissement pluriannuelles reste à améliorer.

### 1.3 Une programmation des investissements à clarifier

En application de l'article L. 2311-3 du CGCT, l'Eurométropole de Strasbourg programme les dépenses d'investissement dans le cadre d'autorisations pluriannuelles d'engagement (autorisation de programme – AP) et de crédits de paiement (CP). Les autorisations de programme constituent la limite supérieure des dépenses qui peuvent être engagées pour l'exécution des investissements, sans limitation de durée jusqu'à ce qu'elles soient annulées, et leur montant peut être révisé. Les crédits de paiement constituent la limite supérieure des dépenses qui peuvent être mandatées dans l'année.

Les orientations de l'Eurométropole en matière d'investissement sont présentées dans les états budgétaires réglementaires, les cahiers d'investissement joints aux documents budgétaires et des plans pluriannuels pour les périodes 2015-2019 et 2021-2026.

---

<sup>9</sup> Les taux moyens d'exécution entre 2018 et 2022 s'élèvent à 98,4 % en dépenses de fonctionnement, 104,2 % en recettes de fonctionnement, 78,3 % en recettes d'investissement et 81,3 % en dépenses d'investissement.

<sup>10</sup> En moyenne 44 % des crédits inscrits au budget pour l'eau et 32 % pour l'assainissement entre 2018 et 2022.

### 1.3.1 Des cahiers d'investissement insuffisamment précis

Des « cahiers d'investissement » joints aux documents budgétaires complètent l'information issue des états réglementaires. À la fin de l'exercice 2022, les 152 AP encore ouvertes y sont recensées, pour un montant total d'autorisations de programme ouvertes de 3 Mds € et un montant de crédits de paiement restant à mandater de 1,6 Mds €.

Les cahiers d'investissement indiquent que les AP sont clôturées si elles n'ont donné lieu à aucun crédit de paiement lors de l'exercice en cours et de l'exercice antérieur et qu'elles n'ont fait l'objet d'aucune inscription budgétaire pour l'exercice suivant. Cependant, contrairement à ce que prévoit l'article L. 5217-10-8 du CGCT, cette règle n'est pas prévue par le règlement budgétaire et financier adopté par l'Eurométropole.

Contrairement à ce que prévoit celui-ci, ni la note présentée au conseil métropolitain préalablement à l'adoption du compte administratif ni le cahier d'investissement présenté lors de la même séance ne comportent le taux d'exécution par autorisation de programme.

Les cahiers d'investissement contiennent une programmation pluriannuelle des crédits de paiement pour les deux exercices suivants l'exercice pour lequel ils sont votés. Après adoption du budget supplémentaire en juin 2023, le montant des crédits de paiement inscrits s'élève à 267 M€ pour cet exercice et le cahier d'investissement prévoit le mandatement de 402 M€ en 2024, 297 M€ en 2025 et 872 M€ pour les exercices ultérieurs, soit un total de 1,8 Mds €.

Le montant retenu pour les inscriptions budgétaires de l'exercice en cours est un montant permettant d'équilibrer le budget au regard de l'excédent de gestion de la section de fonctionnement en retenant une cible d'exécution de 80 % de la section d'investissement.

Pour les exercices ultérieurs, les cahiers d'investissement se bornent à constater une égalité arithmétique entre les AP et les CP restant à mandater sans que les prévisions d'inscription ne s'appuient sur une estimation sincère de l'avancement opérationnel des projets concernés. Ainsi, alors que le cahier d'investissement présenté à l'appui du budget supplémentaire en juin 2022 prévoyait l'inscription de 348 M€ de crédits de paiement en 2023, le montant retenu dans le budget primitif adopté en mars 2023 ne s'élève qu'à 247 M€.

Enfin, certains crédits sont inscrits en prévision pour les exercices ultérieurs pour contourner la règle de clôture des autorisations de programme sans traduire une volonté de l'exécutif d'engager la réalisation des opérations, comme pour le projet de voie de liaison intercommunale de l'ouest strasbourgeois. Ce programme ouvert en 2016, qui présente en 2023 un taux d'exécution de 3 % fin 2023, continue de figurer dans les cahiers d'investissement alors qu'il ne fait plus partie des priorités affichées par l'exécutif dans le plan pluriannuel d'investissement 2021-2026.

### 1.3.2 Un plan pluriannuel d'investissement perfectible

Un plan pluriannuel d'investissement pour la période 2015-2019 prévoyait un montant total de 1,9 Mds € en autorisations de programme. Cependant, il s'agissait d'un document de travail à usage interne qui n'avait pas été présenté au conseil métropolitain et qui se bornait à lister les autorisations de programmes ouvertes à la date de son adoption pour répartir selon un rythme équilibré l'inscription budgétaire des crédits de paiement correspondants, sans examiner

sa soutenabilité au regard de la situation financière de l'Eurométropole. Dans les faits, pendant cette période, les dépenses d'investissement se sont élevées à 1 Md €.

Pour présenter une vision plus sincère des investissements prévus, l'exécutif en fonction a présenté au conseil métropolitain un plan pluriannuel d'investissement 2021-2026 à l'issue du débat d'orientation budgétaire en février 2022. En partant du constat que le montant total des autorisations de programme ouvertes à cette date n'est pas soutenable au regard de la capacité à investir de l'EPCI, il détermine les grandes orientations de l'exécutif pour le mandat en prenant en compte les programmes déjà votés qu'il souhaite mener à terme et les projets qu'il envisage de proposer au conseil métropolitain. Ce plan s'élève au total à 1,5 Mds €. Cependant, en raison de sa vocation principalement didactique, le plan pluriannuel d'investissement (PPI) ne contient pas de programmation précise par projet des crédits à inscrire pour chacun des exercices à venir.

En février 2024, l'exécutif a révisé le montant des investissements à la hausse en prévoyant 1,7 Mds € pour la période 2021-2026. Cette révision permet d'intégrer aux prévisions d'investissement la modification du projet relatif au tram nord, dont le coût a été réévalué de 151 M€ en décembre 2023 (de 117 M€ à 268 M€).

Ainsi, l'adoption d'un plan pluriannuel tenant compte de la capacité de l'Eurométropole à investir depuis 2022 est un progrès significatif en matière de pilotage financier et budgétaire et d'information donnée au conseil métropolitain.

Cependant, la qualité de l'information budgétaire pluriannuelle demeure perfectible. La chambre invite l'Eurométropole à renseigner l'annexe du compte administratif relative aux autorisations de programme conformément à l'instruction budgétaire et comptable M57, à inscrire dans le règlement budgétaire et financier la règle de clôture automatique des autorisations de programme qui figure dans les cahiers d'investissement, à compléter les cahiers d'investissement par la présentation des taux d'exécution des autorisations de programme et à mettre en cohérence les différents documents qui encadrent la programmation pluriannuelle des investissements. Ce préalable est indispensable pour pouvoir effectuer une prospective financière (cf. ci-dessous). La chambre prend note de l'engagement de la présidente de l'EMS à modifier le règlement financier et à rajouter le taux d'exécution des autorisations de programme lors du vote du prochain primitif.

## **2 DES TRANSFERTS FINANCIERS ENTRE LES COMMUNES ET LA MÉTROPOLE ENCORE À CLARIFIER**

### **2.1 Un ensemble disparate de fonds de concours**

Par exception aux principes de spécialité et d'exclusivité qui régissent l'intercommunalité, en application de articles L. 5215-26 et L. 5217-7 du CGCT, l'Eurométropole de Strasbourg peut verser des fonds de concours aux communes membres pour financer la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement qui demeure de leur compétence. Le montant des fonds de concours versés ne peut excéder la part du financement assurée par son bénéficiaire et la notion de dépenses de fonctionnement d'un équipement est

d'interprétation stricte. Elle vise des dépenses relatives à son entretien et à sa maintenance, à l'exclusion des dépenses relatives à « *des actions dans des domaines relevant de la seule compétence des communes membres* »<sup>11</sup>.

Le montant versé à ce titre par l'Eurométropole à 32 de ses 33 membres diminue entre 2018 (5,6 M€) et 2021 (4,3 M€) pour croître de nouveau en 2022 et atteindre 5,4 M€. La ville de Strasbourg a reçu 71 % (17,7 M€) des fonds de concours versés pendant cette période.

Tableau n° 1 : **Fonds de concours versés par l'Eurométropole de Strasbourg**

| Comptes (en €)                                                                                        | 2018      | 2019      | 2020      | 2021      | 2022      | 2023      |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 2041411 - Subventions d'équipement versées aux communes membres - Biens mobiliers, matériel et études | 9 138     | 10 482    | 10 482    | 9 143     | 9 895     | 14 308    |
| 2041412 - Subventions d'équipement versées aux communes membres - Bâtiments et installations          | 1 373 468 | 771 955   | 299 717   | 217 416   | 1 082 064 | 1 583 400 |
| 657341 – Subventions de fonctionnement aux communes membres                                           | 4 174 287 | 4 248 695 | 4 203 444 | 4 108 670 | 4 334 486 | 4 433 325 |
| Total général                                                                                         | 5 556 893 | 5 031 132 | 4 513 643 | 4 335 230 | 5 426 445 | 6 031 033 |

Source : *comptes de gestion, données 2023 provisoires.*

Le fond de concours le plus élevé est attribué depuis 1998 à la ville de Strasbourg pour le fonctionnement du conservatoire de musique (2,4 M€ en 2022), sur une base forfaitaire en progression de 1 % chaque année depuis 2021. Dans sa délibération du 19 décembre 2021, le conseil métropolitain justifie le déplaçonnement de fonds de concours par l'évolution des besoins d'un conservatoire « *à rayonnement régional* », « *dont les activités de formation, de recherche et de création dépassent largement le territoire de la ville de Strasbourg et occupent un rôle prépondérant dans le paysage culturel eurométropolitain* ». Au regard de ces motifs, la chambre invite l'Eurométropole et la ville de Strasbourg à examiner l'opportunité de transférer la gestion du conservatoire de musique à l'intercommunalité. Dans cette perspective, elle prend acte de l'engagement de la ville et de l'Eurométropole de Strasbourg de réaliser un état des lieux de l'offre d'enseignement artistique de la musique.

D'autres fonds de concours sont attribués sur la base de délibérations désormais anciennes, de manière forfaitaire pour le développement des salles de spectacles depuis 1997 et le fonctionnement des écoles de musique depuis 1998, ou sur la base de frais réellement exposés comme pour l'exploitation de baignades naturelles depuis 2002 et des médiathèques communales en dehors de Strasbourg depuis 2011. À l'exception de celles versées pour les salles de spectacle révisées en 2022, les conditions d'attribution de ces subventions n'ont pas été actualisées récemment. Depuis 2018, de nouveaux fonds de concours visant à accompagner le transfert aux communes de gymnases ne revêtant plus un intérêt métropolitain et la création de parcours de santé ont été institués.

<sup>11</sup> Comme par exemple les dépenses du personnel en charge de l'animation d'un équipement culturel ou celles relatives à l'organisation d'une manifestation en son sein (Conseil d'État, 5 juillet 2010, communauté d'agglomération Saint-Etienne Métropole, n° 315551).

L'attribution d'un fonds de concours forfaitaire et identique chaque année (260 000 € par an) pour l'organisation d'expositions dans les musées de la ville, qui finance l'objet même d'un service public relevant de sa compétence, dépasse le cadre prévu par les statuts qui prévoient que l'Eurométropole peut financer « *les actions de soutien aux initiatives communales susceptibles de favoriser le rayonnement et le développement social et culturel de l'agglomération et présentant un intérêt intercommunal* ». De même, l'attribution de subventions pour le fonctionnement des salles de spectacles et des écoles de musique présente un caractère forfaitaire, qui ne permet pas de vérifier la stricte affectation à l'entretien et à la maintenance.

L'attribution d'un fonds de concours pour les actions de viabilité hivernale menées conjointement par trois communes et l'Eurométropole de Strasbourg révèle le caractère inachevé de la rationalisation de l'action intercommunale dans ce domaine. En effet, les subventions versées pour le stockage du sel résultent davantage d'une volonté de maintenir le fonctionnement antérieur au transfert de cette mission que d'un choix de gestion rationnel.

Enfin, certaines opérations sont enregistrées à tort comme subventions de l'Eurométropole de Strasbourg à ses membres, à l'instar du reversement à la ville dans le cadre d'opérations menées pour son compte pour la mise en œuvre du plan bruit de subventions de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)<sup>12</sup>. De manière générale, la qualité des écritures comptables relative aux fonds de concours est largement perfectible, les délibérations concordantes des communes bénéficiaires faisant systématiquement défaut à l'appui des mandats de paiement, alors qu'elles figurent au titre des pièces justificatives exigibles par le comptable public<sup>13</sup>.

Les fonds de concours de l'Eurométropole de Strasbourg constituent ainsi un ensemble disparate de dispositifs, dont certains peuvent apparaître datés, qui devrait être actualisé et dont la gestion comptable devrait être fiabilisée. Afin d'assurer leur cohérence, la chambre recommande à l'Eurométropole d'adopter à l'occasion de la révision de leurs modalités d'attribution un règlement des fonds de concours.

**Recommandation n° 1.** : Adopter à l'occasion de la révision de leurs modalités d'attribution un règlement des fonds de concours.

## 2.2 Des fonds de concours reflétant la rationalisation inachevée des missions respectives de la ville et de l'Eurométropole

En application des mêmes dispositions, les communes qui la composent peuvent aussi décider de verser un fonds de concours à l'Eurométropole de Strasbourg. À ce titre, la ville de

<sup>12</sup> Qui devrait être enregistré au compte 4647 – « *Dispositifs d'intervention pour le compte de tiers* ».

<sup>13</sup> La rubrique 76 de l'annexe I du CGCT prévoit que le comptable public doit disposer à l'appui des mandats relatifs aux fonds de concours des pièces suivantes : « 1. *Décision fixant les conditions d'engagement de la collectivité. 2. Le cas échéant, convention ou délibérations concordantes des autres collectivités concernées (8). 3. Titre de perception ou état visé pour valoir titre de perception émis par la collectivité gérant le fonds de concours. (8) Voir notamment les articles L. 5214-16, L. 5215-26, L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales.* ».

Strasbourg verse à l'Eurométropole des subventions dont le montant augmente de manière significative à compter de 2020 et qui s'élèvent à 9,4 M€ en 2022 et 11 M€ en 2023.

La part la plus importante de ces versements correspond à la participation de la ville de Strasbourg aux investissements prévus pour la construction du nouveau parc des expositions dans le cadre du contrat triennal « *Strasbourg, capitale européenne* » 2018-2020. Cet engagement a d'abord donné lieu à la création d'un fond de concours en décembre 2018 prévoyant le versement à l'Eurométropole d'un montant total de 4,4 M€ entre 2018 et 2020 pour l'installation de halls temporaires afin de permettre la continuation de l'activité pendant les travaux, puis à la signature d'une convention en décembre 2019 prévoyant le versement d'un montant total de 10 M€ entre 2019 et 2022 pour la construction du nouveau parc des expositions.

Aux termes de la délibération du conseil métropolitain en date du 19 décembre 2018, la revente des halls temporaires devait être prise en compte pour établir le bilan final de l'opération, et la ville ne devait supporter selon les termes de la convention passée avec l'Eurométropole qu'un montant maximum de 50 % de son coût total, conformément à l'article L. 5215-26 du CGCT. Le bilan final de l'opération fait apparaître un coût total supporté par l'Eurométropole de Strasbourg qui s'élève à 8 142 990 € déduction faite du produit de la revente du hall temporaire n° 1 en décembre 2022 (700 000 €). Dès lors, l'Eurométropole est débitrice de la ville de Strasbourg d'une somme de 350 000 €. La chambre prend acte de l'engagement de l'Eurométropole de Strasbourg de reverser cette somme à la ville de Strasbourg.

Les autres dépenses correspondent au reversement par la ville de dépenses d'investissement relatives aux bâtiments occupés conjointement et aux dépenses versées par quatre communes dont Strasbourg pour le raccordement des bâtiments municipaux au réseau de fibre optique dont l'Eurométropole est propriétaire.

La chambre observe que la réalisation et la gestion du parc des expositions ayant été reconnue comme relevant de l'intérêt communautaire par délibération du 5 janvier 2017, le financement de cette opération relevait en principe exclusivement de l'Eurométropole de Strasbourg et l'intervention de la ville n'était pas cohérente.

Tableau n° 2 : **Fonds de concours versés à l'Eurométropole de Strasbourg**

| En €                                                                                    | 2018      | 2019      | 2020       | 2021      | 2022      | 2023       |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|-----------|-----------|------------|-----------|-----------|------------|
| Compte 13141 - Subventions d'investissement transférables - communes membres du GFP     | 3 568 896 | 5 129 284 | 10 595 568 | 7 830 415 | 9 463 112 | 11 003 753 |
| Compte 13151 - Subventions d'investissement transférables – GFP à statut particulier    | 0         | 2 947 664 | 0          | 0         | 0         | 200 000    |
| Compte 13241 - Subventions d'investissement non transférables - communes membres du GFP | 166 473   | 0         | 80 500     | 107 148   | 167 573   | 298 347    |
| Total                                                                                   | 3 735 369 | 5 129 284 | 10 676 068 | 7 937 563 | 9 630 685 | 11 502 100 |

Source : comptes de gestion, données 2023 provisoires.

## 2.3 Un périmètre de mutualisation des services limité à une relation quasi exclusive entre la ville et à l'Eurométropole de Strasbourg

### 2.3.1.1 Un pilotage fin des services communs avec la ville de Strasbourg

En application de la convention du 3 mars 1972 relative aux services mutualisés, une commission mixte paritaire (CMP) représentative de la ville et de l'Eurométropole de Strasbourg se réunit chaque année pour proposer à leurs organes délibérants une répartition des charges<sup>14</sup>.

Quand leurs missions recouvrent intégralement le champ de compétence d'une des deux entités, les charges de personnel d'une direction ou d'un service lui sont intégralement imputées. Quand leurs missions concourent à la mise en œuvre des compétences des deux entités, des clés de répartition sont déterminées en fonction du volume d'activité des agents. Les charges des personnels affectés aux fonctions transversales sont réparties par application d'une pondération forfaitaire. Les dépenses des personnels engagées par la ville auprès d'organismes tiers sont prises en compte dans la part qu'elle doit rembourser à l'Eurométropole<sup>15</sup> ou directement remboursés par eux<sup>16</sup>.

Les frais généraux engagés pour le fonctionnement des services affectés à une fonction support font l'objet d'une répartition selon la clé retenue pour les charges de personnel ou selon le décompte réel pour les fournitures administratives. Dans ses observations définitives publiées en juillet 2019, la chambre relevait que la répartition des charges relatives aux vêtements de travail des agents étaient réparties de manière forfaitaire alors que les données permettant de les répartir en fonction des dépenses réelles étaient disponibles. Depuis 2018, la méthode de calcul de la CMP pour ces dépenses a évolué conformément aux observations de la chambre.

Les dépenses d'investissement informatiques sont ventilées en fonction du parc informatique de chaque service, du taux global de répartition des charges des services mutualisés pour la téléphonie, ou de proratas définis par service pour les logiciels et applications et les remboursements correspondants enregistrés comme des subventions d'équipement<sup>17</sup>.

Conformément à la recommandation formulée par la chambre dans son précédent rapport, les dépenses d'investissement et de travaux courants sur le patrimoine immobilier font l'objet de répartition selon la surface occupée et les clés de répartition des charges de personnel.

L'évolution du montant total des remboursements de la ville de Strasbourg est fonction de l'évolution de la masse salariale des services communs, celle-ci représentant plus de 90 % du total des dépenses. Entre 2019 et 2020, le montant des remboursements de la ville de Strasbourg diminue en raison de l'autonomisation de l'orchestre philharmonique. Entre 2020 et 2021, il augmente du fait des créations de poste et s'élève à 228 M€ en 2022, les dépenses de personnel de la ville représentant 59 % de celle des services mutualisés.

---

<sup>14</sup> Cf. annexe 2 – schéma des flux financiers relatifs au service mutualisé avec la ville de Strasbourg en 2022.

<sup>15</sup> Caisse des écoles, Œuvre Notre-Dame, Haute École des Arts du Rhin, Orchestre philharmonique de Strasbourg.

<sup>16</sup> Centre communal d'action sociale.

<sup>17</sup> Calculées à partir des montants toutes taxes comprises, déduction faite des recettes attendus par remboursement du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée.

Tableau n° 3 : Remboursements de la ville de Strasbourg au titre des services mutualisés

| <i>En €</i>                                                                                                        | 2018               | 2019               | 2020               | 2021               | 2022               |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| <i>Charges de personnel - part ville</i>                                                                           | 198 157 663        | 200 039 361        | 192 083 598        | 200 899 325        | 207 358 501        |
| <i>Frais généraux part ville</i>                                                                                   | 9 050 734          | 9 870 115          | 9 813 985          | 12 363 591         | 11 721 288         |
| <i>Investissement informatique</i>                                                                                 | 3 304 072          | 3 077 716          | 4 265 997          | 5 224 697          | 5 306 145          |
| <i>Investissement et travaux courants sur le patrimoine immobilier</i>                                             | 982 383            | 362 158            | 575 822            | 1 046 278          | 3 064 294          |
| <i>Renouvellement du parc de machines</i>                                                                          | 76 848             | 194 175            | 52 307             | 18 140             | 84 121             |
| <i>Divers</i>                                                                                                      | 129 863            | 118 259            | 1 088 812          | 0                  | 0                  |
| <b>Total</b>                                                                                                       | <b>211 701 563</b> | <b>213 661 784</b> | <b>207 880 522</b> | <b>219 552 031</b> | <b>227 534 349</b> |
| <i>Remboursement de l'EMS à la ville pour les investissements et travaux courants sur le patrimoine immobilier</i> | 11 611             | 37 280             | 132 688            | 148 150            | 721 534            |

Source : délibérations du conseil métropolitain.

La chambre observe que s'il résulte de calculs complexes, le rapport établi par la commission mixte paritaire pour déterminer les remboursements de la ville au titre de la mutualisation permet au conseil métropolitain de disposer d'une connaissance précise de ceux-ci et de les ajuster chaque année en fonction des évolutions intervenues.

#### 2.3.1.2 Une formalisation nécessaire de l'organisation du cabinet de la présidence

Les articles L. 333-1 à L. 333-11 du CGFP et le décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales autorisent le recrutement de personnel directement affecté au président d'un EPCI pour l'assister dans ses responsabilités administratives et politiques dans la limite d'un plafond d'emplois qui varie selon les effectifs de l'entité. Le plafond d'emplois s'applique au nombre d'agents recrutés et non à leur quotité de travail, quelle que soit la durée effective de leur service auprès de l'autorité qui les emploie<sup>18</sup>.

Le nombre de collaborateurs employés par l'Eurométropole au sein du cabinet varie de 5 en 2018 à 12 en 2021 et s'élevait à 9 en 2022 et 10 en 2024. La masse salariale correspondante, cotisations sociales incluses, a donc fortement augmenté, de 434 685 € en 2018 à 797 127 € en 2022.

Jusqu'en 2020, en dehors de l'inscription des crédits nécessaires au budget de l'Eurométropole, aucune délibération ne déterminait les conditions de recrutements des collaborateurs de cabinet. Par délibération du 28 août 2020, le nombre maximal d'agents

<sup>18</sup> Assemblée nationale, question écrite n° 11126, 9 mars 1998.

pouvant être recrutés au sein du cabinet est désormais fixé à 12. À compter de l'exercice 2020, les annexes des comptes administratifs relatives à l'état du personnel font également mention des agents non titulaires affectés au cabinet de la présidence.

Selon les rapports produits par la commission mixte paritaire chargée d'établir la part respective des charges de la ville et de l'Eurométropole au titre de l'administration commune, les cabinets des exécutifs ne font pas partie des services mutualisés. En conséquence, la ville de Strasbourg rémunère directement huit membres de cabinet et l'Eurométropole 10.

Or, la chambre a pu observer que le fonctionnement du cabinet n'est pas en cohérence avec ces modalités de partage des coûts : dans les faits, tout au long de la période de contrôle (2018-2024), l'ensemble des collaborateurs de cabinet du maire de Strasbourg et du président de l'Eurométropole de Strasbourg étaient mutualisés et travaillaient indifféremment pour l'un ou pour l'autre.

En conséquence, la règle de traitement des charges de personnel correspondantes appliquées par la commission mixte paritaire n'est pas adaptée. Comme pour les services administratifs, les agents du cabinet commun devraient être mutualisés et les charges respectives de deux entités devraient être réparties en fonction des missions exercées pour le compte de la commune de Strasbourg ou de l'Eurométropole.

La chambre prend acte de l'engagement de l'Eurométropole de Strasbourg de clarifier les modalités de partage en incluant dans le rapport de la commission mixte paritaire le prorata de temps de travail des membres du cabinet consacré à la ville et à l'Eurométropole de Strasbourg.

**Recommandation n° 2.** : Clarifier les modalités de partage des coûts de fonctionnement du cabinet mutualisé.

#### 2.3.1.3 Un élargissement de la mutualisation des services aux autres communes membres quasi inexistant

L'article L. 5211-39-1 du CGCT prévoit qu'afin d'assurer une meilleure organisation des services, le président d'un EPCI peut établir un rapport relatif aux mutualisations qui comporte un projet de schéma des services à mutualiser pendant la durée du mandat. L'adoption de ce rapport, obligatoire jusque fin 2019, est désormais facultative<sup>19</sup>. Le projet de schéma doit estimer l'impact prévisionnel de la mutualisation sur les effectifs de l'EPCI et des communes concernées et sur leurs dépenses de fonctionnement.

L'Eurométropole de Strasbourg a adopté en 2016 pour la période 2016-2020 un rapport sur les services communs et un schéma de mutualisation envisageant les modalités de son élargissement aux autres communes membres. Celui-ci ne s'est pas toutefois concrétisé et le schéma de mutualisation n'a pas été actualisé depuis qu'il est arrivé à échéance.

---

<sup>19</sup> En application de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

Les charges de gestion mutualisées entre l'Eurométropole et la ville de Strasbourg représentent la quasi-totalité des charges mutualisées au sein de l'ensemble intercommunal et 41 % du total des charges de gestion à cette échelle en 2022. Cette part diminue légèrement depuis 2018.

Tableau n° 4 : **La mutualisation des charges de gestion de l'ensemble intercommunal**

| <i>En €</i>                                                                                                  | 2018        | 2019        | 2020        | 2021        | 2022        | 2023        |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <i>Total des charges de gestion mutualisées entre l'Eurométropole de Strasbourg et les communes membres*</i> | 207 836 624 | 210 771 270 | 203 089 440 | 214 482 912 | 220 514 910 | 228 683 954 |
| <i>Total des charges de gestion des communes membres (comptes 60 à 65)</i>                                   | 487 146 810 | 497 062 017 | 484 978 255 | 516 471 379 | 543 431 375 | 586 608 001 |
| <i>Part des charges de gestion mutualisées</i>                                                               | 43 %        | 42 %        | 42 %        | 42 %        | 41 %        | 39 %        |

Source : comptes de gestion. \*Les charges de gestion mutualisées correspondent aux opérations inscrites aux comptes 6217 – « Personnel affecté par une commune membre du groupement », 70845 – « Mise à disposition de personnel facturée aux communes membres du groupement », 62875 – « Remboursements de frais aux communes membres du groupement », 70875 – « Remboursements de frais par les communes membres du groupement », et 657341 – « Subventions de fonctionnement aux communes membres du groupement » des comptes de l'Eurométropole de Strasbourg.

L'analyse de la mutualisation intercommunale fait ainsi apparaître un bilan contrasté. Alors que l'intégration du fonctionnement de l'EPCI et de la ville centre est depuis longtemps très avancée, elle demeure presque inexistante avec les autres communes membres.

### 3 DES EFFORTS RÉELS DE TRANSPARENCE DANS LA GOUVERNANCE DE LA MÉTROPOLE

#### 3.1 Un fonctionnement des instances associant l'ensemble des élus du territoire

En application des articles L. 5211-6 et L. 5211-6-1 du CGCT, le conseil métropolitain compte 99 membres, dont 49 représentent la commune de Strasbourg<sup>20</sup>. En conséquence, la ville centre ne dispose pas d'une représentation proportionnelle à son poids démographique.

Pendant la période contrôlée, en application de l'article L. 5211-10 du CGCT, le président de l'Eurométropole de Strasbourg en fonction jusqu'en juillet 2020 et la présidente en fonction exercent par délégation du conseil métropolitain une partie de ses attributions. Conformément au même article, le nombre de vice-présidents auxquels ils délèguent une partie de leurs attributions en application de l'article L. 5211-9 du CGCT est fixé à 20. Les maires de Strasbourg ne sont pas titulaires du mandat de président et occupent la fonction de premier vice-président.

Jusqu'au renouvellement du conseil métropolitain en juillet 2020, la composition du bureau du conseil est élargie au-delà du président et des vice-présidents, membres de droit, à 39 membres élus parmi les conseillers, pour un nombre total de 60 membres. Le bureau prend le nom de « *commission permanente* », dispose de délégations du conseil métropolitain et se réunit au moins 10 fois par an lors de séances à huis clos pour conduire les affaires courantes de l'Eurométropole.

Depuis, le bureau ne dispose plus de délégation. Sa composition est élargie à 10 conseillers communautaires, soit 31 membres au total, auxquels la présidente a délégué une partie de ses attributions. En application du règlement intérieur adopté le 28 août 2020, il se réunit au moins une fois par trimestre et en pratique avant les réunions du conseil métropolitain lors de séances à huis clos. Une commission plénière, qui réunit l'ensemble des conseillers métropolitains, se réunit entre les réunions du bureau et celles du conseil métropolitain en vue de les préparer. Cette organisation permet à tous les conseillers métropolitains de participer en séances qui sont toutes publiques à l'adoption de toutes les délibérations.

Le conseil métropolitain n'a pas non plus recours aux dispositions de l'article L. 2121-22 du CGCT, qui permet de créer en son sein des commissions thématiques pour préparer ses réunions. Toutefois, le règlement intérieur prévoit la réunion de commissions d'information, dont le nombre est fixé à cinq<sup>21</sup> par la délibération du 29 janvier 2021, qui sont ouvertes à tous les élus du territoire, même s'ils ne disposent pas d'un mandat de conseiller métropolitain.

---

<sup>20</sup> Sept représentent la commune de Schiltigheim, six celle d'Illkirch-Graffenstaden, quatre celle de Lingolsheim, les autres communes disposant de un à trois sièges.

<sup>21</sup> « Démocratie, territoires et Europe », « Solidarité, lien social et vie quotidienne », « Transition économique et écologique du territoire », « Ressources humaines et finances » et « Mobilités et infrastructures ».

Le fonctionnement des instances permet ainsi d'associer les élus de l'ensemble des communes membres de l'Eurométropole de Strasbourg.

### **3.2 L'adoption d'un pacte de gouvernance avec les communes membres**

La loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique a créé les articles L. 5211-11-2 et L. 5211-11-3 du CGCT, qui prévoient qu'après chaque élection municipale le président propose au conseil communautaire l'adoption d'un pacte de gouvernance. Ils rendent en outre obligatoire la création d'une conférence des maires.

Pendant la période contrôlée et dès avant l'entrée en vigueur de ces dispositions, les règlements intérieurs de l'Eurométropole de Strasbourg prévoient qu'une conférence des maires se réunit sur convocation de la présidence. En pratique, elle se réunit à un rythme au moins mensuel pour échanger sur les questions d'actualité le nécessitant. Des commissions plénières et thématiques sont également régulièrement réunies au niveau des directeurs généraux des services. Par délibération du 25 juin 2021, l'Eurométropole et ses communes membres ont adopté un pacte de gouvernance qui formalise ce mode de fonctionnement. En application du pacte de gouvernance, des conventions partenariales établissent le cadre des relations entre les communes membres et l'Eurométropole.

Conformément à l'article L. 5211-40-2 du CGCT, les maires des communes membres sont informés des affaires ayant fait l'objet d'une délibération. Un poste de vice-président en charge de l'équité territoriale et du dialogue a été créé en 2020 et une direction de l'intercommunalité, qui compte un directeur et 3,5 agents équivalant temps plein (ETP), a pour mission d'assurer le lien entre les maires des communes membres et l'Eurométropole.

L'information et l'association des communes membres, telle que formalisées dans le pacte de gouvernance, sont ainsi assurées de manière effective.

### **3.3 Une information abondante sur l'activité de l'Eurométropole**

Conformément à l'article L. 2121-22-1 du CGCT, le règlement intérieur du conseil métropolitain prévoit qu'à la demande d'un sixième de ses membres, une mission d'information et d'évaluation peut être créée pour recueillir des éléments d'information sur une question d'intérêt métropolitain ou procéder à l'évaluation d'un service public métropolitain. Depuis son adoption, une mission d'information et d'évaluation a été constituée par délibération du 18 décembre 2020 au sujet du projet de géothermie profonde conduit à Vendenheim et sur les épisodes sismiques intervenus en conséquence.

En application des articles L. 5211-39 et L. 2311-1-1 du CGCT, un rapport d'activité<sup>22</sup> et un rapport sur le développement durable sont présentés chaque année au conseil

---

<sup>22</sup> Sauf en 2020 pour l'exercice 2019 du fait de la crise sanitaire.

métropolitain préalablement au vote du budget. Depuis 2021, l'information relative à l'effet des mesures budgétaires en la matière est complétée par un « *budget vert* »<sup>23</sup>.

De manière plus générale, la mise en ligne de données ouvertes est une des composantes des stratégies numériques adoptées par l'Eurométropole pendant la période. Un site internet dédié donne accès à un grand nombre de bases de données.

Conformément aux articles L. 2131-1 et L. 5211-3 du CGCT, les délibérations du conseil métropolitain et les arrêtés de l'exécutif sont publiés sur le site internet de l'Eurométropole, avec un accès direct pour tous les actes réglementaires adoptés depuis septembre 2014. Une captation vidéo des séances du conseil de l'Eurométropole est retransmise en direct et peut être visionnée en différé.

Ces actes constituent toutefois une base de données très volumineuse et en l'absence d'index thématique ou de moteur de recherche, l'accès à la décision recherchée n'est pas aisé. Cette difficulté est renforcée depuis 2020 par l'allongement significatif de l'ordre du jour des séances du conseil, conséquence de la suppression des délégations attribuées au bureau. La direction des systèmes d'information a entrepris une étude d'urbanisation du système d'information utilisé par le service des assemblées en vue de sa refonte.

La chambre prend note de l'engagement de l'Eurométropole de Strasbourg à poursuivre cette démarche et à y inclure un volet relatif à la consultation des actes réglementaires sur son site internet.

### **3.4 La mise en place de mécanismes de prévention des conflits d'intérêt**

L'article L. 124-2 du code général de la fonction publique (CGFP) prévoit que tout agent public a le droit de consulter un référent déontologue. La loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat a instauré une charte de déontologie de l' élu local. La loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale a complété cette charte avec la possibilité pour les élus locaux de consulter un référent déontologue.

Anticipant ces dispositions désormais obligatoires, l'Eurométropole de Strasbourg a adopté un dispositif de prévention des conflits d'intérêt après le renouvellement du conseil métropolitain intervenu en juillet 2020. Le règlement intérieur de l'Eurométropole de Strasbourg comporte désormais une charte de déontologie qui impose aux conseillers métropolitains le respect des principes d'assiduité, de probité et de transparence, invite tous les élus à déposer auprès du référent déontologue les déclarations de situation patrimoniale et d'intérêt que la présidente et les vice-présidents doivent adresser à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique<sup>24</sup> et incite les élus à le saisir de manière préventive en cas de cumul d'intérêts pouvant générer un conflit. La chambre rappelle que l'article 11 de la loi

---

<sup>23</sup> Cf. le rapport thématique relatif à l'adaptation au changement climatique de la ville et de l'Eurométropole de Strasbourg.

<sup>24</sup> En application de l'article 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie, aux droits et obligations des fonctionnaires a étendu aux collaborateurs de cabinet des élus locaux l'obligation de déclarer leur patrimoine et leurs intérêts.

Un référent déontologue est désigné depuis le 20 novembre 2020. À compter du 17 décembre 2021, le référent déontologue de la ville de Strasbourg a été désigné pour exercer aussi cette fonction pour les élus de l'Eurométropole. Suite à sa démission et faute de candidature recevable, l'Eurométropole de Strasbourg adhère depuis le 6 octobre 2023 au dispositif proposé par le centre de gestion de la fonction publique territoriale du Bas-Rhin.

Depuis 2020, les référents déontologues de l'Eurométropole de Strasbourg n'ont rendu que trois avis sur saisine citoyenne<sup>25</sup>. Leurs rapports annuels et de fin de mandat n'ont pas été publiés sur le site internet de l'Eurométropole de Strasbourg comme le prévoit la charte de déontologie. Lors de son intervention au conseil métropolitain du 6 octobre 2023 pour présenter son rapport final, le déontologue alors en fonction constate également avec regrets que très peu de conseillers métropolitains lui ont transmis une déclaration d'intérêt et qu'un nombre très faible d'entre eux l'ont saisi de manière préventive comme les y invite la charte de déontologie.

Ainsi, l'Eurométropole a adopté de manière précoce un dispositif de prévention des conflits d'intérêt. Pour permettre une plus large connaissance des missions du déontologue, dont l'activité est encore limitée, la chambre invite l'Eurométropole à publier sur son site internet les rapports annuels et de fin de mandat de celui-ci.

## 4 UNE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES PERFECTIBLE

### 4.1 Des stratégies discordantes de gestion des emplois, une croissance continue des charges de personnel

Avant l'entrée en vigueur de l'article L. 413-1 du CGFP prévoyant l'obligation pour les collectivités locales de disposer de lignes directrices de gestion de ressources humaines, l'Eurométropole avait déjà adopté des orientations pluriannuelles en la matière.

Depuis 2018, trois orientations stratégiques ont été arrêtées successivement. La stratégie « *pour une politique des ressources humaines sociale, collaborative et éthiquement responsable* » adoptée en mai 2021 a été précédée par la démarche « *d'avenir du service public local* », résultant de la délibération du 30 janvier 2015. La démarche « *d'adéquation des missions de service public avec les moyens en ressources humaines et financières* » vise, depuis le début de l'année 2023, à maîtriser la masse salariale.

---

<sup>25</sup> Relatifs au choix de l'en-tête retenue dans la correspondance relative à l'élection à la présidence de l'Eurométropole, à la méthode retenue pour désigner le conseil de développement et au cumul des fonctions de vice-président de l'Eurométropole et de maire d'une commune membre.

#### 4.1.1 2015-2020 : des objectifs de réduction des effectifs partiellement atteints

La démarche « *avenir du service public local* » porte sur la période 2015-2020. Au regard de l'augmentation passée des dépenses de personnel, le conseil métropolitain s'était fixé un objectif de stabilisation de la masse salariale (hors mesures nouvelles obligatoires et éventuels transferts de compétences) et de suppression de 500 postes par le biais de départs non remplacés à horizon 2020.

Devaient également contribuer à l'atteinte de cet objectif l'externalisation d'une partie du nettoyage des locaux, de l'entretien des espaces verts, des contrôles sur voirie, la mutualisation des ateliers, la dématérialisation des procédures et des mesures relatives à la gestion du temps de travail comme la suppression du « *fini parti* » pour les agents en charge de la collecte des déchets, la révision de cycles de travail des équipes de terrain et la prise en compte des évolutions réglementaires liées notamment aux normes d'encadrement dans les écoles et les piscines.

Le bilan de la démarche produit par la direction des ressources humaines fait apparaître qu'entre 2015 et novembre 2019, les effectifs ont diminué de 265 agents, majoritairement des agents d'entretien (120 postes) et principalement par le recours à l'externalisation.

De plus, en 2020, l'autonomisation de l'orchestre philharmonique de Strasbourg s'est accompagnée du transfert au nouvel établissement public des 111 musiciens et personnels administratifs<sup>26</sup>, ce qui a permis d'atteindre le nombre de 376 suppressions entre 2015 et la fin de l'année 2020. En comparaison, le nombre de départs en retraite entre 2015 et 2018 s'est élevé à 628.

Les objectifs de la démarche « *avenir du service public local* » en matière de suppression d'emplois n'ont finalement été que partiellement atteints : sur les 376 suppressions au regard d'un objectif de 500, 30 % ont en réalité correspondu à un transfert à une autre structure et 32 % ont fait l'objet d'une externalisation de l'activité à des sociétés privées par le biais d'un marché public.

Malgré les suppressions de poste, les dépenses de personnel ont légèrement augmenté de 324 M€ en 2015 à 332 M€ en 2019 (+ 2,4 %). Cette évolution est cependant inférieure à l'inflation constatée sur la même période, soit + 4,3 %.

#### 4.1.2 2020-2023 : des créations de postes plus rapides que prévu

La stratégie « *pour une politique des ressources humaines sociale, collaborative et éthiquement responsable* » adoptée le 7 mai 2021, et toujours en cours, s'inscrit en rupture avec les orientations précédentes. Pour répondre, selon la présidente de l'EMS, à l'augmentation des tensions et dégradations des conditions de travail des collaborateurs, elle affiche l'objectif d'améliorer la « qualité des emplois », fixe un objectif de croissance annuelle de la masse salariale limitée à 3 % et acte la création de 300 postes à horizon 2026, dont 180 pour la ville et 120 pour l'Eurométropole de Strasbourg, pour « *répondre aux urgences sociales et environnementales* ».

---

<sup>26</sup> Chiffre mentionné au rapport d'orientation budgétaire pour 2020.

Le volet portant sur la qualité des emplois s'appuie sur les conclusions tirées de l'analyse des bilans sociaux, qui témoignent d'une augmentation du nombre de visites médicales occasionnelles de 782 en 2015 à 1 313 en 2022. Le taux d'absentéisme au titre de la maladie ordinaire a sensiblement diminué entre 2015 (5,4 %) et 2019 (5,1 %), mais a connu une forte augmentation en 2022 (6,4 %).

En outre, le taux de rotation<sup>27</sup>, qui mesure le rythme selon lequel une organisation renouvelle ses effectifs, a connu une augmentation nette entre 2015 (14,2 %) et 2019 (20,5 %) et à nouveau entre en 2021 (21,3 %) et 2022 (22,2 %). Le nombre d'entrées et de sorties a augmenté de 50 % entre 2015 (980) et 2022 (1 484).

Au regard des délibérations adoptées par le conseil métropolitain, les 300 postes dont la création était prévue pendant la durée du mandat, soit jusqu'en 2026, ont en réalité tous été créés entre août 2020 et juin 2023 au rythme suivant : 36 en 2020, 247 en 2021 et 22 en 2022. Contrairement aux orientations fixées en mai 2021, ces créations d'emplois permanents ont concerné majoritairement l'Eurométropole (163) et non les compétences de la commune de Strasbourg. Parmi ces créations, 44 agents ont été transférés de l'État au titre de la gestion de l'autoroute A35<sup>28</sup>.

Les créations de postes pour la ville de Strasbourg concernent principalement la direction de l'enfance et de l'éducation (89, dont 43 agents spécialisés des écoles maternelles) et, pour l'Eurométropole, les services en charge des mobilités et des espaces publics naturels (42 postes) et les services publics urbains (29 postes). Ces créations auraient aussi dû alimenter le dispositif « *nouveau départ* », qui vise à faciliter les transitions professionnelles d'agents faisant face à des situations complexes dans leurs emplois actuels. Ce dispositif est cependant gelé.

Ainsi, le rythme des créations d'emplois s'est avéré bien plus que rapide que celui prévu par la stratégie pluriannuelle 2021-2026 : la totalité des postes prévus sur l'ensemble du mandat ont été créés sur les trois premières années. Cela explique en partie l'augmentation de la masse salariale (+ 4 % entre 2020 et 2021, + 4 % entre 2021 et 2022, + 3,1 % entre 2022 et 2023), soit au total 11,6 % entre 2020 et 2023, même si certains facteurs exogènes y ont aussi contribué, notamment la hausse de la valeur du point d'indice (+ 3,5 % au 1<sup>er</sup> juillet 2022 et + 1,5 % au 1<sup>er</sup> juillet 2023) et la revalorisation des catégories B et C.

#### 4.1.3 Une nouvelle démarche pour mieux maîtriser de la masse salariale

À périmètre constant (en neutralisant les transferts d'emplois à l'Orchestre philharmonique), malgré les suppressions de poste des années 2018 et 2019, la masse salariale a augmenté de 13,4 % entre 2018 et 2023, principalement du fait des créations d'emplois entre 2020 et 2023. La part des dépenses réalisées par l'Eurométropole pour son compte et celles des dépenses réalisées pour le compte de la ville de Strasbourg reste stable.

<sup>27</sup> Cf. annexe 3 – Données relatives à la gestion des ressources humaines.

<sup>28</sup> Ces données diffèrent cependant de celles du tableau de bord de la direction des ressources humaines de mai 2023, qui identifie à périmètre équivalent (hors « *nouveaux départs* » et transferts liés à l'A35), 331 créations de postes par délibérations, dont 190 pour l'EMS et 141 pour la ville de Strasbourg. À fin mai 2023, les services de l'Eurométropole estimait le nombre de postes occupés à 309.

En outre, les créations d'emplois permanents n'ont pas permis de freiner le recrutement d'agents en renfort temporaire ou en remplacement d'arrêt maladie et le paiement d'heures supplémentaires. Les crédits dédiés ont ainsi augmenté de 50 % entre 2020 (18,2 M€) et 2022 (27,1 M€). La direction de l'enfance et de l'éducation concentre la moitié de ces dépenses, en progression de 40 % entre 2020 (8,7 M€) et 2022 (12,3 M€).

Tableau n° 5 : Évolution des charges de personnel (hors orchestre philharmonique de Strasbourg\*\*)

| En M€                                                   | 2018          | 2019          | 2020          | 2021          | 2022          | 2023          |
|---------------------------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Rémunérations des titulaires                            | 199,39        | 200,74        | 202,83        | 203,86        | 209,16        | 216,27        |
| Rémunérations des non titulaires                        | 19,42         | 21,87         | 23,87         | 30,50         | 35,20         | 37,95         |
| Autres rémunérations (vacataires, contrats aidés, etc.) | 7,95          | 8,02          | 7,83          | 9,43          | 9,35          | 8,72          |
| <b>Total des rémunérations</b>                          | <b>226,77</b> | <b>230,63</b> | <b>234,53</b> | <b>243,79</b> | <b>253,70</b> | <b>262,93</b> |
| Atténuations de charges                                 | 1,05          | 1,77          | 1,60          | 1,11          | 1,52          | 2,27          |
| <b>Total hors atténuations de charges</b>               | <b>225,72</b> | <b>228,87</b> | <b>232,93</b> | <b>242,69</b> | <b>252,18</b> | <b>260,67</b> |
| Cotisations sociales, impôts, autres*                   | 90,33         | 89,86         | 87,94         | 90,59         | 94,61         | 96,90         |
| Charges de personnel externe                            | 1,25          | 1,69          | 1,47          | 1,98          | 2,03          | 2,18          |
| <b>Masse salariale</b>                                  | <b>317,29</b> | <b>320,41</b> | <b>322,34</b> | <b>335,26</b> | <b>348,81</b> | <b>359,75</b> |
| <i>dont mises à disposition ville de Strasbourg</i>     | 185,50        | 187,51        | 188,38        | 197,22        | 203,91        | 210,10        |
| <i>dont autres mises à disposition</i>                  | 24,13         | 24,73         | 23,71         | 24,86         | 25,67         | 25,24         |
| <i>dont masse salariale de l'EMS</i>                    | 107,66        | 108,17        | 110,25        | 113,18        | 119,23        | 124,41        |
| Part de la ville de Strasbourg                          | 58,46 %       | 58,52 %       | 58,44 %       | 58,83 %       | 58,46 %       | 58,40 %       |
| Part de l'EMS                                           | 33,93 %       | 33,76 %       | 34,20 %       | 33,76 %       | 34,18 %       | 34,58 %       |

Source : ANAFI sur la base des comptes de gestion, données 2023 provisoires, \* 2022 : retraitement d'une erreur de mandat de 3,67 M€ entre le compte 64138 - Primes et autres indemnités des personnels non titulaires et le compte 6453 - Cotisations aux caisses de retraite, \*\*en 2018 et 2019, un coût de 9,1 M€ est pris en référence pour retraiter la masse salariale de l'OPS (estimations CRC 6,5 M€ en rémunérations des non titulaires, 0,6 M€ en rémunérations des titulaires, 2 M€ en charges sociales).

Face à ce constat, pour tenter de respecter l'objectif de croissance de la masse salariale fixée par la stratégie pluriannuelle de gestion des ressources humaines, une note interne du 5 janvier 2023 initie la démarche dite « d'adéquation des missions de service public avec les moyens en ressources humaines et financières ». Elle repose sur le principe de compensation de toute nouvelle création de poste par la transformation d'un poste déjà existant et fixe un objectif de transformation de 140 postes d'ici à 2026.

Cette démarche s'accompagne du renforcement du suivi des enveloppes budgétaires consacrées au recrutement d'agents temporaires et la rémunération des heures supplémentaires. La note rappelle que les activités permanentes ont vocation à être assumées par les agents permanents, que l'impact budgétaire du recours aux agents contractuels doit être réduit et que

les heures supplémentaires doivent en priorité être récupérées et avoir fait l'objet d'une demande préalable de service.

Une programmation plus fine des créations de postes prévues sur l'ensemble de la période 2021-2026 aurait permis de lisser la progression de la masse salariale et d'éviter une gestion par à-coups qui rend incertaine l'atteinte des objectifs de la stratégie pluriannuelle en matière de gestion des ressources humaines définie en 2021.

Au final, alors que le nombre d'agents permanents est passé de 6 519 en 2018 à 6 692 en 2022, soit une augmentation de 2,7 %, la masse salariale a augmenté de 10 %.

#### 4.1.4 La poursuite de la politique d'externalisation

Dans ses observations définitives rendues publiques en 2019, la chambre constatait un manque de fiabilité des données présentées en commission plénière en matière d'externalisation. L'Eurométropole indiquait en réponse qu'un audit interne serait conduit « *pour évaluer le dispositif d'externalisation des prestations de nettoyage* ».

Les conclusions de ce rapport produit par la mission d'audit interne établissent que ni les processus engageant l'externalisation du nettoyage, ni le suivi de cette externalisation ne sont suffisamment formalisés.

Une nouvelle étude réalisée en février 2022 sur le nettoyage dans les écoles et établissements d'accueil de la petite enfance indique qu'en 2020 le nettoyage de 58 écoles (sur 113) et 9 établissements de la petite enfance (sur 20) était externalisé. L'analyse de la qualité et des coûts du nettoyage témoigne d'une part d'une meilleure qualité de prestation en régie (note moyenne de 94,4 % contre 89,5 % en externalisation par entreprise « *classique* » hors insertion) et d'autre part d'un coût global au m<sup>2</sup> deux fois supérieur en régie (50 €/m<sup>2</sup> contre 26 €/m<sup>2</sup>).

L'analyse des coûts souligne le caractère prépondérant de l'absentéisme pour expliquer cet écart. Selon l'étude, il représente 48 % du coût total de la régie (contre un coût considéré comme nul en externalisation du fait de sa prise en charge par le prestataire et la sécurité sociale), et expliquerait donc presque intégralement l'écart de coût entre les deux modes de gestion. Le rapport dénombre ainsi en 2020, 13 933 jours d'absence d'agents d'entretien titulaires dans les écoles, soit un taux d'absentéisme<sup>29</sup> de 27 % tous motifs confondus, contre 4,8 % en moyenne au sein des services de l'Eurométropole selon les données du rapport social unique 2021 de l'EMS.

Cet écart de coût particulièrement élevé conduit l'Eurométropole à poursuivre sa politique d'externalisation au travers de la démarche « *adéquation des missions - moyens* » qui prévoit la suppression de sept postes d'agent d'entretien entre 2023 et 2026 et leur remplacement par un dispositif externalisé.

Sans ces externalisations, la masse salariale aurait augmenté beaucoup plus que ce qui est constaté sur la période 2018-2023.

---

<sup>29</sup> Nombre total de jours d'absence / nombre d'agents recensés (hors postes vacants) x 365.

## 4.2 Un recours accru aux contractuels qui nécessite de mieux encadrer les procédures de recrutement

### 4.2.1 Une part croissante des emplois permanents occupée par des agents non titulaires

La part de personnels titulaires parmi les emplois permanents a diminué de 93,1 % en 2015 à 91,5 % en 2020 et 88,4 % en 2022. À la fin de cet exercice, 323 agents contractuels occupent un emploi permanent aux motifs de « besoins du service »<sup>30</sup> contre 94 en 2015 (19,8 %). Sur les 775 agents non titulaires placés sur des emplois permanents en 2022 tous motifs confondus, 426 le sont pour des emplois de catégories B et C, dont 105 sur des emplois d'agent territorial spécialisé des écoles maternelles, en raison selon les services de l'Eurométropole d'un manque de lauréats au concours.

En neutralisant les effets du transfert de 111 emplois à l'Orchestre philharmonique en 2020<sup>31</sup>, les effectifs sur emploi permanent sont en hausse de 3 % entre 2018 et 2022, en raison d'un nombre élevé de recrutements entre 2020 et 2021 (+ 2,3 %). Ce retraitement révèle également une croissance plus marquée du nombre d'agents contractuels, soit 77 % entre 2018 et 2022.

Tableau n° 6 : Évolution des effectifs sur emplois permanents (hors orchestre philharmonique)

|                                                                                 | 2018         | 2019         | 2020         | 2021         | 2022         |
|---------------------------------------------------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Titulaires                                                                      | 6 082        | 6 048        | 5 980        | 5 983        | 5 917        |
| Contractuels                                                                    | 437          | 496          | 553          | 703          | 775          |
| <i>Article L. 326-1 du CGFP (emplois réservés, catégorie C sous conditions)</i> | 4            | 4            | 2            | 9            | 7            |
| <i>Besoins des services (article L. 332-8 2° du CGFP)</i>                       | 70           | 73           | 71           | 184          | 323          |
| CDI                                                                             | 111          | 113          | 110          | 95           | 88           |
| <i>Agent momentanément absent</i>                                               | 152          | 163          | 183          | 191          | 194          |
| <i>Vacance temporaire d'emploi</i>                                              | 100          | 143          | 187          | 224          | 163          |
| <b>Total</b>                                                                    | <b>6 519</b> | <b>6 544</b> | <b>6 533</b> | <b>6 686</b> | <b>6 692</b> |

Source : rapport social unique 2022, rapport 2023 non disponible au moment de la clôture de l'instruction.

Depuis 2020, l'Eurométropole a recouru aux dispositions de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique qui autorise le recrutement d'agents contractuels de catégorie B et C pour « besoins des services » (article L. 332-8 2° du CGFP). Ce motif de recrutement représente 42 % du total des agents contractuels sur emplois

<sup>30</sup> Dans le cadre prévu par l'article L. 332-8 du CGFP.

<sup>31</sup> Cf. rapport social unique pour 2022.

permanents en 2022, alors qu'il ne représentait encore que 26 % de ce total en 2021. En 2022, les agents de catégorie A représentent 67 % des agents contractuels recrutés sur ce motif.

L'Eurométropole indique également avoir dû procéder à des recrutements de contractuels pour pourvoir une partie importante des 300 postes créés à compter de 2021 compte tenu du caractère spécialisé d'une partie d'entre eux et de la tension du marché de l'emploi public dans les filières sociales et médico-sociales du fait d'une forme de concurrence entre collectivités territoriales<sup>32</sup>.

La part des rémunérations des titulaires dans la masse salariale passe de 86 % en 2018 à 82 % en 2022 et celles des non-titulaires de 11 % à 15 %. Représentant l'évolution de la structure du personnel sur cette période, la croissance de 81 % de ces dépenses constitue le principal facteur d'évolution de la masse salariale dans son ensemble.

Ainsi, en dépit des orientations de la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines du 7 mai 2021, qui érige en principe la limitation du recours aux contrats du fait de la plus grande précarité qu'il induit le recrutement d'agents contractuels pour occuper des emplois permanents s'est accéléré depuis 2020 ce qui s'inscrit davantage dans le mouvement général d'augmentation de la part des agents contractuels dans les effectifs de la fonction publique.

#### **4.2.2 La fiabilisation nécessaire des procédures de recrutement des agents contractuels**

Aux termes de l'article L. 311-1 du CGFP, les emplois permanents des communes et de leurs établissements publics doivent être occupés par des fonctionnaires. Des exceptions à ce principe sont prévues par les articles L. 332-13 pour le remplacement temporaire d'un fonctionnaire, L. 332-14 pour vacance de poste dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire et L. 332-8 en l'absence de cadres d'emplois de fonctionnaire pour l'occuper, au regard de la nature des fonctions ou si les besoins du service le justifient. Dans ce dernier cas, l'article 2-3 du décret n° 88-145 du 15 février 1988 relatif aux agents contractuels de la fonction publique territoriale précise que l'examen des candidatures des personnes n'ayant pas la qualité de fonctionnaire n'est possible que lorsque l'autorité territoriale a établi le constat du caractère infructueux du recrutement d'un fonctionnaire sur cet emploi.

Au regard de la forte croissance de la part des contractuels dans les effectifs de l'Eurométropole, la chambre a examiné la procédure suivie pour le recrutement d'un échantillon de 10 d'entre eux, appartenant à la catégorie A, recrutés sur des emplois permanents en 2021 et 2022 au motif que les besoins du service le justifiaient et donnant lieu aux rémunérations les plus élevées versées à cette catégorie de personnel (moyenne de 50 216 € de rémunération brute annuelle).

Il ressort de cette analyse que dans trois cas l'obligation de publication de l'offre d'emploi pendant une durée minimale d'un mois<sup>33</sup> n'a pas été respectée, comme dans neuf cas

---

<sup>32</sup> À cet égard, l'Eurométropole indique qu'elle suit les évolutions en cours du régime indemnitaire de la Collectivité européenne d'Alsace pour faire face au contexte concurrentiel élevé en matière de recrutement.

<sup>33</sup> Prévue par les articles 2 et 4 du décret n° 2019-1414 relatif à la procédure de recrutement pour pourvoir les emplois permanents de la fonction publique ouverts aux agents contractuels.

celle de formaliser un compte rendu des entretiens permettant de justifier les propositions de recrutement transmises à l'autorité territoriale, pourtant prévue par l'article 2-9 du décret n° 88-145 relatif aux agents contractuels de la fonction publique territoriale. À défaut de ces documents, les listes des candidatures sur le poste ouvert, qui n'ont été produites que pour cinq des recrutements, montrent que pour quatre de ces emplois permanents des candidatures de fonctionnaires titulaires ont été adressées aux services de l'Eurométropole.

La chambre rappelle à l'Eurométropole qu'elle doit pouvoir justifier des modalités de recrutement de ses agents, notamment en cas de contentieux administratif. L'instruction DAF/DPACI/RES/2009/018 relative au tri et à la conservation des archives produites par les services communs à l'ensemble des collectivités territoriales indique à ce titre que les déclarations de création ou de vacance de postes auprès du centre de gestion ainsi que les lettres de candidatures, les convocations, les PV du jury et les réponses négatives doivent être conservées pendant une durée de 10 ans.

Compte tenu de l'augmentation de la part des contractuels au sein des effectifs de l'Eurométropole, la procédure aboutissant à leur recrutement doit faire l'objet d'une attention particulière et présenter toutes les garanties permettant le respect du principe constitutionnel d'égalité d'accès aux emplois publics. Ces irrégularités sont d'autant plus regrettables qu'elles ont pu concerner des membres précédemment employés au cabinet de la maire de Strasbourg (cf. point suivant), alors que la nature politique de leur fonction précédente est susceptible de générer un conflit d'intérêt pour l'autorité qui les recrute sur un emploi permanent.

La chambre rappelle à l'Eurométropole qu'en application de l'article 2-3 du décret n° 88-145 du 15 février 1988 relatif aux agents contractuels de la fonction publique territoriale, le recrutement d'agents contractuels pour les besoins du service n'est autorisé qu'après que l'autorité territoriale ait constaté le caractère infructueux du recrutement d'un fonctionnaire sur cet emploi.

**Rappel du droit n° 1 :** Conformément à l'article 2-3 du décret n° 88-145 du 15 février 1988 relatif aux agents contractuels de la fonction publique territoriale, systématiser la procédure permettant de vérifier le caractère infructueux du recrutement d'un fonctionnaire avant de recruter un agent non titulaire sur un emploi permanent.

#### 4.2.3 Des irrégularités dans les recrutements d'agents en lien avec le cabinet

À compter du 24 mai 2021, une collaboratrice du cabinet de la maire de Strasbourg a rejoint les services de l'Eurométropole en tant qu'agente contractuelle chargée de mission « *Partenariat et transformation écologique du territoire* ». Si une offre d'emploi a été publiée le 7 mai 2021 comme le prévoit le décret n° 2019-1414 du 19 décembre 2019 relatif à la procédure de recrutement pour pourvoir les emplois permanents de la fonction publique ouverts aux agents contractuels, le délai minimum d'un mois n'a pas été respecté sans que le motif d'urgence qui permet de réduire ce délai ne soit précisé. S'agissant d'un emploi permanent, l'Eurométropole de Strasbourg n'a en outre pas été en mesure de produire d'éléments attestant de l'absence de candidature de fonctionnaire comme le prévoit l'article 2-3 du décret n° 88-145 du 15 février 1988 relatif aux agents contractuels de la fonction publique territoriale. Le compte rendu de l'entretien préalable à l'embauche, devant préciser les appréciations portées sur le candidat, pourtant obligatoire en vertu de l'article 2-9 du même décret, n'a pas non plus été produit.

Cette agente perçoit par ailleurs une indemnité dite « *différentielle* ». À l'Eurométropole, ce type d'indemnité est versé à certains agents recrutés sur emploi permanent ayant vu le montant de leur rémunération baisser après la révision du régime indemnitaire en janvier 2020. Dans la mesure où elle ne faisait pas partie des effectifs de l'Eurométropole de Strasbourg avant cette date, puisqu'elle était collaboratrice du cabinet de la maire, elle ne devrait pas en bénéficier. Selon la présidente de l'EMS, il s'agissait d'une erreur d'affectation, l'agente aurait dû recevoir une « indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) complémentaire » et l'erreur a été corrigée suite à la réception du rapport d'orientations provisoires. La chambre prend note de cette modification mais rappelle que les modalités de versement de cette indemnité appelée « IFSE complémentaire » ne sont cependant pas prévues par les délibérations instituant le régime indemnitaire (cf. ci-dessus).

Une autre personne contractuelle ayant exercé des fonctions au sein du cabinet de la maire à partir du mois d'août 2020 a été recrutée par l'Eurométropole sur un poste de chargée d'animation citoyenne en avril 2021 alors que plusieurs fonctionnaires avaient fait acte de candidature et que la procédure de recrutement mise en œuvre pour pourvoir cet emploi, à laquelle elle n'a pas participé, avait abouti à proposer de retenir d'autres candidats.

La chambre observe ainsi que les conditions de recrutement de ces deux personnes ayant exercé un emploi au cabinet sont entachées d'irrégularités.

Par ailleurs, entre 2018 et 2020, la fonction de directeur de cabinet du maire et du président de l'Eurométropole de Strasbourg n'était pas occupée par un agent disposant d'un contrat conclu en application du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales. Cette fonction était de fait occupée par le directeur général adjoint des services en charge de la communication, qui cumulait les deux fonctions sans que l'exercice des missions de directeur de cabinet ne soit formalisé. Or, quand bien même cette situation aurait, selon l'ancien maire, été source de « bon fonctionnement » et d'économies, la chambre rappelle que le cumul de ces fonctions est explicitement interdit par l'article 2 du décret n° 87-1004 qui dispose que la qualité de collaborateur de cabinet est « *incompatible avec l'affectation à un emploi permanent d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public* ».

### 4.3 Une mise en place progressive du nouveau régime indemnitaire

Le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 instaure pour les fonctionnaires d'État et en application du principe de parité pour les fonctionnaires territoriaux le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP). Il est composé d'une indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) et d'un complément indemnitaire annuel (CIA) lié à l'engagement professionnel et à la manière de servir. Le montant de l'IFSE est déterminé selon le niveau de responsabilité et d'expertise requis dans l'exercice de fonctions comparables pour un même corps ou statut d'emploi.

L'Eurométropole a instauré le RIFSEEP à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020. En septembre 2022, une seconde délibération visant à revaloriser les primes servies dans les filières dont les

emplois sont occupés majoritairement par des femmes<sup>34</sup> et les primes d'encadrement de proximité versées pour certains métiers en tension<sup>35</sup>, créant également un CIA pour certains agents, est venue compléter le dispositif.

Au total, les mesures déployées pour accompagner la mise en place du RIFSEEP ont coûté 3,7 M€ entre 2019 et 2022 à l'Eurométropole de Strasbourg.

#### 4.3.1 Des modalités d'attribution de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) à préciser

L'Eurométropole a défini six groupes de fonctions pour les cadres d'emplois d'encadrement supérieur (hors emplois fonctionnels), sept pour la catégorie A, trois pour la catégorie B et trois pour la catégorie C. Le coût de la part du régime indemnitaire liée aux fonctions (IFSE) s'élève à 26 M€ en 2022, en augmentation de 2,13 M€ depuis 2020.

Une part complémentaire forfaitaire peut être versée pour les emplois requérant une expertise numérique, en matière de taille de la pierre, de conduite de bennes à ordures ménagères ou de véhicule poids lourds. Les indemnités d'expertise numérique de « *chef de projet* » et de « *programmeur* » sont réservées aux agents du service informatique. À ce titre, en 2022, 50 agents de ce service bénéficiaient de l'indemnité de chef d'exploitation et 13 de l'indemnité de « *programmeur* », sur un effectif total du service de 72 agents. Son coût, stable depuis 2020, s'élève à 0,4 M€ en 2022.

Les indemnités de sujétions prévues par le régime indemnitaire en vigueur sont de trois ordres : celles concernant le mécanisme des « *heures spécifiques* » (travail de nuit ou en horaires atypiques), celles liées aux contraintes professionnelles du poste, classées en 6 niveaux, et celles versées à l'acte sur la base d'une liste de 12 indemnités (supplément nouvel an, volontariat mariage, suivi de chantier, etc...). Des indemnités de sujétions spécifiques existent également pour les postes d'assistants au cabinet ou à la direction générale ou pour le travail le dimanche. Leur coût est passé de 2,6 à 2,9 M€ entre 2020 et 2022.

À ces critères de modulations de l'IFSE s'ajoutent une « *indemnité différentielle* », dont le coût diminue de 1 M€ en 2020 à 885 000 € en 2022, et une « *IFSE complémentaire* », dont le coût a fortement augmenté entre 2020 et 2022 (de 0,3 à 0,8 M€).

Conformément à l'article L. 714-8 du CGFP, l'« *indemnité différentielle* » est un mécanisme visant à permettre le maintien à titre individuel du niveau de rémunération indemnitaire précédent l'entrée en vigueur du RIFSEEP lorsqu'il leur était plus favorable.

L'Eurométropole indique que l'« *IFSE complémentaire* » renvoie à la possibilité ouverte par les délibérations instituant le régime indemnitaire d'une modulation individuelle selon le niveau de responsabilités, le niveau d'expertise ou les sujétions auxquelles les agents

<sup>34</sup> Les filières administrative, animation, culturelle, sanitaire et sociale et sportive.

<sup>35</sup> Création d'une indemnité d'expertise pour la conduite de véhicules poids lourds, élargissement de l'indemnité conduite d'engins spécifiques, revalorisation de fonctions ressources des directions centrales, etc.

sont confrontés dans l'exercice de leurs missions. Ces modalités de versement ne sont cependant pas prévues par les délibérations instituant le RIFSEEP<sup>36</sup>.

La chambre rappelle à l'Eurométropole de Strasbourg qu'au regard de l'article L. 714-4 du CGFP, il revient au conseil métropolitain de définir les modalités du versement de l'ensemble des composantes de son régime indemnitaire, y compris « l'indemnité complémentaire ».

**Rappel du droit n° 2 :** Conformément à l'article L. 714-4 du CGFP, compléter les délibérations relatives au régime indemnitaire pour préciser les modalités de versement de l'ensemble des indemnités versées, notamment l'indemnité « IFSE complémentaire ».

#### 4.3.2 Une prise en compte marginale de l'engagement professionnel qui rend le dispositif indemnitaire partiellement irrégulier

L'Eurométropole a prévu le versement à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2022 d'un complément indemnitaire annuel (CIA) « *pour valoriser l'engagement professionnel et la contribution au collectif de travail des agents qui réalisent des missions ponctuelles au service de notre collectivité* ».

Les « *missions ponctuelles* » définies par le conseil métropolitain correspondent à l'exercice d'une mission d'intérim sur un poste vacant, de formation interne, de maître d'apprentissage et de tutorat. L'examen des fiches de paie montre qu'un CIA est également versé au personnel de direction selon des modalités non prévues par les délibérations instituant le régime indemnitaire pour un montant total de 13 102 € en 2022. La chambre constate que comme pour l'« *IFSE complémentaire* », au regard de l'article L. 714-4 du CGFP, il revient au conseil métropolitain de définir les modalités de son versement.

Surtout, la part du CIA dans le régime indemnitaire des agents de l'Eurométropole s'élève à 76 906 € en 2022 (soit 0,13 %) et il n'a été versé qu'à 312 agents pour un montant moyen de 246 €. Or, au regard de l'article L. 714-5 du CGFP, dans la mesure où les services de l'État servant de référence bénéficient d'un CIA, l'Eurométropole doit prévoir que tous ses agents soient rémunérés sur la base d'un dispositif similaire prenant en compte leur engagement professionnel.

**Rappel du droit n° 3 :** Conformément à l'article L. 714-5 du CGFP, établir pour tous les agents un dispositif de rémunération indemnitaire prenant en compte leur engagement professionnel.

---

<sup>36</sup> Seule une mention allusive à l'IFSE complémentaire figure dans la délibération du 30 septembre 2022 : « *Les revalorisations des montants de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise prévues par la présente délibération viendront réduire à due proportion les montants versés au titre des éventuels indemnités différentielles et montants d'IFSE versés au-delà des montants-socles (IFSE complémentaire).* ».

#### 4.4 Une durée de travail effective réduite pour près des deux tiers des effectifs

Aux termes de l'article L. 611-1 du CGFP, le décompte du temps de travail dans la fonction publique est réalisé sur la base d'une durée annuelle de travail effectif de 1 607 heures. Des mesures d'adaptation peuvent toutefois réduire cette durée pour tenir compte des sujétions particulières auxquelles sont soumis certains agents.

Entre 2018 et octobre 2023, le règlement du temps de travail applicable aux agents de l'Eurométropole de Strasbourg fixait la durée annuelle de temps de travail à 1 579 heures en incluant la journée de solidarité et les agents bénéficiaient de deux jours de congés extra-légaux. Par conséquent, au regard de l'article L. 611-1 du CGFP, l'équivalent de quatre journées de sept heures étaient irrégulièrement chômées.

La délibération du 6 octobre 2023 régularise cette situation en supprimant les deux jours de congés extra-légaux et en fixant la durée annuelle de travail à 1 607 heures. Les agents continuent de bénéficier des jours fériés légaux prévus en Alsace et en Moselle par les articles L. 621-9 du CGFP et L. 3134-13 du code du travail.

La délibération du 6 octobre 2023 identifie cependant des sujétions particulières liées aux cycles de travail atypiques<sup>37</sup> ou à un environnement de travail physique contraignant<sup>38</sup> qui conduisent à définir pour les agents exerçant les métiers concernés selon leur cumul une durée de 1 593 h ou de 1 440 h.

39 catégories d'emplois sont ainsi considérées comme ouvrant droit à une réduction de temps de travail de 14 heures, soit l'équivalent des deux jours de congés extralégaux supprimés par la délibération qui les définit. L'exercice de trois catégories d'emplois ouvrent droit à une réduction annuelle du temps de travail de 167 heures, équivalente à une durée de travail hebdomadaire de 32 heures et des deux jours de congés extralégaux supprimés (égoutiers, éboueurs et agents du service de l'information et de la régulation automatique de la circulation en charge de la vidéosurveillance).

La définition de certaines sujétions recouvre un grand nombre de situations différentes. À titre d'exemple, la sujétion relative au « *contact direct quotidien avec les usagers du service public (contexte sanitaire ou social difficile)* » trouve à s'appliquer à un ensemble très large d'emplois : correspondants de quartier, chargés d'accueil au service police du bâtiment, agents de la boutique des résidents du département stationnement résidents, accueil et régie technique du conservatoire, etc... De même, la sujétion « *travail en milieu contraignant (milieu confiné, humide, en sous-sol, produits chimiques dangereux, désinfection, poussières et fumées, bruit et cadence)* » concerne les agents d'entretien du service des sports, du service aqua-glisse, de la direction des événements et de la vie associative, etc.

Au regard de la jurisprudence naissante sur la définition des sujétions justifiant une durée de travail inférieure à la durée de référence, du fait que la majorité des agents bénéficient

---

<sup>37</sup> Le travail de nuit, le travail en « 3x8 », le travail le week-end et les jours fériés, les horaires décalés et les amplitudes horaires étendues.

<sup>38</sup> La pénibilité physique, le milieu contraignant, le travail insalubre ou dangereux, le contact direct avec les usagers, le travail auprès d'enfants de moins de six ans et la confrontation à la mort.

d'une réduction du temps de travail<sup>39</sup> et que la définition des sujétions trouve à s'appliquer à de nombreuses situations<sup>40</sup>, la chambre attire l'attention de l'Eurométropole de Strasbourg sur la fragilité juridique des dispositions correspondantes de la délibération du 6 octobre 2023.

Au total, près des deux tiers des effectifs de l'Eurométropole sont concernés par ces mesures d'adaptation et seuls les agents affectés à des emplois administratifs voient leur durée de travail effective alignée avec la durée légale de référence (1 607 heures).

## **5 UNE SITUATION FINANCIÈRE ÉQUILIBRÉE, UNE PROGRAMMATION FINANCIÈRE PLURIANNUELLE À RÉVISER**

Au 31 décembre 2023, le budget de l'Eurométropole de Strasbourg est composé d'un budget principal et des quatre budgets annexes concernant l'eau, l'assainissement, les zones d'activité économique et les mobilités actives. Les trois premiers seront abordés dans le cadre des chapitres du présent rapport consacrés à chacune des politiques publiques concernées. La présente partie traite donc du budget principal et du budget annexe des mobilités.

### **5.1 Une capacité d'autofinancement soutenue par la progression des recettes fiscales**

#### **5.1.1 Une évolution favorable des produits de gestion liée au dynamisme des recettes fiscales**

Fin 2023, les produits de gestion du budget principal s'élèvent à 730 M€, en hausse de 20 % par rapport à 2018, principalement du fait de la hausse des recettes fiscales à compter de 2021.

---

<sup>39</sup> Tribunal administratif de Melun, 13 avril 2023, n° 2212271.

<sup>40</sup> Tribunal administratif de Marseille, 15 juin 2023, n° 2210363.

Tableau n° 7 : Évolution des produits de gestion du budget principal de l'Eurométropole de Strasbourg

| En €                                                           | 2018               | 2019               | 2020               | 2021               | 2022               | 2023               |
|----------------------------------------------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| Ressources fiscales propres                                    | 285 789 875        | 296 352 640        | 298 597 721        | 290 790 691        | 327 462 169        | 352 828 969        |
| + Fiscalité reversée                                           | - 61 391 018       | - 62 780 943       | - 62 753 532       | - 62 674 612       | - 62 551 938       | - 55 360 198       |
| = Fiscalité totale (nette)                                     | 224 398 858        | 233 571 697        | 235 844 189        | 228 116 079        | 264 910 231        | 297 468 771        |
| + Ressources d'exploitation                                    | 272 743 811        | 284 369 757        | 261 385 795        | 276 323 863        | 303 524 454        | 298 233 560        |
| <i>Dont remboursements de mise à disposition de personnel*</i> | 198 870 071        | 201 677 649        | 196 467 641        | 201 430 096        | 208 349 737        | 213 914 074        |
| + Ressources institutionnelles                                 | 112 293 602        | 113 186 965        | 116 341 696        | 127 939 849        | 129 910 073        | 134 596 917        |
| <b>= Produits de gestion (A)</b>                               | <b>609 436 271</b> | <b>631 128 419</b> | <b>613 571 680</b> | <b>632 379 792</b> | <b>698 344 758</b> | <b>730 299 248</b> |

Source : Comptes de gestion, données 2023 provisoires, \*remboursements de la ville de Strasbourg, de l'Œuvre Notre Dame, du centre communal d'action social, de la caisse des écoles, de l'amicale du personnel, de la haute école des arts du Rhin et d'associations (comptes 70845 et 70848).

Les ressources fiscales propres de l'EMS progressent de 23 % au cours de la période 2018-2023 et s'élèvent à 353 M€ pour 2023. De 2018 à 2021, les taux des impôts locaux<sup>41</sup> sont stables et progressent au rythme de la croissance des bases fiscales. La suppression de la taxe d'habitation à compter de 2021 est compensée par l'attribution d'une fraction de taxe sur la valeur ajoutée dont le produit augmente du fait de l'inflation. À compter de 2022, le taux de la taxe foncière sur les propriétés non bâties, jusque-là très inférieur à la moyenne nationale<sup>42</sup> augmente de 3,45 points pour s'établir à 4,6 %, taux qui dépasse désormais la moyenne des métropoles (3,97 % en 2023). Cette augmentation, conjuguée à la revalorisation forfaitaire des valeurs locatives cadastrales indexée sur l'inflation en 2023, explique la forte croissance des ressources issues des impôts locaux à partir de 2021. Enfin, l'Eurométropole bénéficie d'une augmentation de plus de 30 % des taxes de séjour qui atteignent 6,7 M€ fin 2023 contre 4,9 M€ en 2018.

La fiscalité reversée par l'Eurométropole, qui intègre principalement les attributions de compensation reversées aux communes, croît légèrement entre 2018 et 2022 (+ 1,9 %) en raison de la révision de la dotation de solidarité communautaire. Le montant global reversé baisse nettement en 2023 du fait d'une diminution de 7 M€ du montant perçu de la part du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC). Elle représente ainsi 55,4 M€ en 2023 contre 62,6 M€ en 2022.

En raison du remboursement des frais de personnel par la ville de Strasbourg qui en constituent la part prépondérante (86 % en moyenne entre 2018 et 2023), les ressources

<sup>41</sup> La taxe d'habitation, la taxe foncière sur les propriétés bâties et la taxe foncière sur les propriétés non bâties.

<sup>42</sup> 1,15 % pour l'Eurométropole de Strasbourg contre 3,13 % en moyenne pour les métropoles en 2021 selon le [rapport 2023](#) de l'observatoire des finances locales.

d'exploitation, qui s'élèvent à 298,2 M€, représentent une ressource équivalente à la fiscalité. Elles progressent de 9 % au cours de la période, principalement en raison de l'augmentation des remboursements de la ville indexés sur la masse salariale des services mutualisés. Elles comprennent également les autres produits de gestion composés des revenus locatifs, des dividendes des entreprises publiques locales et des redevances ou droits d'entrée des délégataires de service public, dont le montant est passé de 16 M€ en 2018, 23,6 M€ en 2023 (+ 50 %).

Les ressources institutionnelles évoluent favorablement (+ 20 % entre 2018 et 2023) et s'établissent à 134,6 M€ en 2023. La dotation globale de fonctionnement diminue de 1,3 % entre 2018 et 2023 mais les autres attributions et participations augmentent de 73 % (27,5 M€ en 2018 contre 47,7 M€ fin 2023) sous l'effet de la révision des modalités de compensation de la contribution économique territoriale à compter de 2021.

### 5.1.2 Des charges de gestion qui suivent l'évolution de la masse salariale

Fin 2023, les charges de gestion s'élèvent à 614 M€ et connaissent depuis 2018 une croissance moins élevée que les produits de gestion.

Tableau n° 8 : Évolution des charges de gestion du budget principal de l'Eurométropole de Strasbourg

| En €                                     | 2018               | 2019               | 2020               | 2021               | 2022               | 2023               |
|------------------------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| Charges à caractère général              | 79 549 760         | 80 028 980         | 84 574 450         | 93 920 519         | 101 372 798        | 111 691 972        |
| + Charges de personnel                   | 326 392 721        | 329 508 327        | 322 341 095        | 335 262 998        | 348 814 837        | 359 745 277        |
| <i>Dont personnel mis à disposition*</i> | <i>127 522 650</i> | <i>127 830 677</i> | <i>125 873 453</i> | <i>133 832 902</i> | <i>140 465 100</i> | <i>145 831 203</i> |
| + Aides directes à la personne           | 1 103 140          | 1 138 063          | 1 097 421          | 1 110 812          | 1 230 644          | 1 196 434          |
| + Subventions de fonctionnement          | 30 490 146         | 31 011 682         | 33 105 147         | 32 010 478         | 33 432 807         | 32 143 466         |
| + Autres charges de gestion              | 96 571 885         | 78 385 497         | 70 620 623         | 73 528 360         | 89 556 953         | 109 212 593        |
| <b>= Charges de gestion (B)</b>          | <b>534 107 653</b> | <b>520 072 549</b> | <b>511 738 736</b> | <b>535 833 167</b> | <b>574 408 039</b> | <b>613 989 741</b> |

Source : Comptes de gestion, données 2023 provisoires, \*Remboursements de la ville de Strasbourg, de l'Œuvre Notre Dame, du centre communal d'action social, de la caisse des écoles, de l'amicale du personnel, de la haute école des arts du Rhin et d'associations (comptes 70845 et 70848).

Cette évolution reflète celle de la masse salariale, qui constitue 59 % du total des charges de gestion du fait de la mutualisation des services avec la ville de Strasbourg.

Les charges à caractère général, qui représentent en 2023 plus de 18 % du total, ont augmenté de 40 % au cours de la période pour atteindre 112 M€ en 2023. Cette croissance s'explique par l'augmentation, d'une part, des charges liées à l'externalisation de services mise

en œuvre principalement entre 2018 et 2020 sur l'entretien des bâtiments notamment et, d'autre part, des dépenses d'énergie (17,5 M€ en 2023)<sup>43</sup> qui progressent en valeur du fait de la hausse des prix à compter de 2021 malgré la diminution de la consommation.

Les subventions de fonctionnement<sup>44</sup> croissent de 5 % entre 2018 et 2023, de manière plus marquée à compter de l'exercice 2020 du fait des mesures exceptionnelles liées à la crise sanitaire puis de la création de l'agence du climat à compter de 2021, subventionnée à hauteur de 965 000 € en 2023.

En raison de la forte hausse de la subvention d'équilibre versée au budget annexe des mobilités actives (58,8 M€ en 2023, contre 12,2 M€ en 2019), les autres charges de gestion progressent sensiblement sur la période (+ 13 %).

### 5.1.3 Une augmentation des dépenses en matière de mobilités

Le budget annexe des mobilités actives (BAMA) a été constitué à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2021 sur la base du budget annexe des transports en commun qui préexistait et élargi à toutes les formes de mobilités « *actives* » au sens de la loi n° 2019-1428 d'orientation des mobilités du 24 décembre 2019, soit l'ensemble des transports collectifs de la métropole - bus, tramway et transport des personnes à mobilité réduite - et des politiques en faveur du vélo et des déplacements piétons. Ce budget est régi par l'instruction budgétaire et comptable M57.

Les recettes du budget annexe des mobilités actives, qui s'élèvent à 201 M€ en 2023, sont constituées principalement par le produit du versement mobilité (132 M€) qui a augmenté de 26 % sur la période. Les charges de gestion progressent de 55 % pour atteindre 184 M€ en 2023, principalement du fait de la contribution forfaitaire d'exploitation versée à la compagnie des transports strasbourgeois (169 M€) dans le cadre de la délégation du service public des transports publics. Les charges de gestion comprennent également la contribution versée à Strasbourg Mobilité au titre de la délégation du service de vélo en libre accès « *Vélo'hop* » et la subvention versée à la région Grand Est pour l'intégration tarifaire avec les trains express régionaux.

La contribution à la CTS augmente en raison de la modification de la politique tarifaire et notamment la mise en œuvre de la gratuité pour les moins de 18 ans (coût estimé à 6,5 M€ par an). Elle couvre également les charges financières des investissements dont la maîtrise d'ouvrage est confiée à la CTS (trams ouest et nord). L'extension du réseau et la volonté d'augmenter le cadencement impliquent en effet l'acquisition de matériel roulant. Enfin, l'évolution du prix de l'énergie et des fluides provoque un surcoût évalué à 20 M€ en année pleine.

Les charges à caractère général augmentent également fortement (3,7 M€ en 2023 contre 1,4 M€ en 2018), en raison du développement des contrats de prestations de services principalement à destination du transport des personnes à mobilité réduite et des frais d'études

<sup>43</sup> Comptes 60612 – « *Énergie – Électricité* » et 60613 « *Chauffage urbain* ».

<sup>44</sup> Les 10 structures qui bénéficient le plus des subventions de l'Eurométropole sont l'agence d'urbanisme de Strasbourg Rhin Supérieur (ADEUS), l'amicale du personnel, l'office de tourisme de Strasbourg et sa région, l'aéroport de Strasbourg Entzheim, l'association d'accueil, d'accompagnement et de soutien des jeunes et des personnes isolées « *l'Étage* », le Racing club de Strasbourg Alsace, la maison de l'emploi et de la formation, la mission locale et la SIG Strasbourg (basket), auxquels s'ajoute l'agence du climat à compter de 2021.

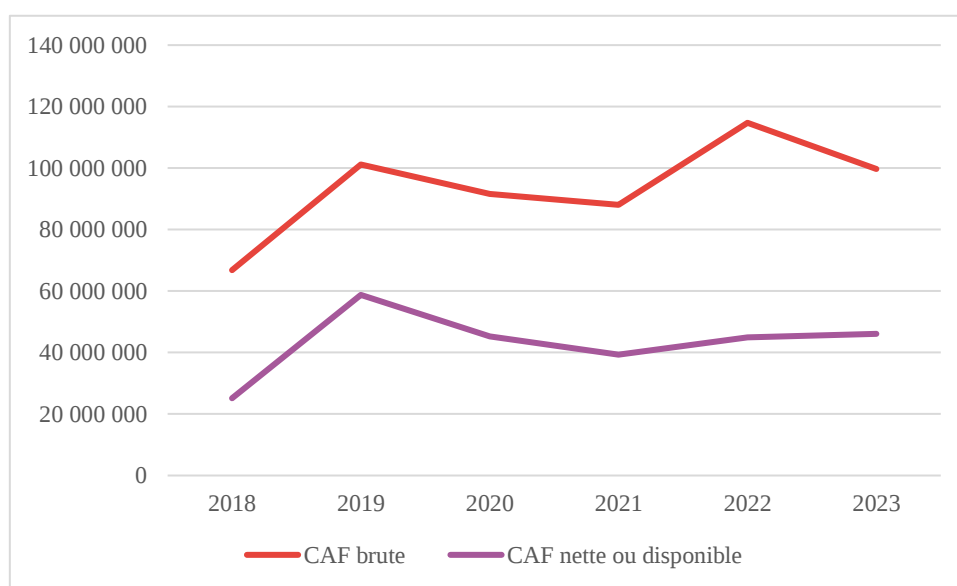
pour l'analyse d'impact de la zone à faible émission (ZFE). Les charges de personnel, en hausse de 84 % entre 2018 et 2023, s'élèvent à 2,3 M€ en 2023.

En conséquence, la subvention d'équilibre du budget principal vers le budget annexe des mobilités actives a été multipliée par 5 entre 2019 (12,2 M€) et 2023 pour s'établir à 58,8 M€.

### 5.1.4 Une capacité d'autofinancement stabilisée

Les charges de gestion ayant progressé moins vite que les produits de gestion entre 2018 et 2023, la capacité d'autofinancement (CAF) brute augmente significativement entre 2018 et 2022 mais subit un décrochage en 2023 pour atteindre 100 M€ (cf. données en annexe n° 6). La CAF nette qui en résulte après remboursement du capital de la dette atteint en cumulé 260 M€ entre 2018 et 2023, ce qui a permis de financer 31 % des dépenses d'équipement sur la même période.

**Graphique n° 1 : Évolution de la capacité d'autofinancement**



Source : CRC GE à partir des comptes de gestion, données 2023 provisoires.

## 5.2 Des investissements financés principalement par des ressources propres

Le montant des dépenses d'équipement réalisées entre 2018 et 2023 s'élève à 825 M€, auxquels s'ajoutent 191 M€ de subventions d'équipement versées. Sur les six exercices, les dépenses d'investissement atteignent ainsi 1 016 M€, soit en moyenne 169 M€ par an, qui ont permis de financer notamment le nouveau parc des expositions, des aides à la construction et à la rénovation de logement, ou le programme d'investissement en matière de voirie. En 2023, le

montant des investissements s'est accru et atteint 200 M€, soit le total le plus élevé pendant la période.

Tableau n° 9 : **Principaux programmes d'investissement entre 2018 et 2022**

| Crédits de paiement (en M€)                                                               | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | Total |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|------|------|------|------|------|-------|
| AP0301 - Nouveau Parc des Expositions                                                     | 0    | 8,3  | 15,1 | 43,3 | 32,3 | 99,1  |
| AP0117 - Aide au logement                                                                 | 14,8 | 15,5 | 12,8 | 13,2 | 13,1 | 69,4  |
| AP0237 et 0238 - Programme voirie 2015-2020                                               | 17,7 | 15,7 | 12,1 | 10,1 | 3,9  | 59,5  |
| AP0149 - Pôle administration publique –<br>Pôle de Compétence en Propriété Intellectuelle | 14   | 17,4 | 3,6  | 1,5  | 0    | 36,4  |
| AP0175 - Projet Wacken Europe – Archipel 2                                                | 5,9  | 14,1 | 4,6  | 0,4  | 1    | 26    |
| AP0320 - Transport en commun en site propre - A351                                        | 0    | 0    | 0    | 10   | 9,6  | 19,6  |
| AP0268 - Désamiantage de l'unité de valorisation<br>énergétique                           | 0    | 13,6 | 2    | 1,9  | 0,3  | 17,8  |
| AP0234 - Tramway vers Koenigshoffen                                                       | 0    | 6,9  | 5,8  | 0,4  | 0,2  | 13,3  |
| AP0201 - Rue du péage (port du Rhin)                                                      | 0,5  | 2,3  | 3,2  | 5,1  | 1,7  | 13    |
| AP0206 - Extension tram D vers Kehl                                                       | 6,8  | 0    | 0    | 5,9  | 0    | 12,8  |

Source : Comptes administratifs, non disponibles pour l'exercice 2023 à la clôture de l'instruction.

Le financement propre disponible (660 M€ avec 2023), résultant principalement de la CAF nette, des subventions d'investissement et de produits de cession, a permis de couvrir 65 % des dépenses d'investissement entre 2018 et 2023. Le besoin complémentaire de financement a été couvert par des emprunts (39 M€, dont 113 M€ pour le seul exercice 2023).

Tableau n° 10 : Le financement des investissements

| En €                                                                           | 2018                | 2019                | 2020                | 2021                | 2022                | 2023                 | Total                |
|--------------------------------------------------------------------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|----------------------|----------------------|
| CAF nette                                                                      | 25 131 467          | 58 751 782          | 45 286 025          | 39 353 314          | 44 984 847          | 46 103 524           | 259 610 959          |
| + Recettes d'investissement hors emprunt                                       | 79 085 316          | 79 027 848          | 59 626 520          | 55 656 676          | 67 779 192          | 73 722 991           | 414 898 543          |
| <i>Dont FCTVA</i>                                                              | <i>12 783 909</i>   | <i>14 001 442</i>   | <i>15 079 261</i>   | <i>14 976 179</i>   | <i>9 741 162</i>    | <i>15 388 168</i>    | <i>81 970 121</i>    |
| <i>Dont subventions d'investissements reçues</i>                               | <i>20 339 691</i>   | <i>27 344 456</i>   | <i>22 402 704</i>   | <i>35 973 131</i>   | <i>40 705 195</i>   | <i>43 821 391</i>    | <i>190 586 568</i>   |
| <i>Dont Produits de cession</i>                                                | <i>33 168 226</i>   | <i>10 078 219</i>   | <i>4 997 162</i>    | <i>7 085 902</i>    | <i>4 265 476</i>    | <i>4 447 721</i>     | <i>64 042 706</i>    |
| <b>= financement propre disponible</b>                                         | <b>104 159 315</b>  | <b>118 378 302</b>  | <b>100 942 701</b>  | <b>107 132 506</b>  | <b>109 105 952</b>  | <b>119 826 515</b>   | <b>659 545 291</b>   |
| - Dépenses d'équipement                                                        | 105 717 630         | 120 673 025         | 91 553 658          | 159 050 276         | 147 439 162         | 200 631 600          | 825 065 351          |
| - Subventions d'équipement versées                                             | 36 754 409          | 35 433 260          | 29 752 710          | 30 336 698          | 26 399 121          | 32 307 365           | 190 983 563          |
| +/- Solde des autres opérations d'investissement                               | 10 920 876          | - 12 594 820        | - 6 529 506         | - 56 090            | - 6 435 700         | - 9 139 191          | - 23 834 431         |
| <b>= Besoin de financement</b>                                                 | <b>- 52 677 167</b> | <b>- 43 878 933</b> | <b>- 21 428 082</b> | <b>- 86 957 392</b> | <b>- 65 681 027</b> | <b>- 122 251 242</b> | <b>- 392 873 843</b> |
| Nouveaux emprunts de l'année                                                   | 20 000 000          | 60 000 000          | 40 000 000          | 100 000 000         | 60 000 000          | 113 400 000          | 393 400 000          |
| <b>Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global</b> | <b>- 32 677 167</b> | <b>16 121 067</b>   | <b>18 571 918</b>   | <b>13 042 608</b>   | <b>- 5 681 027</b>  | <b>- 8 851 642</b>   | <b>525 757</b>       |

Source : CRC GE à partir des comptes de gestion, données 2023 provisoires ; les autres opérations d'investissements sont les dons, subventions et prises de participation en nature reçus ou donnés, les participations et investissements financiers, les opérations différées à répartir sur plusieurs exercices, les opérations sur les autres dettes et cautionnements et les opérations pour compte de tiers.

### 5.3 Une dette maîtrisée dont la charge devrait continuer à croître

Entre 2018 et 2023, la dette de l'Eurométropole de Strasbourg a augmenté de 20 % et s'élève à 681,4 M€ à fin 2023. La capacité de désendettement (6,8 ans) est légèrement inférieure à la moyenne des métropoles (4,9 ans, selon le rapport de l'observatoire des finances et de la gestion publique locales, 2023).

Tableau n° 11 : Évolution de l'encours de dette et de la capacité de désendettement du BP

| En €                            | 2018        | 2019        | 2020        | 2021        | 2022        | 2023        |
|---------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Encours de dette au 31 décembre | 568 717 411 | 586 420 187 | 580 121 370 | 631 327 584 | 621 578 457 | 681 394 929 |
| CAF brute                       | 66 805 911  | 101 181 838 | 91 584 032  | 88 025 330  | 114 736 866 | 99 687 006  |
| Capacité de désendettement      | 9 ans       | 6 ans       | 6 ans       | 7 ans       | 5 ans       | 7 ans       |

Source : Comptes de gestion, données 2023 provisoires ; capacité de désendettement=dette/capacité d'autofinancement (CAF) brute.

Au 31 décembre 2022, la dette était composée de 73 contrats dont 21 contractés entre 2018 et 2022 pour un encours total souscrit à 51,3 % à taux fixe, 47,9 % à taux variable et 0,8 % en produit structuré et une durée de vie moyenne de sept ans et trois mois. Avec plus de 99 % de l'encours classé en A1 sur la charte Gissler, les contrats peuvent être considérés comme sécurisés.

Du fait de l'effet conjugué de la hausse de l'endettement et de l'évolution des taux sur le marché interbancaire, la charge des intérêts (9 M€ en 2022) a presque doublé entre 2022 et 2023 (17 M€) et devrait à nouveau être multipliée par deux à horizon de 2026 (31,2 M€, selon la prospective du rapport d'orientations budgétaires pour 2024).

## 5.4 Un pilotage fin de la trésorerie

La trésorerie a progressé fortement jusqu'en 2021, passant de 61,2 jours de fonctionnement à 124,4 jours, avant de diminuer progressivement jusqu'en 2023 pour revenir à 69,2 jours, soit 119,7 M€. Son niveau satisfaisant témoigne d'un pilotage fin des disponibilités permettant d'éviter une thésaurisation inutile tout en limitant le recours aux lignes de trésorerie.

Tableau n° 12 : Évolution du besoin en fonds de roulement et de la trésorerie

| En €                                    | 2018         | 2019         | 2020         | 2021         | 2022         | 2023         |
|-----------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Fonds de roulement net global           | 47 978 737   | 64 099 804   | 82 680 303   | 95 724 072   | 90 043 046   | 82 606 091   |
| - Besoin en fonds de roulement          | - 43 385 353 | - 68 671 646 | - 83 570 048 | - 89 835 067 | - 39 274 021 | - 37 070 612 |
| = Trésorerie nette                      | 91 364 090   | 132 771 450  | 166 250 351  | 185 559 351  | 129 317 067  | 119 676 703  |
| En nombre de jours de charges courantes | 61           | 91           | 116          | 124          | 81           | 69           |

Source : Comptes de gestion, données 2023 provisoires.

La trésorerie est toutefois alimentée par les disponibilités des budgets de l'eau potable et de l'assainissement (à hauteur de 50,3 % en 2023<sup>45</sup>), qui devraient disposer d'un compte propre au Trésor.

L'autonomisation financière des services de l'eau potable et de l'assainissement impliquera de réduire la part des financements propres et de recourir davantage à l'emprunt de long terme pour financer les investissements afin de limiter le recours aux lignes de trésorerie dont les taux d'intérêt à court terme sont plus élevés. L'augmentation programmée du rythme des investissements, qui s'accompagne d'un accroissement prévisionnel de la dette, devrait toutefois contribuer à limiter les tensions sur la trésorerie.

## 5.5 Une programmation financière pluriannuelle à réviser pour préserver des marges de manœuvre

Une analyse prospective<sup>46</sup> présentée lors des débats d'orientation budgétaire examine la soutenabilité du plan pluriannuel d'investissement au regard de l'épargne dégagée en fonctionnement.

Pour les exercices 2024 et suivants, cette analyse part de l'hypothèse d'un taux d'épargne brute (ou capacité d'autofinancement) à hauteur de 7 % des recettes réelles de fonctionnement. Les prévisions d'augmentation des dépenses de fonctionnement sont en outre très largement supérieures à celles fixées par l'État dans la loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027.

Tableau n° 13 : Objectifs d'évolution des dépenses de fonctionnement retenus par l'Eurométropole de Strasbourg

|                                                     | 2023  | 2024  | 2025  | 2026  |
|-----------------------------------------------------|-------|-------|-------|-------|
| <i>Prévus par la loi de programmation 2023-2027</i> | 4,8 % | 2 %   | 1,5 % | 1,3 % |
| <i>Retenus par la métropole</i>                     | 6,4 % | 3,2 % | 2,5 % | 1,7 % |

Source : Débat d'orientations budgétaires pour 2024 ; loi n° 2023-1195 du 18 décembre 2023 de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027, en euros courants à périmètre constant

En matière d'investissement, les cibles retenues pour le pilotage financier sont une capacité de désendettement entre 10 et 12 ans et un taux de réalisation de la section d'investissement de 80 %. De ce fait, le montant effectivement intégré dans cette prospective financière est inférieur au montant prévu dans le PPI et s'élève à 1,3 Mds € pour la période 2021-2026.

<sup>45</sup> Cf. annexe 6 – Indicateurs financiers relatifs au budget principal.

<sup>46</sup> Cf. annexe 6 – Indicateurs financiers relatifs au budget principal.

Les perspectives temporelles présentées au conseil métropolitain, qui s'étendent à seulement deux années au-delà de l'exercice en cours, ne sont pas assez lointaines pour faire apparaître intégralement l'incidence des projets d'investissement envisagés, en particulier en matière d'infrastructures de transport en commun.

Enfin, la programmation présentée en février 2024 a pour corollaire une cible de 12,9 années pour la capacité de désendettement en 2027, valeur qui excède le seuil d'alerte prévu par la précédente loi de programmation des finances publiques et la cible de pilotage retenue par l'Eurométropole, soit 12 années.

Au regard de ces éléments, la chambre observe que l'évolution projetée des dépenses de fonctionnement et le rythme des investissements programmés ne sont compatibles ni avec les objectifs de la loi de programmation des finances publiques ni avec les cibles de pilotage financier retenus par l'Eurométropole elle-même.

La chambre recommande donc à l'Eurométropole de Strasbourg de se doter d'une programmation financière pluriannuelle cohérente avec son plan pluriannuel d'investissement et les orientations de la loi de programmation des finances publiques. À cette fin, elle l'invite à élargir les perspectives temporelles retenues pour élaborer les projections présentées au conseil métropolitain lors des débats d'orientation budgétaire afin de les faire coïncider avec la durée des investissements prévus.

Elle invite également l'Eurométropole, en s'appuyant sur cette programmation pluriannuelle mise à jour, à réviser son plan pluriannuel d'investissement pour le rendre compatible avec l'objectif de limiter la capacité de désendettement à une durée inférieure à 12 ans à l'horizon 2027.

**Recommandation n° 3.** : Mettre en cohérence la programmation financière pluriannuelle présentée au débat d'orientations budgétaires avec le plan pluriannuel d'investissement et les orientations de la loi de programmation des finances publiques.

## **6 L'AMÉLIORATION DE LA PERFORMANCE ÉNERGÉTIQUE DU PATRIMOINE BÂTI, UN CHANTIER AUX LOURDS ENJEUX FINANCIERS**

### **6.1 Une stratégie immobilière axée sur les économies d'énergie qui nécessite de nombreux investissements**

Fin 2023, l'Eurométropole de Strasbourg était propriétaire de 527 bâtiments représentant près de 700 000 m<sup>2</sup> dont la moitié relève du domaine privé de l'EPCI.

La gestion du domaine privé est déléguée en grande partie à la société d'économie mixte Habitation Moderne, dont la ville de Strasbourg est l'actionnaire principal.

Un état des lieux de l'état du patrimoine, réalisée par l'Eurométropole elle-même en 2022, fait apparaître qu'elle ne dispose pas d'une vision de l'état du bâti dans son ensemble ni d'une vision stratégique des besoins, qu'elle dispose d'une connaissance insuffisante des dépenses et recettes du patrimoine locatif privé et que le patrimoine bâti privé dans son ensemble présente un état dégradé qui a pour conséquence un coût énergétique élevé. Un plan d'action a été mis en œuvre pour remédier à ces difficultés.

Le plan climat air énergie territorial (PCAET) révisé en décembre 2019 comporte une action intitulée « être exemplaire sur le patrimoine bâti propriété de l'Eurométropole ». La sobriété énergétique est identifiée comme un levier majeur pour atteindre les objectifs de réduction des consommations et des émissions de gaz à effet de serre qu'elle s'est fixés dans le cadre du PCAET.

Les données disponibles pour le patrimoine public, sous les réserves de fiabilité mentionnées ci-dessous, font apparaître que des économies ont déjà été réalisées sur la période 2018-2022 (- 11 % de consommations énergétiques) et rendues possibles notamment par les opérations ponctuelles de rénovation énergétique portant sur les piscines de HautePierre et du Wacken.

Tableau n° 14 : **Évolution de la consommation énergétique du patrimoine public**

|                                                                   | 2018       | 2019       | 2022       | Évolution       |
|-------------------------------------------------------------------|------------|------------|------------|-----------------|
| <i>Surface hors œuvre nette en m<sup>2</sup></i>                  | 401 040    | 392 805    | 386 426    | - 3,6 %         |
| <i>Consommations en énergie finale en kWh (à climat constant)</i> | 91 159 307 | 86 452 126 | 77 954 332 | - 14,5 %        |
| <b>Ratio de consommation en kWh / m<sup>2</sup></b>               | <b>227</b> | <b>220</b> | <b>202</b> | <b>- 11,3 %</b> |

Source : Eurométropole de Strasbourg.

Par une délibération du 30 septembre 2022, l'Eurométropole s'est fixé un nouvel objectif de diminution de 40 % des consommations énergétiques d'ici 2030 sur l'ensemble de son patrimoine bâti, dont 10 % relèvent de la sobriété énergétique. Les actions mises en œuvre comprennent notamment la modification des consignes de température pour limiter la température dans les bureaux à 19 °C en hiver sauf réglementation particulière applicable et la pose de 840 sondes en télérelève pour disposer en temps réel de la consommation sur l'ensemble du patrimoine.

Le plan d'action défini prévoit en outre une programmation des travaux de rénovations énergétiques. L'Eurométropole a identifié par délibération le 4 novembre 2022 les opérations prioritaires à conduire<sup>47</sup>. Ce programme prévoit un montant de 19,4 M€ d'investissement pour la période 2023-2026.

En mai 2023, une délibération a en outre engagé une démarche pour définir le projet de rénovation du centre administratif. Ce bâtiment, qui abrite la plus grande part des services de la

<sup>47</sup> Les bâtiments techniques du site de la route de la Fédération, le district de nettoyage situé allée des Comtes, l'immeuble du 10 rue de Soleure, la maison de l'insertion et du développement économique, le bâtiment d'honneur de site de l'ancien hôpital Lyautey et le bâtiment des archives communautaires.

ville et de l'Eurométropole de Strasbourg, est le plus énergivore du parc immobilier et représente à lui seul 11 % des consommations énergétiques du parc bâti, soit 1 M€ par an, dont 45,75 % à la charge de l'Eurométropole. L'objectif environnemental arrêté pour ce projet est d'atteindre une performance énergétique permettant de réduire les consommations de chauffage d'environ 75 % et les consommations électriques de 20 %. Au terme de la phase de définition des besoins, le montant du programme aujourd'hui estimé à 70 M€ fera l'objet des ajustements nécessaires.

L'Eurométropole a également établi un diagnostic du coût prévisionnel des travaux à prévoir sur les cinq prochaines années pour les biens relevant du parc privé dont la gestion est déléguée à Habitation Moderne. Le coût global de ces travaux est estimé à près de 11,3 M€ HT. Ce chiffrage englobe des travaux de mise aux normes, d'amélioration patrimoniale et d'amélioration fonctionnelle. Dans le cadre du mandat de gestion, les travaux programmés (2021-2026) s'élèvent à 3,3 M€.

Les données disponibles relatives au patrimoine permettent de mettre en évidence que d'autres bâtiments nécessitent des investissements pour améliorer leur performance énergétique. Les « bilans carbone » réalisés par l'Eurométropole à partir des consommations énergétiques entre 2017 et 2019 font apparaître que 19 % du patrimoine bâti public appartient aux classes énergétiques F et G et 79 % relèvent des classes C à E. Seuls 2 % sont classés en catégorie B et aucun en catégorie A<sup>48</sup>.

## 6.2 Un pilotage des consommations énergétiques à améliorer

L'Eurométropole a reçu en 2022 le label « *territoire engagé en transition écologique* » (TETE)<sup>49</sup>, bien que le rapport préalable à l'attribution dudit label constate des lacunes dans le suivi des consommations d'énergie.

L'Eurométropole disposait en effet d'un outil interne de suivi des consommations de ses bâtiments, lui permettant également de connaître ses émissions de CO<sup>2</sup>. Cet outil était renseigné à partir de plusieurs sources liées à la diversité des gestionnaires de bâtiments publics et contenait parfois des estimations au lieu de consommations constatées. Il n'a cependant pas été renseigné en 2020 et 2021, ce qui ne permet pas de disposer de chiffres pour deux exercices.

Pour remédier à ces insuffisances, l'Eurométropole a fait appel à un prestataire externe pour établir un nouvel outil de suivi des consommations. Il devrait permettre d'homogénéiser et de fiabiliser les informations disponibles et de permettre à la métropole de disposer, à l'avenir, d'une base de données fiable pour permettre d'évaluer l'atteinte des objectifs qu'elle s'est fixés en matière d'économies d'énergies.

---

<sup>48</sup> Source : Eurométropole – fichier « indicateurs DPE Patrimoine EMS moyenne 2017-2019 ».

<sup>49</sup> Cf. le rapport d'observations sur l'adaptation de la ville et de l'Eurométropole au changement climatique.

## **7 DES SERVICES DE L'EAU POTABLE ET DE L'ASSAINISSEMENT DISPOSANT DE MOYENS À METTRE D'AVANTAGE À CONTRIBUTION POUR PRÉSERVER LA RESSOURCE EN EAU**

### **7.1 Un service performant et peu coûteux**

#### **7.1.1 Des services performants à un prix peu élevé**

Conformément à l'article L. 2224-5 du CGCT, l'Eurométropole de Strasbourg produit chaque année un rapport sur le prix et la qualité des services d'eau potable et d'assainissement. Au regard des données de l'observatoire des services d'eau et d'assainissement disponibles pour 2022, les indicateurs qu'ils contiennent montrent que les performances de l'Eurométropole sont supérieures à la moyenne nationale.

L'âge moyen des réseaux d'eau potable et d'assainissement (43,4 ans) et leur taux de renouvellement (respectivement 0,76 % et 0,88 % en 2022) sont compatibles avec le maintien d'un haut niveau de performance. Le réseau d'assainissement encore majoritairement unitaire fait l'objet d'investissements dans le cadre du schéma directeur pour limiter les rejets directs dans le milieu naturel et l'Eurométropole poursuit en parallèle une politique de gestion des eaux pluviales à la parcelle qui y contribue également<sup>50</sup>.

En 2022, les prix de l'eau (1,6 €/m<sup>3</sup> pour 120 m<sup>3</sup>) et de l'assainissement (1,28 €/ m<sup>3</sup> pour 120 m<sup>3</sup> d'eau consommée) sont très inférieurs à la moyenne nationale (respectivement 2,27 €/ m<sup>3</sup> et 2,3 m<sup>3</sup> en 2022) et aux prix moyens pratiqués dans les métropoles (respectivement 1,91 €/ m<sup>3</sup> et 1,68 €/ m<sup>3</sup> en 2021) et dans le bassin Rhin-Meuse (respectivement 2,13 €/ m<sup>3</sup> et 1,95 €/ m<sup>3</sup> en 2021). Le prix de l'assainissement a augmenté de 2 centimes par m<sup>3</sup> en 2022 puis de 5 centimes en 2023.

La chambre observe que l'Eurométropole de Strasbourg offre à ce jour à ses usagers des services publics de l'eau potable et de l'assainissement performants à un prix peu élevé.

#### **7.1.2 Des menaces sur la ressource qui devraient davantage peser sur le coût du service à l'avenir**

La disponibilité et la qualité de la ressource, intégralement prélevée dans la nappe d'Alsace, ainsi que le territoire desservi, dont le caractère urbain est générateur d'économies d'échelle, sont les principaux facteurs d'explication des écarts entre les prix pratiqués par l'Eurométropole de Strasbourg et ceux pratiqués par des services comparables.

---

<sup>50</sup> Cf. le rapport sur l'adaptation de la ville et de l'Eurométropole de Strasbourg au changement climatique.

La nappe d'Alsace est toutefois identifiée par le schéma directeur d'aménagement et de gestion de l'eau (SDAGE) Rhin Meuse 2022-2027 comme présentant un état dégradé du fait de pollutions aux pesticides et aux nitrates. Un schéma d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE) portant sur la qualité de la nappe a été élaboré en 2015 par une commission locale de l'eau dont l'Eurométropole est membre. Plus récemment, l'extension du contrôle sanitaire des eaux destinées à la consommation humaine depuis janvier 2021<sup>51</sup> a conduit à étendre la liste des substances potentiellement nocives recherchées à de nouvelles molécules de pesticides, comme le chloridazone et ses formes dégradées (« *métabolites* »). La détection d'une concentration significative de ces substances a induit une dégradation du taux de conformité des prélèvements du captage de « *Strasbourg sud-châteaux* » pour les paramètres physicochimiques. Dans l'attente de l'effet de mesures correctives pour rétablir la conformité de l'eau, une dérogation considérant que les conditions sanitaires pour poursuivre son exploitation sont réunies est accordée par le préfet du Bas-Rhin.

Sur le plan quantitatif, le changement climatique menace la disponibilité de l'eau de la nappe en été. Depuis une dizaine d'années, les épisodes de sécheresse se multiplient. Le SDAGE Rhin-Meuse 2022-2027 prévoit « *de prioriser l'action des acteurs de l'eau sur les secteurs qui, du fait de leur vulnérabilité, (...) risquent de connaître dans les années à venir des tensions quantitatives sur la ressource en eau* ». Le comité de bassin Rhin-Meuse a arrêté par délibération du 1<sup>er</sup> juillet 2022 un plan de résilience qui identifie la nappe d'Alsace parmi les secteurs fragiles en termes de gestion quantitative.

Dans le cadre du contrat territorial eau et climat (CTEC) signé en 2021 avec l'agence de l'eau Rhin-Meuse, l'Eurométropole s'est engagée à poursuivre ses efforts pour améliorer ses performances en matière d'assainissement et conduire plusieurs actions visant à limiter les prélèvements, comme par exemple un projet de réutilisation des eaux usées de la station d'épuration de la Wantzenau.

Alors que les mesures d'amélioration de la qualité de la ressource relevait en principe du seul budget principal au titre de la gestion des milieux aquatiques, l'article L. 1321-4 du code de la santé publique, tel que modifié par l'ordonnance n° 2022-1611 du 22 décembre 2022 relative à l'accès et à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine, impose aux collectivités territoriales qui produisent de l'eau potable de veiller à sa qualité en adoptant un plan de gestion de la sécurité sanitaire de l'eau (PGSSE). Dans le cadre du CTEC, l'Eurométropole s'est également engagée à élaborer ce plan.

## 7.2 Une gouvernance qui doit gagner en autonomie

L'article L. 2224-11 du CGCT dispose que « *les services publics d'eau et d'assainissement sont financièrement gérés comme des services à caractère industriel et commercial* ». L'article L. 1412-1 prévoit que quand elles exploitent directement ces services, les collectivités territoriales doivent constituer une régie financièrement autonome dotée ou non de la personnalité morale selon les dispositions des articles L. 2221-1 à L. 2221-20 du CGCT.

---

<sup>51</sup> En application de la directive 2020/2184 CE relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine et des instructions DGS/EA4/2020/177 du 18 décembre 2020 et DGS/EA4/2022/127 du 24 mai 2022.

L'application de ces dispositions doit permettre de vérifier le respect des principes d'équilibre budgétaire, de couverture intégrale du coût du service par la redevance perçue auprès des usagers et d'autonomie financière<sup>52</sup> qui régissent les services publics industriels et commerciaux.

L'Eurométropole de Strasbourg est membre du syndicat départemental de l'eau et de l'assainissement Alsace-Moselle (SDEA Alsace-Moselle) et lui confie l'exploitation et l'entretien des réseaux d'assainissement et de distribution d'eau potable ainsi que des sites de production d'eau sur une partie de son territoire<sup>53</sup>. L'exploitation de la station d'épuration de La Wantzenau fait l'objet d'une délégation de service public. L'Eurométropole assure en régie directe l'exécution de l'ensemble des autres opérations liées à l'approvisionnement du territoire en eau potable et à l'assainissement.

Si des budgets annexes au budget principal permettent d'examiner le respect des principes d'équilibre budgétaire et de couverture intégrale du coût du service par la redevance perçue auprès des usagers, l'Eurométropole de Strasbourg n'a cependant pas mis en place de conseil d'exploitation, comme le prévoit pourtant l'article L. 2221-14 du CGCT, ni de compte spécifique au Trésor. La commission thématique eau et assainissement ne peut en tenir lieu. La chambre rappelle donc à l'Eurométropole l'obligation d'instituer une gouvernance spécifique pour l'organisation des services publics d'eau et d'assainissement et d'assurer son autonomie financière en la dotant d'un compte propre au Trésor.

**Rappel du droit n° 4 :** Conformément à l'article L. 2221-14 du CGCT, doter la régie d'un conseil d'exploitation propre aux services publics de l'eau potable et de l'assainissement.

## 7.3 Des excédents mobilisables pour financer les investissements à venir

### 7.3.1 Une situation financière excédentaire

Dans ses observations définitives publiées en juillet 2019, la chambre relevait que les résultats des services de l'eau et de l'assainissement étaient systématiquement excédentaires et que les tarifs de l'eau potable et de l'assainissement étaient trop élevés au regard des besoins réels des services.

Entre 2018 et 2022, les résultats d'exploitation des budgets annexe de l'eau et de l'assainissement demeurent largement excédentaires<sup>54</sup>.

Entre 2018 et 2022, les financements propres disponibles ont permis de financer 78 M€ d'investissement en matière d'eau potable, soit en moyenne 15,6 M€ par an, sans emprunter et

<sup>52</sup> Prévus par l'article L. 2224-1, L. 2224-2 et L. 2221-4 du CGCT.

<sup>53</sup> L'Eurométropole de Strasbourg opère en régie en matière d'assainissement dans les communes de Strasbourg, Achenheim, Breuschwickersheim, Eckbolsheim, Hangenbieten, Kolbsheim, Oberhausbergen, Oberschaeffolsheim, Osthoffen et Wolfisheim et le SDEA Alsace Moselle dans les 23 autres communes. En ce qui concerne l'eau potable, elle opère en régie dans les communes de Bischheim, Eckbolsheim, Hœnheim, Illkirch-Graffenstaden, Lingolsheim, Oberhausbergen, Ostwald, Reichstett, Schiltigheim, Souffelweyersheim, Strasbourg et Wolfisheim et le SDEA Alsace Moselle dans les 21 autres communes.

<sup>54</sup> Cf. Annexe 5 – Indicateurs financiers relatifs aux budgets annexes de l'eau et de l'assainissement.

sans mobiliser le fonds de roulement du budget annexe. Du fait des excédents cumulés, le fonds de roulement du budget annexe de l'eau continue de croître et la trésorerie atteint 32,1 M€ à fin 2022 (+ 18 % en 5 ans), soit plus de 611 jours de charges courantes.

En matière d'assainissement, le montant des investissements réalisés depuis 2018 (92 M€, soit en moyenne 18,4 M€ par an) est supérieur au total des financements propres disponibles pendant la même période (78 M€). En l'absence d'emprunt pour les financer, le fonds de roulement net global a été mobilisé à hauteur de 18 M€. Toutefois, la trésorerie s'élève encore à 33,8 M€ à fin 2022, soit 388 jours de charges courantes.

En l'absence d'un compte spécifique au Trésor, la trésorerie des budgets annexes de l'eau et de l'assainissement vient abonder la trésorerie du budget principal et constitue plus de la moitié de ses disponibilités fin 2022.

Ainsi, les produits des budgets annexes de l'eau et de l'assainissement sont très supérieurs aux investissements réalisés.

### **7.3.2 Un programme d'investissement pour l'assainissement à hauteur des excédents accumulés**

Aux termes de l'article L. 2224-8 du CGCT, l'autorité compétente en la matière doit adopter un schéma d'assainissement collectif qui peut prévoir les investissements nécessaires sur les systèmes d'assainissement exploités.

L'Eurométropole de Strasbourg est dotée d'un schéma directeur d'assainissement arrêté en 2011 pour une durée de 15 ans. Les travaux programmés dans ce cadre sont toujours en cours de réalisation et leur montant s'élève à 140 M€ d'ici 2029.

Le schéma directeur de l'assainissement ne donne pas une vision exhaustive des investissements envisagés ou en cours de réalisation. Il ne correspond qu'à une partie seulement de l'ensemble des autorisations de programme inscrites au budget annexe qui se montent à 300 M€ d'ici 2029, soit 50 M€ par an, comprenant le coût de la construction d'une nouvelle station d'épuration au sud du territoire. Le schéma directeur devrait donc être complété pour donner une vue d'ensemble plus représentative des dépenses prévues d'investissement relatives à l'assainissement.

Ces investissements représentent plus de deux fois le montant annuel moyen investi ces dernières années. S'ils sont réalisés conformément à la programmation, ils contribueront à résorber les excédents accumulés.

### **7.3.3 Une programmation des investissements en matière d'eau potable à actualiser**

Aux termes de l'article L. 2224-7-1 du CGCT, l'autorité organisatrice du service public de l'eau potable doit adopter un schéma de distribution d'eau potable qui comprend notamment un programme d'actions chiffrées et hiérarchisées visant à améliorer l'état et le fonctionnement des ouvrages et équipements en tenant compte de l'évolution de la population et des ressources en eau disponibles.

En application des articles L. 2224-7-6 et L. 2224-7-7 du CGCT, elle peut également contribuer financièrement à la préservation de la ressource en eau. En fonction de l'aire d'alimentation des captages concernés, le plan d'action correspondant peut être mis en œuvre dans un cadre mutualisé avec d'autres personnes publiques.

L'Eurométropole de Strasbourg est dotée d'un schéma directeur pour l'alimentation en eau potable adopté en 1994, qui prévoyait des investissements à horizon 2010. Il mentionnait déjà le développement du champ captant à Plobsheim, qui a généré des investissements d'un montant de 44 M€ depuis 2017 et pour lequel 0,4 M€ sont encore programmés d'ici 2029. Le schéma directeur de l'eau potable est désormais très ancien, l'horizon final qu'il examine pour les investissements à planifier est depuis longtemps dépassé et les travaux qu'il prévoit sont en cours de finalisation. La chambre invite donc l'Eurométropole à actualiser son schéma directeur pour l'alimentation en eau potable.

Le montant total des investissements programmés dans le budget annexe de l'eau s'élève à 70 M€ d'ici 2029, soit 11,7 M€ par an. À tarif constant, un tel montant n'est pas de nature à résorber les excédents accumulés à ce jour.

La chambre invite également l'Eurométropole de Strasbourg à réviser le schéma directeur de distribution d'eau potable. Son actualisation pourrait permettre de présenter les investissements envisagés pour répondre aux enjeux de qualité que l'extension du contrôle sanitaire fait apparaître, ainsi que la réalisation d'une nouvelle station de pompage à Wolfisheim, dont les travaux sont prévus à partir de 2029.

L'Eurométropole de Strasbourg pourrait aussi élaborer un plan de préservation de la ressource prévoyant les mesures financières nécessaires pour tendre vers cet objectif, dont celles prévues par le CTEC signé avec l'agence de l'eau Rhin-Meuse comme la généralisation des aires d'alimentation de captage<sup>55</sup> et la mise en place de nouveaux paiements pour services environnementaux. Ces dépenses contribueront à réduire les excédents accumulés.

---

<sup>55</sup> En application de l'article L. 211-3 du code de l'environnement, un maître d'ouvrage peut encadrer par un programme d'actions sur une aire d'alimentation de captage plus large que les périmètres de protection du captage prévus par l'article L. 1321-2 du code de la santé publique les activités de nature à nuire à la qualité des eaux, dont les pratiques agricoles.

## **8 LES ZONES D'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE : UNE GESTION À FIABILISER, UNE STRATÉGIE TERRITORIALE À FORMALISER**

### **8.1 La définition d'un inventaire et d'un schéma directeur des zones d'activité économique pour faire face à la raréfaction du foncier**

#### **8.1.1 Un inventaire récemment finalisé pour optimiser l'exploitation des zones d'activités existantes**

L'article L. 5217-2 du CGCT attribue aux métropoles la mission de créer, d'aménager et de gérer les zones d'activité économique (ZAE), qu'elles soient industrielles, commerciales, tertiaires, artisanales, touristiques, portuaires ou aéroportuaires. En l'absence de définition réglementaire des zones d'activité économique, le ministre en charge des collectivités locales les définit<sup>56</sup> comme des zones constituées sur un périmètre identifié comme tel par le plan local d'urbanisme et placées sous maîtrise d'ouvrage publique en vue d'un développement coordonné et cohérent. La création et l'aménagement des ZAE consistent à acquérir la maîtrise du foncier, à le viabiliser, à le mettre à disposition ou à le revendre à des acteurs économiques et leur gestion à assurer l'entretien de la voirie et des espaces verts. Cette définition exclut les espaces d'activité économique constitués sur la base du droit des sols par des opérateurs privés de manière spontanée ou par un promoteur sans maîtrise d'ouvrage publique, les espaces accueillant un établissement économique isolé, y compris en zone résidentielle, et les espaces agricoles.

Afin de concilier développement économique et sobriété foncière, la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (loi « *climat et résilience* ») a créé l'article L. 318-8-2 du code de l'urbanisme qui prévoit que l'autorité compétente en la matière doit établir un inventaire des zones d'activité économique situées sur le territoire sur lequel elle exerce cette compétence dans un délai de deux ans à compter de la promulgation de la loi, soit avant le 24 août 2023. Cet inventaire doit identifier les propriétaires, les occupants et le taux de vacances des zones d'activité et servir de socle à la structuration d'une stratégie foncière visant à optimiser le foncier artificialisé disponible pour limiter la création de nouvelles zones dans la perspective de l'objectif de « *zéro artificialisation nette des sols* » (ZAN) à horizon 2050.

Le plan local d'urbanisme de l'Eurométropole de Strasbourg identifie une surface de 4 519 hectares destinés aux activités économiques, soit 13 % du territoire métropolitain, dont 3 647 hectares ouverts à l'urbanisation, 323 hectares à urbaniser à court terme, et 548 hectares de réserves foncières<sup>57</sup>.

---

<sup>56</sup> Réponse du Ministère de l'intérieur à la question de M. le sénateur François Bonhomme (Tarn-et-Garonne - Les Républicains-A), publiée au journal officiel du Sénat du 15 mars 2018.

<sup>57</sup> Cf. annexe 4 – données relatives aux zones d'activité économique.

L'inventaire prévu à l'article L. 318-8-2 du code de l'urbanisme a été réalisé en mai 2024 par la Banque des territoires. Sur les surfaces à vocation économique urbanisées ou à urbaniser à court terme, l'Eurométropole de Strasbourg identifie ainsi 118 espaces d'activité économique occupant une surface totale de 3 401 hectares, soit 86 % du total identifié par le plan local d'urbanisme (PLU).

### 8.1.2 Un schéma directeur en cours d'élaboration

Au regard des informations transmises par l'Eurométropole, 26 zones d'activités économiques ont été <sup>58</sup> ou font l'objet pendant la période contrôlée <sup>59</sup> d'une opération d'aménagement conduite en régie par les services de l'Eurométropole de Strasbourg, quatre font l'objet d'une opération d'aménagement concédée à un tiers <sup>60</sup> et la gestion du marché d'intérêt national « *marché-gare* » est concédée à la SAMINS. Depuis 2018, les projets d'extension des zones de Niederhausbergen-Mundolsheim et d'Eckbolsheim ont également été approuvés par le conseil métropolitain et concédés en avril 2022 à la société d'aménagement et d'équipement du Rhin supérieur (SERS).

Afin d'identifier de nouveaux sites, des travaux préparatoires à l'établissement d'un schéma directeur des zones d'activités économiques ont été initiés. Ce travail préparatoire vise également à définir des zones d'activité agricole, que de manière innovante l'Eurométropole souhaite définir pour mieux les protéger et favoriser leur développement.

L'Eurométropole est propriétaire de 515 hectares des zones à vocation économiques, dont 166 hectares de zones urbanisées ou à urbaniser, soit 4 % du total identifié par le PLU, et 367 hectares de réserves foncières, soit 68 % du total prévu par le PLU. Si elle dispose d'une marge de manœuvre sur le foncier à vocation économique mis en réserve, l'Eurométropole de Strasbourg n'exerce qu'une faible maîtrise des zones à vocation économique ouvertes au développement de ZAE.

En outre, des études menées par les services de l'Eurométropole sur sept sites identifiés pour le développement de nouvelles ZAE montrent que compte tenu de critères environnementaux et d'accessibilité, seuls deux présentent un bilan favorable (24 ha à Fegersheim et 10 ha à Mittelhausbergen). Compte tenu des disponibilités existantes et de la pression foncière exercée par les promoteurs privés, l'offre publique métropolitaine ne pourra, dans les années à venir, répondre qu'à la marge aux demandes.

Dans un contexte de forte tension sur le foncier à vocation économique, en vue de mieux structurer l'aménagement des futures zones et d'optimiser l'occupation des zones existantes, la

---

<sup>58</sup> Des opérations d'aménagement ont été achevées avant 2018 à Lampertheim, Mundolsheim, Souffelweyersheim, Mundolsheim et Reichstett, Eckbolsheim, Mittelhausbergen et Bischeim, et les zones d'activité des Capucins, du Hohwart, de la rue du cuivre à Strasbourg.

<sup>59</sup> Les zones d'activités de Eckbolsheim, Eschau, Lampertheim, de la Vigie et de la Vigie 2 à Ostwald, Entzheim 1-2, quadrant IV et extension 2 à Entzheim, des trois Maires à Bischeim et Hoenheim, le parc des Tanneries à Lingolsheim, la zone d'activité nord et extension est à Holtzheim, les zones d'activité Sury à Vendenheim et Klebsau et Herrade à Strasbourg.

<sup>60</sup> L'espace européen de l'Entreprise à Schiltigheim à la SEM E Puissance 3, le parc d'innovation à Illkirch à la société d'aménagement et d'équipement du Rhin supérieur (SERS), la zone commerciale nord à Vendenheim à la SAS ZCN Aménagement, et le Technoparc – Nextmed à Strasbourg à la SASU Medtech.

chambre prend acte de l'engagement de l'Eurométropole de Strasbourg de finaliser le schéma directeur des zones d'activité économique en s'appuyant sur l'inventaire récemment réalisé.

## 8.2 Des opérations d'aménagement dont les comptes doivent être soldés

### *Concernant les opérations d'aménagement en régie*

Aux termes de l'instruction budgétaire et comptable M57, la création d'un budget par opération est recommandée pour suivre les opérations d'aménagement. Cette procédure permet en effet d'isoler du budget principal les risques financiers liés à la commercialisation des parcelles, à l'exécution et au financement des équipements publics et aux difficultés réglementaires de maîtrise du foncier sans bouleverser l'économie du budget principal.

Si la collectivité ou le groupement de collectivités opte pour la création d'un budget annexe unique, chaque opération doit faire l'objet d'un suivi extracomptable sous la forme d'un registre annexe permettant d'établir et de justifier chaque enregistrement par opération (acquisitions, cessions, montant des opérations imposées, non imposées).

Conformément à ces dispositions, l'Eurométropole de Strasbourg inscrit au sein du budget annexe des zones d'aménagement immobilier (ZAI) l'ensemble des zones d'activité économique gérées en régie et un suivi extracomptable de chaque zone d'activité en permet le suivi fiscal et budgétaire exhaustif.

À sa création en 1999, une avance de 25 M€ du budget principal a été versée au budget annexe ZAI afin d'initier les travaux d'aménagement des premières opérations d'aménagement qui y étaient inscrites. Cette avance est remboursée au budget principal au fur et à mesure de la clôture des zones concernées. L'avance du budget principal au budget annexe ayant fait l'objet d'un remboursement partiel avant 2018, elle s'élève à 20,3 M€ en 2022.

Entre 2018 et 2022, le solde des dépenses et des recettes du budget annexe ZAI est fortement excédentaire (16,7 M€). Les recettes sont issues de ventes de terrains (20,5 M€) situés dans des zones aménagées avant cette période. En l'absence de nouvelle opération initiée en régie, les dépenses d'aménagement sont inférieures aux recettes (3,8 M€)<sup>61</sup>.

Conformément à l'article L. 5211-37 du CGCT, les cessions sont réalisées de gré à gré après consultation des services de l'État. L'Eurométropole détermine sur cette base des prix attractifs pour sélectionner les entreprises qui s'installent selon la maturité de leur projet, le nombre d'emplois créés et la qualité de leur projet de conception.

Compte tenu de ces critères de sélection et des recettes fiscales attendues, les budgets prévisionnels des opérations d'aménagements, actualisés chaque année, sont déséquilibrés. Fin 2021, cinq des 16 opérations suivies au budget annexe ZAI pendant la période contrôlée sont arrivées à leur terme, pour un déficit cumulé constaté à la clôture de 8,3 M€ devant être pris en charge par le budget principal. En sens inverse, le budget annexe ZAI doit rembourser au budget principal un montant de 15 M€ au titre de l'avance initiale.

---

<sup>61</sup> Cf. annexe 4 - Données relatives aux zones d'activité économique.

Afin d'échelonner les versements du budget principal, seules deux opérations ont été clôturées fin 2022 (« *Trois maires* » et « *Herrade* »), en contrepartie d'une subvention d'équilibre de 3,2 M€.

En application du principe de sincérité budgétaire et comptable, l'Eurométropole de Strasbourg doit procéder à la clôture des opérations d'aménagement à la fin de l'exercice pendant lequel elles arrivent à leur terme. Les déficits prévisionnels étant certains et mesurables, la chambre invite en outre l'Eurométropole à constituer des provisions en vue du versement de subventions d'équilibre à leur clôture. L'Eurométropole s'engage à identifier, quantifier et provisionner le risque financier pour le budget principal dès l'exercice 2024.

#### *Concernant les opérations d'aménagement concédées*

L'aménagement de l'espace européen de l'Entreprise, concédée à la société d'économie mixte « *E Puissance 3* », s'est achevée en 2019 et a généré un excédent de 8,4 M€ pour l'Eurométropole de Strasbourg.

Une telle situation excédentaire fait cependant figure d'exception. Comme pour les ZAE aménagées en régie, les opérations d'aménagement de ZAE concédées en cours de réalisation font apparaître un bilan prévisionnel actualisé négatif à la fin de l'exercice 2022.

Tableau n° 15 : **Bilans prévisionnels actualisés des zones d'activités économiques concédées**

| ZAE                                       | Début de la concession | Fin de la concession | Bilan prévisionnel (en M€) |
|-------------------------------------------|------------------------|----------------------|----------------------------|
| <i>Marché-gare</i>                        | 1966                   | 2025                 | Indisponible               |
| <i>Parc d'Innovation à Illkirch</i>       | 1985                   | 2024                 | - 5,5                      |
| <i>Zone Commerciale Nord à Vendenheim</i> | 2014                   | 2030                 | - 1,4                      |
| <i>Technoparc – Nextmed à Strasbourg</i>  | 2018                   | 2033                 | - 0,3                      |

Source : Comptes rendus financiers annuels 2022.

Le traité de concession de la zone commerciale nord, tel que modifié en novembre 2017, et celui du Technoparc, approuvé en juin 2018, prévoient que le risque de déficit est supporté par l'aménageur. Ils prévoient également une participation de l'Eurométropole d'un montant de 7 M€ pour le Technoparc, payés entre 2019 et 2022, et une participation plafonnée à 9,8 M€ pour la zone commerciale nord, qui doit être versée en trois tranches annuelles entre 2023 et 2026.

### **8.3 Des concessions d'une durée anormalement longue pour l'aménagement du parc d'innovation et du marché-gare**

#### *Le parc d'innovation d'Illkirch*

Le parc d'innovation d'Illkirch, dédié à la recherche et à l'innovation dans les biotechnologies, a fait l'objet d'un contrat de concession sans transfert de risque en date du

31 mai 1985. Le taux de réalisation des équipements initialement prévus est de 33 % pour des dépenses de 70 M€ sur un site de 170 hectares sur la commune d'Illkirch-Graffenstaden. Après prolongation par différents avenants, il arrivera à son terme le 31 décembre 2024. L'état actuel du droit ne permettrait pas de conclure une concession pour une telle durée qui s'avère anormalement longue<sup>62</sup>.

Un mécanisme de portage foncier spécifique a été mis en œuvre. Au fur et à mesure des besoins de commercialisation des terrains, l'Eurométropole cède à la SERS les terrains non aménagés pour une valeur intégrée au bilan de l'opération. À ce titre, la SERS versera à l'Eurométropole un montant estimé à 2,2 M€ à la clôture de l'opération. Celle-ci présentant un déficit prévisionnel de 5,5 M€ fin 2022, l'Eurométropole devra verser en contrepartie un montant équivalent à la SERS, ce qui représentera un coût global net de 3,3 M€. Une provision pourrait être constituée pour préparer cette échéance.

### *Le marché-gare*

Le marché-gare est un marché reconnu d'intérêt national<sup>63</sup> par le décret du 7 novembre 1962, réservé aux professionnels et aux grossistes et visant à sécuriser l'approvisionnement du territoire et les transactions en gros de produits alimentaires. La gestion du marché-gare a été concédée sans transfert de risque à la SAMINS en vertu d'une convention conclue le 12 janvier 1966.

Cette convention prévoyant que la concession prendrait fin après le remboursement des emprunts souscrits pour la construction du marché, sa durée était prolongée tacitement à chaque nouvel emprunt contracté par la SAMINS pour financer des aménagements non prévus par le plan d'aménagement initial. La délibération du 3 mai 2019, qui a autorisé la SAMINS à contracter un nouvel emprunt, a mis fin à cette situation et constaté qu'elle prendrait fin à la date de remboursement du dernier emprunt en cours à cette date, soit le 30 juin 2025. Cette délibération a mis ainsi fin à une situation irrégulière : la concession aurait dû prendre fin de longue date. L'EMS prévoit qu'une nouvelle concession prenne effet pour une durée de vingt ans à la fin de la convention actuelle.

Par ailleurs, l'article R. 761-5 du code de commerce prévoit que le gestionnaire d'un marché d'intérêt national établit un rapport annuel dont l'examen doit être mis à l'ordre du jour de l'organe délibérant de l'autorité concédante. Or, aucun rapport de ce type n'a été examiné par le conseil de l'Eurométropole de Strasbourg depuis 2018. Si un rapport d'activité est produit chaque année par la SAMINS en application de l'article L. 1524-5 du CGCT, il ne permet pas d'établir le bilan prévisionnel de la concession dans son ensemble.

La chambre rappelle donc à l'Eurométropole de Strasbourg l'obligation d'exiger de son concessionnaire la production d'un compte rendu financier annuel. Son examen permettra de préparer le bilan final de l'opération et d'évaluer le montant des sommes dues par la SAMINS à sa clôture.

---

<sup>62</sup> L'article L. 2112-5 du code de la commande publique applicable aux concessions sans transfert de risque prévoit que « la durée du marché est définie en tenant compte de la nature des prestations et de la nécessité d'une remise en concurrence périodique ».

<sup>63</sup> Réglementé par les articles L. 761-1 à L. 762-3 et R. 761-1 à R. 761-26 du code de commerce.

**Rappel du droit n° 5 :** Conformément à l'article R. 761-5 du code de commerce, présenter au conseil métropolitain le rapport annuel du gestionnaire du marché d'intérêt national de Strasbourg.

## ANNEXES

|                                                                                                                                                             |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Annexe n° 1. Suivi des recommandations et rappels du droit formulés dans les observations définitives publiées le 5 juillet 2019 .....                      | 62 |
| Annexe n° 2. Schéma des flux financiers entre l'Eurométropole et la ville de Strasbourg relatifs au service mutualisé des ressources humaines en 2022 ..... | 64 |
| Annexe n° 3. Données relatives à la gestion des ressources humaines.....                                                                                    | 65 |
| Annexe n° 4. Données relatives aux zones d'activités économiques.....                                                                                       | 67 |
| Annexe n° 5. Indicateurs financiers relatifs aux budgets annexes de l'eau et de l'assainissement.....                                                       | 69 |
| Annexe n° 6. Indicateurs financiers relatifs au budget principal .....                                                                                      | 73 |

## **Annexe n° 1. Suivi des recommandations et rappels du droit formulés dans les observations définitives publiées le 5 juillet 2019**

Le précédent contrôle conduit par la chambre portait sur l'Eurométropole de Strasbourg et sur la communauté urbaine de Strasbourg qui l'a précédée pour la période 2012 à 2017. Deux rapports ont été rendus publics le 5 juillet 2019. Ces observations définitives portaient sur la fiabilité des comptes et la qualité de l'information financière, l'évolution de la situation financière, sur les modalités de financement du service public de traitement des déchets ménagers et sur la conduite de la maîtrise d'ouvrage.

Les rapports d'observations définitives faisaient le constat d'une situation financière saine. Ils observaient que le financement du service public de collecte et de traitement des ordures ménagères devait être revu et que la répartition des coûts des services mutualisés de la ville et de l'Eurométropole de Strasbourg devait être clarifié et formulaient à cette fin deux rappels du droit et quatre recommandations.

La chambre relevait qu'un budget annexe ordures ménagères avait été créé en 2018 pour enregistrer les opérations relatives à la gestion des déchets des communes de l'ancienne communauté de communes des Châteaux, fusionnée avec l'Eurométropole de Strasbourg le 1<sup>er</sup> janvier 2017, alors que deux modes de financement des ordures ménagères coexistaient, la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM) pour les cinq communes nouvellement intégrées et la taxe (TEOM) pour les autres membres, et que pour ces derniers, la différence de taux pratiquée entre les deux zones de tarification n'était pas justifiée par la différence de service rendu. La chambre rappelait à l'Eurométropole l'obligation d'harmoniser les modes de tarification et lui recommandait d'enregistrer l'ensemble des opérations relatives à la gestion des déchets dans le budget annexe dédié.

L'Eurométropole indique que l'uniformisation du mode de financement prévu dans un délai légal de cinq ans après la fusion, prolongé de deux ans par la loi de finances pour 2021, a été effectuée. La suppression de la REOM est entérinée par délibération du 25 janvier 2019 et le budget annexe des ordures ménagères a été clôturé le 31 décembre 2022.

L'Eurométropole indique que dans le cadre de la stratégie de financement du service en lien avec les projets de nouvelles collectes et les évolutions du niveau de service, une réflexion a été engagée sur la mise en place d'un taux unique pour l'ensemble du territoire ou d'un rééquilibrage des taux de TEOM, mais que dans le contexte actuel et en tentant compte de l'évolution récente des taux de fiscalité foncière, cette révision n'est pas envisagée sur le mandat en cours. La chambre observe que la mise en œuvre du rappel du droit relatif à la tarification du service est incomplète.

Contrairement à la recommandation en ce sens formulée par la chambre, l'option pour un budget annexe dédié du service de collecte et d'élimination des déchets ménagers n'a pas été retenue pour l'exercice 2023. L'Eurométropole précise que conformément aux obligations légales, une annexe aux documents budgétaires présente la ventilation des dépenses et des recettes du budget principal afférentes au service public de gestion des déchets. La chambre observe que le budget annexe des déchets ménagers créé en 2018 ayant été supprimé, sa recommandation n'a plus d'objet.

La chambre observait également que la mise en œuvre de la redevance spéciale pour l'enlèvement des déchets des professionnels n'était pas achevée et qu'elle s'accompagnait

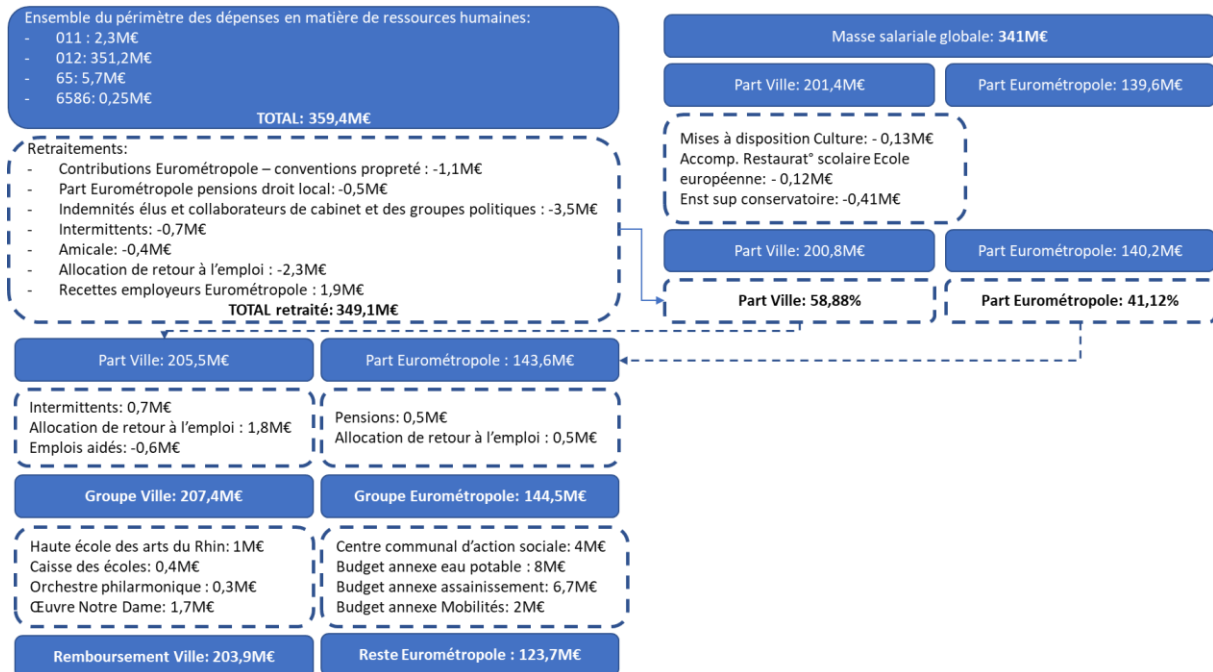
d'exonérations de TEOM pour les entreprises concernées qui en diminuaient les ressources du service. Elle lui recommandait de généraliser l'assujettissement à la redevance spéciale et de supprimer les exonérations accordées aux assujettis. L'Eurométropole indique que par délibérations des 25 janvier 2019 et 25 juin 2021, la redevance spéciale et le principe de l'exonération des assujettis sont généralisés. Cette politique d'exonération vise à renforcer l'incitation financière des entreprises à limiter la production de déchets. La chambre observe que la mise en œuvre partielle de sa recommandation continue de grever le produit de la TEOM.

Le degré de mise en œuvre des autres recommandations et rappels du droit est examiné dans le présent rapport.

| N° rappel du droit | N° reco. | Intitulé                                                                                                                                                                                             | Domaine (1)                         | Degré de mise en œuvre (2) |
|--------------------|----------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|----------------------------|
| 1                  |          | Produire à l'appui de toute délibération sur le régime d'indemnités des élus un tableau annexé tel que prévu à l'article L. 5211-12 alinéa 5 du CGCT                                                 | Gouvernance et organisation interne | TMO                        |
| 2                  |          | Revoir le zonage de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) en fonction du coût du service.                                                                                                | Gouvernance et organisation interne | NMO                        |
|                    | 1        | Mettre en œuvre une formule juridique permettant de sécuriser les droits et devoirs respectifs de l'Eurométropole de Strasbourg et de la Ville de Strasbourg sur le centre administratif de l'Étoile | Gouvernance et organisation interne | MOC                        |
|                    | 2        | Répartir le coût du service maintenance de la direction de la construction et du patrimoine bâti au prorata des surfaces respectives à entretenir                                                    | Gouvernance et organisation interne | TMO                        |
|                    | 3        | Achever la mise en œuvre de la redevance spéciale et revoir la politique d'exonération de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)                                                          | Gouvernance et organisation interne | MOI                        |
|                    | 4        | Prendre en charge dans le budget annexe l'ensemble des charges et des produits du service de collecte et de traitement des déchets.                                                                  | Gouvernance et organisation interne | DSO                        |

(1) Domaines : Achats, Comptabilité, Gouvernance et organisation interne, Situation financière, GRH (gestion des ressources humaines), Situation patrimoniale, Relation avec des tiers. (2) Totalement mise en œuvre (TMO) - Mise en œuvre en cours (MOC) - Mise en œuvre incomplète (MOI) - Non mise en œuvre (NMO) - Refus de mise en œuvre (RMO) - Devenue sans objet (DSO).

## Annexe n° 2. Schéma des flux financiers entre l'Eurométropole et la ville de Strasbourg relatifs au service mutualisé des ressources humaines en 2022



Source : CRC Grand Est à partir du rapport de la commission mixte paritaire relatif à la mutualisation des services de la ville et de l'Eurométropole de Strasbourg pour 2022.

### Annexe n° 3. Données relatives à la gestion des ressources humaines

Tableau n° 1 : Taux de rotation des effectifs

|                          | 2015          | 2019          | 2020          | 2021          | 2022          |
|--------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Entrées                  | 447           | 692           | 571           | 789           | 745           |
| Sorties                  | 533           | 670           | 686           | 636           | 739           |
| Effectifs permanents     | 6 918         | 6 648         | 6 533         | 6 686         | 6 692         |
| <b>Taux de rotation*</b> | <b>14,2 %</b> | <b>20,5 %</b> | <b>19,2 %</b> | <b>21,3 %</b> | <b>22,2 %</b> |

Source : rapport social unique 2022, \*(entrées + sorties) /effectifs.

Tableau n° 2 : Créations de postes depuis 2020

|                                      | 2020      | 2021       | 2022      | jan-juin 2023 | Total      |
|--------------------------------------|-----------|------------|-----------|---------------|------------|
| Créations VDS                        | 27        | 115        | 38        | 8             | 188        |
| Créations EMS                        | 21        | 211        | 16        | 22            | 270        |
| - dont dispositif "nouveaux départs" |           | 18         |           |               | 18         |
| - dont transfert A35                 |           | 44         |           |               | 44         |
| Suppressions VDS                     | - 6       | - 8        | - 17      | - 20          | - 51       |
| Suppressions EMS                     | - 6       | - 9        | - 15      | - 15          | - 45       |
| Créations nettes VDS                 | 21        | 107        | 21        | - 12          | 137        |
| Créations nettes EMS*                | 15        | 140        | 1         | 7             | 163        |
| <b>Total des créations nettes</b>    | <b>36</b> | <b>247</b> | <b>22</b> | <b>-5</b>     | <b>300</b> |

Source : délibérations « emplois » de l'EMS du 28 août 2020 au 28 juin 2023, \* hors « nouveaux départs » et transferts A35.

Tableau n° 3 : Évolution des effectifs sur emplois permanents (périmètre courant)

|                                      | 2018  | 2019  | 2020  | 2021  | 2022  |
|--------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Emplois permanents (A)               | 6 984 | 6 990 | 6 932 | 7 209 | 7 253 |
| Effectifs sur emplois permanents (B) | 6 626 | 6 648 | 6 533 | 6 686 | 6 692 |
| En équivalent temps plein            | 6 388 | 6 404 | 6 302 | 6 358 | 6 444 |
| En équivalent temps plein travaillé  | 6 393 | 6 409 | 6 308 | 6 452 | 6 453 |
| Taux d'occupation (B/A)              | 95 %  | 95 %  | 94 %  | 93 %  | 92 %  |
| <b>Dont titulaires</b>               |       |       |       |       |       |
| Effectifs sur emplois permanents     | 6 082 | 6 048 | 5 980 | 5 983 | 5 917 |
| En équivalent temps plein            | ND    | 5 820 | 5 767 | 5 765 | 5 695 |
| En équivalent temps plein travaillé  | 5 857 | 5 826 | 5 785 | 5 736 | 5 704 |
| <b>Dont contractuels</b>             |       |       |       |       |       |
| Effectifs sur emplois permanents     | ND    | 600   | 553   | 703   | 775   |
| En équivalent temps plein            | ND    | 583   | 535   | 608   | 749   |
| En équivalent temps plein travaillé  | 536   | 582   | 522   | 716   | 749   |

Source : données incluant les emplois fonctionnels issues des comptes administratifs (emplois et équivalents temps plein travaillés), rapports sociaux uniques (effectifs physiques et équivalent temps plein).

Tableau n° 4 : Évolution des effectifs physiques sur emplois non permanents au 31 décembre

| <i>Effectifs physiques au 31/12</i> | 2018  | 2019  | 2020  | 2021  | 2022  |
|-------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Agents vacataires                   | ND    | 1 147 | 1 162 | 1 359 | 1 247 |
| Agents contractuels occasionnels    | ND    | 199   | 172   | 258   | 158   |
| Intermittents du spectacle          | ND    | 58    | 25    | 37    | 71    |
| Contrats aidés                      | ND    | 127   | 86    | 76    | 42    |
| Apprentis                           | ND    | 76    | 82    | 93    | 99    |
| Collaborateurs de cabinet EMS       | ND    | 5     | 8     | 8     | 9     |
| Collaborateurs de groupes d'élus    | ND    | 8     | 8     | 8     | 7     |
| Total                               | 1 554 | 1 620 | 1 543 | 1 839 | 1 633 |

Source : bilan social 2019 et rapports sociaux uniques 2020, 2021, 2022.

## Annexe n° 4. Données relatives aux zones d'activités économiques

Tableau n° 1 : **Surface destinées aux activités économiques dans le plan local d'urbanisme de l'Eurométropole de Strasbourg**

| Type           | Destination selon le règlement du PLUi                                                                                    | Surface en hectares |
|----------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|
| UX             | Zones ouvertes à l'urbanisation destinées aux activités économiques :                                                     | 3 495               |
| Dont UX d      | dont activités commerciales                                                                                               | 268                 |
| Dont UX abcefg | autres que les activités commerciales                                                                                     | 3 227               |
| UY             | Zones ouvertes à l'urbanisation en reconversion destinées à l'accueil d'activités culturelles ou économiques              | 55                  |
| UZ             | Zones ouvertes à l'urbanisation du parc d'innovation d'Illkirch-Graffenstaden                                             | 97                  |
| IAUX           | Zones à ouvrir à l'urbanisation à court ou moyen terme destinées aux activités économiques                                | 246                 |
| IAUY           | Zones en reconversion à ouvrir à l'urbanisation à court ou moyen terme destinées aux activités culturelles ou économiques | 3                   |
| IAUZ           | Périmètre du parc d'innovation d'Illkirch à ouvrir à l'urbanisation à court ou moyen terme                                | 74                  |
| IIAUX          | Réserves foncières destinées aux activités économiques                                                                    | 548                 |
| Total          |                                                                                                                           | 4 519               |

Source : Plan local d'urbanisme intercommunal de l'Eurométropole de Strasbourg, à jour de la modification n° 3 du 25 juin 2021.

Tableau n° 2 : Dépenses et recettes liées à l'aménagement de zones d'activité économique en régie

| <i>Zone d'activité</i>  | Dépenses (en €)     | Recettes (en €)      |
|-------------------------|---------------------|----------------------|
| <i>Eckbolsheim</i>      | 21 270,00           | -                    |
| <i>Entzheim</i>         | 119 473,48          | 2 723 145,60         |
| <i>Eschau</i>           | 798 343,98          | 3 039 407,20         |
| <i>Holtzheim</i>        | 914 770,65          | 7 332 375,10         |
| <i>Oswald</i>           | -                   | 715 570,40           |
| <i>La Redoute</i>       | 512 746,12          | -                    |
| <i>Lingolsheim</i>      | 915,00              | -                    |
| <i>Niederhausbergen</i> | 54 104,09           | -                    |
| <i>Vendenheim</i>       | 1 267 398,75        | 1 453 054,52         |
| <i>Total</i>            | <b>3 689 022,07</b> | <b>15 263 552,82</b> |

Source : Eurométropole de Strasbourg.

Tableau n° 3 : Bilan des zones d'activité économique gérées en régie arrivées à terme depuis 2018

| <i>Zones d'activité</i> | Bilan final de la ZAE (en €) | Remboursement de l'avance du BA au BP en investissement (en €) |
|-------------------------|------------------------------|----------------------------------------------------------------|
| <i>Vigie à Ostwald</i>  | - 449 643                    | 406 785                                                        |
| <i>Entzheim 1-2</i>     | - 3 850 663                  | 8 746 734                                                      |
| <i>Holtzheim</i>        | - 2 547 689                  | 5 720 856                                                      |
| <i>Klebsau</i>          | - 1 355 839                  | 126 267                                                        |
| <i>Trois maires</i>     | - 2 960 576                  | -                                                              |
| <i>Herrade</i>          | - 250 212,6                  | -                                                              |
| <i>Total</i>            | - 11 414 621                 | 15 000 641                                                     |

Source : Eurométropole de Strasbourg.

## Annexe n° 5. Indicateurs financiers relatifs aux budgets annexes de l'eau et de l'assainissement

Tableau n° 1 : La capacité d'autofinancement du budget annexe de l'eau

| <i>En €</i>                                     | 2018              | 2019              | 2020              | 2021              | 2022              | 2023              |
|-------------------------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| <b>Ressources d'exploitation</b>                | <b>32 575 222</b> | <b>33 801 170</b> | <b>33 578 155</b> | <b>33 246 952</b> | <b>34 568 723</b> | <b>32 885 680</b> |
| + Production immobilisée                        | 0                 | 221 637           | 198 151           | 350 000           | 432 245           | 235 733           |
| <b>= Produit total</b>                          | <b>32 575 222</b> | <b>34 022 806</b> | <b>33 776 306</b> | <b>33 596 952</b> | <b>35 000 968</b> | <b>33 121 413</b> |
| - Consommations intermédiaires                  | 9 424 139         | 9 468 274         | 8 647 274         | 9 228 694         | 8 987 462         | 11 133 340        |
| - Impôts taxes et versements assimilés          | 1 782 703         | 2 106 803         | 2 066 853         | 1 939 425         | 2 016 371         | 1 870 041         |
| - Charges de personnel                          | 7 896 092         | 8 237 387         | 7 958 340         | 7 961 063         | 8 043 565         | 8 086 586         |
| + Subvention d'exploitation perçues             | 55 373            | 0                 | 65 100            | 260 293           | 367 797           | 204 500           |
| + Autres produits de gestion                    | 32 341            | 8 787             | 196               | 198               | 605               | 0                 |
| - Autres charges de gestion                     | 146 579           | 79 888            | 49 257            | 172 256           | 105 819           | 146 305           |
| <b>= Excédent brut d'exploitation</b>           | <b>13 413 424</b> | <b>14 139 241</b> | <b>15 119 878</b> | <b>14 556 005</b> | <b>16 216 152</b> | <b>12 089 640</b> |
| +/- Résultat financier                          | - 75 751          | - 10 469          | - 9 803           | - 9 099           | - 8 415           | - 7 731           |
| +/- Résultat exceptionnel (réel, hors cessions) | - 467 874         | - 177 320         | - 81 194          | - 98 510          | - 67 034          | - 165 509         |
| <b>= CAF brute</b>                              | <b>12 869 799</b> | <b>13 951 451</b> | <b>15 028 882</b> | <b>14 448 395</b> | <b>16 140 704</b> | <b>11 916 401</b> |
| - Annuité en capital de la dette                | 652 933           | 19 600            | 19 600            | 19 600            | 19 600            | 19 600            |
| <b>= CAF nette ou disponible (C)</b>            | <b>12 216 865</b> | <b>13 931 851</b> | <b>15 009 282</b> | <b>14 428 795</b> | <b>16 121 104</b> | <b>11 896 801</b> |

Source : Comptes de gestion, données 2023 provisoires.

Tableau n° 2 : Le financement des investissements en matière d'eau potable

| <i>En €</i>                                                             | 2018              | 2019              | 2020              | 2021              | 2022              | 2023              | Cumul             |
|-------------------------------------------------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| <b>= CAF nette (C)</b>                                                  | <b>12 216 865</b> | <b>13 931 851</b> | <b>15 009 282</b> | <b>14 428 795</b> | <b>16 121 104</b> | <b>11 896 801</b> | <b>83 604 698</b> |
| + Subventions d'investissement                                          | 3 460 473         | 2 842 022         | 76 344            | 160 118           | 237 667           | 1 522 766         | 8 299 391         |
| + Produits de cession                                                   | 4 854             | 3 190             | 18 392            | 1 000             | 444               | 16 992            | 44 872            |
| <b>= Recettes d'inv. hors emprunt (D)</b>                               | <b>3 465 327</b>  | <b>2 845 212</b>  | <b>94 736</b>     | <b>161 118</b>    | <b>238 111</b>    | <b>1 539 758</b>  | <b>8 344 263</b>  |
| <b>Financement propre disponible (C+D)</b>                              | <b>15 682 193</b> | <b>16 777 063</b> | <b>15 104 017</b> | <b>14 589 914</b> | <b>16 359 215</b> | <b>13 436 559</b> | <b>91 948 961</b> |
| Dépenses d'équipement                                                   | 22 598 862        | 14 901 134        | 13 822 699        | 14 809 680        | 12 695 862        | 16 775 031        | 95 603 268        |
| Variation autres dettes et cautionnements                               | - 46              | - 2 553           | - 2 018           | 31 862            | 15 487            | 8 597             | 51 330            |
| Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global | - 6 916 624       | 1 878 482         | 1 283 336         | - 251 629         | 3 647 866         | - 3 347 069       | - 3 705 637       |

Source : comptes de gestion, données 2023 provisoires.

Tableau n° 3 : La capacité d'autofinancement du budget annexe de l'assainissement

| <i>En €</i>                                                  | 2018              | 2019              | 2020              | 2021              | 2022              | 2023              |
|--------------------------------------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| <i>Chiffre d'affaires</i>                                    | 41 773 999        | 43 259 892        | 43 521 730        | 40 440 749        | 43 612 388        | 43 009 335        |
| <b>= Ressources d'exploitation</b>                           | <b>41 773 999</b> | <b>43 259 892</b> | <b>43 521 730</b> | <b>40 440 749</b> | <b>43 612 388</b> | <b>43 009 335</b> |
| + <i>Production immobilisée</i>                              | 0                 | 0                 | 12 876            | 6 396             | 0                 | 0                 |
| <b>= Produit total</b>                                       | <b>41 773 999</b> | <b>43 259 892</b> | <b>43 534 606</b> | <b>40 447 145</b> | <b>43 612 388</b> | <b>43 009 335</b> |
| - <i>Consommations intermédiaires</i>                        | 21 961 895        | 24 770 876        | 24 028 536        | 21 860 991        | 24 888 215        | 28 850 603        |
| - <i>Impôts taxes et versements assimilés</i>                | 555 913           | 14 581            | 23 872            | 15 566            | 13 654            | 15 448            |
| - <i>Charges de personnel</i>                                | 6 854 620         | 6 496 803         | 6 430 550         | 6 500 874         | 6 684 668         | 6 602 536         |
| + <i>Subvention d'exploitation perçues</i>                   | 77 711            | 419 912           | 110 512           | 427 811           | 82 910            | 276 053           |
| + <i>Autres produits de gestion</i>                          | 20 256            | 2 307             | 0                 | 0                 | 37 559            | 80 149            |
| - <i>Autres charges de gestion</i>                           | 137 223           | 55 962            | 39 694            | 221 841           | 179 565           | 155 869           |
| <b>= Excédent brut d'exploitation</b>                        | <b>12 362 315</b> | <b>12 343 889</b> | <b>13 122 465</b> | <b>12 275 684</b> | <b>11 966 756</b> | <b>7 741 081</b>  |
| +/- <i>Résultat financier</i>                                | - 24 459          | - 22 129          | - 19 702          | - 17 176          | - 14 547          | - 11 809          |
| +/- <i>Résultat exceptionnel</i>                             | - 1 203 053       | 78 885            | - 1 061 715       | - 265 449         | - 215 268         | - 322 422         |
| <b>= CAF brute</b>                                           | <b>11 134 803</b> | <b>12 400 645</b> | <b>12 041 048</b> | <b>11 993 059</b> | <b>11 736 941</b> | <b>7 406 850</b>  |
| - <i>Annuité en capital de la dette (hors autres dettes)</i> | 975 102           | 616 172           | 198 599           | 67 791            | 70 421            | 73 159            |
| <b>= CAF nette ou disponible (C)</b>                         | <b>10 159 701</b> | <b>11 784 472</b> | <b>11 842 449</b> | <b>11 925 268</b> | <b>11 666 520</b> | <b>7 333 691</b>  |

Source : comptes de gestion, données 2023 provisoires.

Tableau n° 4 : Le financement des investissements en matière d'assainissement

| En €                                                                        | 2018              | 2019              | 2020              | 2021              | 2022              | 2023              | Cumul             |
|-----------------------------------------------------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| = CAF nette ou disponible (C)                                               | 10 159 701        | 11 784 472        | 11 842 449        | 11 925 268        | 11 666 520        | 7 333 691         | 64 712 102        |
| Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)                                     | 1 380 643         | 1 631 098         | 2 614 170         | 2 231 530         | 2 102 881         | 2 404 750         | 12 365 072        |
| +Subventions d'investissement                                               | 340 843           | 515 871           | 0                 | 399 902           | 4 289 186         | 3 110 152         | 8 655 955         |
| <b>Financement propre disponible</b>                                        | <b>11 883 298</b> | <b>13 957 029</b> | <b>14 625 774</b> | <b>14 557 700</b> | <b>18 059 588</b> | <b>12 856 697</b> | <b>85 940 085</b> |
| Dépenses d'équipement                                                       | 17 528 349        | 15 141 991        | 13 060 439        | 19 427 121        | 26 867 833        | 25 703 923        | 117 729 655       |
| +/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés | - 163 393         | 0                 | - 8 28 443        | 0                 | 0                 |                   | - 991 837         |
| - Participations et inv. financiers nets                                    | 28 097            | 0                 | 5 255             | - 5 834           | - 5 834           |                   | 21 684            |
| +/- Solde des opérations pour compte de tiers                               | - 14 382          | - 77 071          | 102 994           | 41 659            | 29 103            |                   | 82 303            |
| Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global     | - 5 524 137       | - 1 262 034       | 2 491 518         | - 4 821 927       | - 8 773 307       | - 12 847 227      | - 30 737 114      |

Source : comptes de gestion, données 2023 provisoires.

Tableau n° 5 : Contribution de la trésorerie des budgets annexes de l'eau potable et de l'assainissement au budget principal

|                                                          | Au 31 décembre en €                   | 2018        | 2019         | 2020         | 2021         | 2022        | 2023        |
|----------------------------------------------------------|---------------------------------------|-------------|--------------|--------------|--------------|-------------|-------------|
| Eau potable                                              | Fonds de roulement net global         | 18 609 632  | 20 488 114   | 21 771 449   | 21 519 821   | 25 167 687  | 21 820 619  |
|                                                          | - Besoin en fonds de roulement global | - 8 503 989 | - 3 955 971  | - 2 040 982  | - 20 127 821 | - 6 934 166 | - 9 206 328 |
|                                                          | Trésorerie (A)                        | 26 924 840  | 24 216 100   | 23 740 661   | 40 726 859   | 31 815 957  | 31 026 946  |
| Assainissement                                           | Fonds de roulement net global         | 48 493 459  | 47 231 426   | 49 722 943   | 44 901 016   | 36 127 708  | 23 280 482  |
|                                                          | - Besoin en fonds de roulement global | 12 365 483  | - 12 492 374 | - 12 151 875 | 4 604 364    | 2 336 123   | - 5 819 217 |
|                                                          | Trésorerie (B)                        | 36 021 527  | 59 618 305   | 61 769 750   | 40 262 925   | 33 715 627  | 29 099 698  |
| Total A+B                                                |                                       | 62 946 367  | 83 834 405   | 85 510 411   | 80 989 784   | 65 531 584  | 60 126 644  |
| Part de la trésorerie du budget principal au 31 décembre |                                       | 69 %        | 63 %         | 51 %         | 44 %         | 51 %        | 50 %        |

Source : comptes de gestion, données 2023 provisoires.

## Annexe n° 6. Indicateurs financiers relatifs au budget principal

Tableau n° 1 : Poids de chaque budget au 31 décembre 2023

| Libellé du budget    | Nomenclature | Recettes en €  | % BP BA      |
|----------------------|--------------|----------------|--------------|
| BP                   | M57          | 856 693 489    | 73,8 %       |
| BA mobilités actives | M57          | 205 941 076    | 17,7 %       |
| BA assainissement    | M49          | 51 789 204     | 4,5 %        |
| BA eau               | M49          | 45 641 756     | 3,9 %        |
| <b>BA ZAI</b>        | <b>M57</b>   | <b>263 779</b> | <b>0,0 %</b> |

Source : Comptes de gestion, données 2023 provisoires.

Tableau n° 2 : Délai global de paiement moyen répartition ordonnateur/comptable du budget principal

| En jours           | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023<br>(novembre) |
|--------------------|------|------|------|------|------|--------------------|
| Délai ordonnateur  | 31   | 25   | 16,5 | 16   | 16   | 15                 |
| Délai comptable    | 7    | 7    | 3,5  | 6    | 5    | 6                  |
| Délai global moyen | 38   | 32   | 20   | 22   | 21   | 21                 |

Source : Service comptable de l'Eurométropole de Strasbourg.

Tableau n° 3 : **Produits et charges du budget principal**

| <i>En €</i>                                                 | 2018                | 2019                | 2020                | 2021                | 2022                | 2023                |
|-------------------------------------------------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| Impôts locaux                                               | 159 243 196         | 162 563 256         | 167 605 968         | 78 618 211          | 106 348 192         | 116 674 706         |
| CVAE                                                        | 46 698 885          | 51 021 941          | 52 941 923          | 51 102 551          | 47 455 346          |                     |
| TASCOM                                                      | 5 427 600           | 5 689 915           | 5 696 024           | 5 623 818           | 6 116 871           | 6 800 141           |
| IFER                                                        | 2 324 486           | 2 415 052           | 2 490 781           | 2 630 197           | 2 733 069           | 2 907 767           |
| Rôles supplémentaires                                       | 3 295 031           | 3 928 932           | 1 331 156           | 3 641 687           | 3 450 508           | 2 388 288           |
| Reversements sur impôts locaux                              | - 42 654            | - 29 020            | - 19 294            | - 1 708 710         | - 31 494            | - 21 092            |
| Fraction de TVA                                             |                     |                     |                     | 83 009 072          | 90 961 652          | 148 871 523         |
| Impôts et taxes activités de services                       | 4 932 279           | 5 495 288           | 2 594 475           | 4 652 557           | 6 655 782           | 6 791 007           |
| Impôts et taxes production conso énergétique                | 143 301             | 233 991             | 235 350             | 151 231             | 192 116             | 553 335             |
| Taxes urbanisation et l'environnement                       | 63 743 814          | 64 943 335          | 65 939 987          | 62 885 716          | 63 291 988          | 68 410 511          |
| Autres taxes                                                | 23 938              | 89 950              | - 218 648           | 184 360             | 288 140             | - 547 217           |
| <b>Ressources fiscales propres (A)</b>                      | <b>285 789 875</b>  | <b>296 352 640</b>  | <b>298 597 721</b>  | <b>290 790 691</b>  | <b>327 462 169</b>  | <b>352 828 969</b>  |
| Attribution de compensation brute                           | 2 492 709           | 2 492 709           | 2 492 709           | 2 492 709           | 2 492 709           | 2 492 709           |
| Reversement d'attribution de compensation                   | - 73 777 570        | - 73 777 570        | - 73 777 570        | - 73 777 570        | - 73 777 570        | - 73 777 570        |
| Reversement de dotation de solidarité communautaire         | - 14 431 128        | - 14 561 363        | - 14 691 604        | - 14 823 051        | - 14 957 108        | - 14 859 206        |
| FNGIR                                                       | 24 361 738          | 24 335 580          | 24 354 204          | 24 354 204          | 24 354 204          | 24 354 204          |
| Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité (net)          | - 1 098 558         | - 1 270 299         | - 1 131 271         | - 920 904           | - 664 173           | 6 429 665           |
| Autres fiscalités reversées                                 | 1 061 791           |                     |                     |                     |                     |                     |
| <b>Fiscalité reversée (B)</b>                               | <b>- 61 391 018</b> | <b>- 62 780 943</b> | <b>- 62 753 532</b> | <b>- 62 674 612</b> | <b>- 62 551 938</b> | <b>- 55 360 198</b> |
| <b>Fiscalité nette (A+B)</b>                                | <b>224 398 858</b>  | <b>233 571 697</b>  | <b>235 844 189</b>  | <b>228 116 079</b>  | <b>264 910 231</b>  | <b>297 468 771</b>  |
| Ventes, pds services et domaine, rembours. frais            | 256 646 121         | 254 809 913         | 241 651 804         | 256 599 840         | 270 749 319         | 274 621 765         |
| Autres produits de gestion courante                         | 16 097 691          | 29 559 844          | 19 733 991          | 19 724 024          | 32 775 135          | 23 611 795          |
| <b>Ressources d'exploitation (C)</b>                        | <b>272 743 811</b>  | <b>284 369 757</b>  | <b>261 385 795</b>  | <b>276 323 863</b>  | <b>303 524 454</b>  | <b>298 233 560</b>  |
| Dotation globale de fonctionnement                          | 80 830 409          | 80 020 046          | 79 618 851          | 79 341 057          | 79 013 789          | 79 816 452          |
| Dotation globale de Fonctionnement des permanents syndicaux | 50 670              | 63 102              |                     |                     |                     |                     |

# RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

| <i>En €</i>                                                       | 2018               | 2019               | 2020               | 2021               | 2022               | 2023               |
|-------------------------------------------------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| Dotation globale de décentralisation                              | 147 775            | 147 775            | 147 775            | 182 807            | 147 775            | 181 475            |
| FCTVA                                                             | 349 595            | 601 274            | 1 425 052          | 895 284            | 841 984            | 1 181 980          |
| Participations État Région Département Europe...                  | 3 378 783          | 3 528 301          | 6 104 738          | 4 294 721          | 5 175 193          | 5 760 134          |
| Compensations DCRTP, autres                                       | 27 536 370         | 28 826 467         | 29 045 279         | 43 225 980         | 44 731 332         | 47 656 877         |
| <b>Ressources institutionnelles (D)</b>                           | <b>112 293 602</b> | <b>113 186 965</b> | <b>116 341 696</b> | <b>127 939 849</b> | <b>129 910 073</b> | <b>134 596 917</b> |
| <b>Produits de gestion (E=A+B+C+D)</b>                            | <b>609 436 271</b> | <b>631 128 419</b> | <b>613 571 680</b> | <b>632 379 792</b> | <b>698 344 758</b> | <b>730 299 248</b> |
| Achats                                                            | 16 072 204         | 17 121 428         | 19 131 248         | 17 620 498         | 20 873 937         | 28 829 704         |
| Services extérieurs                                               | 27 641 593         | 25 401 195         | 24 070 185         | 27 973 520         | 30 489 792         | 29 440 688         |
| Autres services extérieurs hors personnel                         | 31 051 002         | 35 894 590         | 40 832 741         | 44 574 838         | 46 041 590         | 49 017 403         |
| Impôts et taxes hors personne                                     | 4 821 501          | 4 045 532          | 4 684 655          | 3 777 568          | 3 974 127          | 4 438 801          |
| Rabais et remises                                                 | - 36 539           | - 2 433 765        | - 147 427          | - 25 905           | - 6 648            | - 34 625           |
| <b>Charges à caractère général (F)</b>                            | <b>79 549 760</b>  | <b>80 028 980</b>  | <b>88 571 402</b>  | <b>93 920 519</b>  | <b>101 372 798</b> | <b>111 691 972</b> |
| Rémunération du personnel titulaire                               | 199 967 600        | 201 313 440        | 202 829 899        | 203 861 845        | 209 158 910        | 216 269 830        |
| Rémunération du personnel non titulaire                           | 25 903 134         | 28 355 141         | 23 865 009         | 30 501 062         | 38 865 244         | 37 945 130         |
| Rémunération vacataires/emplois aidés/apprentis                   | 7 954 775          | 8 020 059          | 7 834 840          | 9 430 250          | 9 347 202          | 8 717 318          |
| Atténuation de charges                                            | - 1 049 491        | - 1 768 380        | - 1 599 921        | - 1 105 482        | - 1 523 579        | - 2 265 816        |
| Cotisations sociales                                              | 84 284 366         | 83 796 870         | 80 769 010         | 83 500 381         | 83 200 772         | 88 457 117         |
| Impôts et taxes sur rému.                                         | 5 970 174          | 5 987 892          | 5 587 112          | 6 137 226          | 6 466 435          | 6 717 392          |
| Autres                                                            | 2 116 622          | 2 117 247          | 1 587 189          | 953 744            | 1 269 371          | 1 726 326          |
| Charges de personnel externe                                      | 1 245 543          | 1 686 058          | 1 467 956          | 1 983 972          | 2 030 483          | 2 177 980          |
| <b>Charges de personnel (G)</b>                                   | <b>326 392 721</b> | <b>329 508 327</b> | <b>322 341 095</b> | <b>335 262 998</b> | <b>348 814 837</b> | <b>359 745 277</b> |
| <b>Aides directes à la personne (H)</b>                           | <b>1 103 140</b>   | <b>1 138 063</b>   | <b>1 097 421</b>   | <b>1 110 812</b>   | <b>1 230 644</b>   | <b>1 196 434</b>   |
| Contributions obligatoires (services incendie, fonds sociaux ...) | 53 360 625         | 35 166 667         | 35 644 410         | 36 508 454         | 35 614 121         | 37 407 639         |
| Participations                                                    |                    |                    |                    | 277 919            | 1 463 859          | 1 438 328          |
| Indemnités et frais des élus                                      | 2 521 371          | 2 546 507          | 2 421 234          | 2 666 864          | 2 685 997          | 2 419 628          |
| Autres charges diverses                                           | 40 689 888         | 40 672 324         | 32 554 979         | 34 075 123         | 49 792 976         | 67 536 730         |
| <b>Autres charges de gestion (I)</b>                              | <b>96 571 885</b>  | <b>78 385 497</b>  | <b>70 620 623</b>  | <b>73 528 360</b>  | <b>89 556 953</b>  | <b>109 212 593</b> |

| <i>En €</i>                                                                           | 2018              | 2019               | 2020              | 2021              | 2022               | 2023              |
|---------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|--------------------|-------------------|-------------------|--------------------|-------------------|
| <b>Subventions de fonctionnement (J)</b>                                              | 30 490 146        | 31 011 682         | 33 105 147        | 32 010 478        | 33 432 807         | 32 143 466        |
| <b>Charges de gestion (K=F+G+H+I+J)</b>                                               | 534 107 653       | 520 072 549        | 515 735 688       | 535 833 167       | 574 408 039        | 613 989 741       |
| <b>Excédent brut de fonctionnement : Produits de gestion E - Charges de gestion K</b> | 75 328 618        | 111 055 871        | 101 832 944       | 96 546 624        | 123 936 719        | 116 309 507       |
| En % des produits de gestion                                                          | 12,4 %            | 17,6 %             | 16,6 %            | 15,3 %            | 17,7 %             | 15,9 %            |
| Résultats financiers                                                                  | - 10 344 241      | - 9 549 569        | - 9 566 564       | - 8 582 922       | - 9 035 208        | - 16 245 040      |
| Titres et mandats annulés sur exercices antérieurs                                    | 1 821 534         | - 324 464          | - 682 347         | 61 627            | - 164 644          | - 377 461         |
| <b>CAF BRUTE (L)</b>                                                                  | <b>66 805 911</b> | <b>101 181 838</b> | <b>91 584 032</b> | <b>88 025 330</b> | <b>114 736 866</b> | <b>99 687 006</b> |

Source : Comptes de gestion, données 2023 provisoires.

Tableau n° 4 : Budget principal : de la CAF brute à la trésorerie nette

| En €                                                                    | 2018                | 2019                | 2020                | 2021                | 2022                | 2023                 |
|-------------------------------------------------------------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|----------------------|
| <b>CAF BRUTE</b>                                                        | <b>66 805 911</b>   | <b>101 181 838</b>  | <b>91 584 032</b>   | <b>88 025 330</b>   | <b>114 736 866</b>  | <b>99 687 006</b>    |
| Annuité en capital de la dette (M)                                      | 41 674 444          | 42 430 057          | 46 298 007          | 48 672 016          | 69 752 019          | 53 583 482           |
| <b>CAF NETTE OU DISPONIBLE (N)</b>                                      | <b>25 131 467</b>   | <b>58 751 782</b>   | <b>45 286 025</b>   | <b>39 353 314</b>   | <b>44 984 847</b>   | <b>46 103 524</b>    |
| Taxe d'aménagement et d'équipement                                      | 5 389 117           | 2 935 751           | 5 763 740           | 5 554 308           | 3 625 265           | 3 928 682            |
| FCTVA                                                                   | 12 783 909          | 14 001 442          | 15 079 261          | 14 976 179          | 9 741 162           | 15 388 168           |
| Subventions d'investissement reçues                                     | 20 339 691          | 27 344 456          | 22 402 704          | 35 973 131          | 40 705 195          | 43 821 391           |
| Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)        | 7 346 904           | 5 266 652           | 7 413 810           | 4 189 673           | 5 784 357           | 6 137 029            |
| Produits de cession                                                     | 33 168 226          | 10 078 219          | 4 997 162           | 7 085 902           | 4 265 476           | 4 447 721            |
| <b>Recettes d'investissement hors emprunt (O)</b>                       | <b>79 027 848</b>   | <b>59 626 520</b>   | <b>55 656 676</b>   | <b>67 779 192</b>   | <b>64 121 105</b>   | <b>73 722 991</b>    |
| <b>Financement propre disponible (N+O)</b>                              | <b>104 159 315</b>  | <b>118 378 302</b>  | <b>100 942 701</b>  | <b>107 132 506</b>  | <b>109 105 952</b>  | <b>119 826 515</b>   |
| Dépenses d'équipement                                                   | 105 717 630         | 120 673 025         | 91 553 658          | 159 050 276         | 147 439 162         | 200 631 600          |
| Subventions d'équipement versées hors attributions de compensation      | 36 754 409          | 35 433 260          | 29 752 710          | 30 336 698          | 26 399 121          | 32 307 365           |
| Dons, subventions et prises de participation                            | 0                   | 918 573             | - 3 028 226         | - 1 559 564         | - 12 976 641        | - 5 417 557          |
| Participations et inv. financiers nets                                  | 12 411 350          | - 4 007 676         | - 3 702 081         | 3 761 211           | 10 236 031          | 12 833 485           |
| Charges à répartir                                                      | 0                   | 0                   | 3 996 952           | 0                   | 0                   | 0                    |
| Variations dettes et cautionnements (P)                                 | 231 310             | - 132 832           | 810                 | 121 770             | - 2 892             | 46                   |
| Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre                        | - 50 955 384        | - 34 506 048        | - 17 631 121        | - 84 577 885        | - 61 988 829        | - 120 528 424        |
| Solde des opérations pour compte de tiers                               | - 1 721 783         | - 9 372 885         | - 3 796 961         | - 2 379 506         | - 3 692 197         | - 1 723 217          |
| <b>Besoin (-) ou capacité (+) de financement</b>                        | <b>- 52 677 167</b> | <b>- 43 878 933</b> | <b>- 21 428 082</b> | <b>- 86 957 392</b> | <b>- 65 681 027</b> | <b>- 122 251 642</b> |
| Nouveaux emprunts de l'année (Q)                                        | 20 000 000          | 60 000 000          | 40 000 000          | 100 000 000         | 60 000 000          | 113 400 000          |
| Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global | - 32 677 167        | 16 121 067          | 18 571 918          | 13 042 608          | - 5 681 027         | - 8 851 642          |
| Encours de dettes du BP au 31 décembre (S=R-M-P+Q)                      | <b>568 717 411</b>  | <b>586 420 187</b>  | <b>580 121 370</b>  | <b>631 327 584</b>  | <b>621 578 457</b>  | <b>681 394 929</b>   |
| Fonds de roulement net global                                           | 47 978 737          | 64 099 804          | 82 680 303          | 95 724 072          | 90 043 046          | 82 606 091           |

| En €                                  | 2018              | 2019               | 2020               | 2021               | 2022               | 2023               |
|---------------------------------------|-------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| - Besoin en fonds de roulement global | - 43 385 353      | - 68 671 646       | - 83 570 048       | - 89 835 067       | - 39 274 021       | - 37 070 612       |
| <b>Trésorerie nette</b>               | <b>91 364 090</b> | <b>132 771 450</b> | <b>166 250 351</b> | <b>185 559 139</b> | <b>129 317 067</b> | <b>119 676 703</b> |
| En jours de charges courantes         | 61                | 91                 | 116                | 124                | 81                 | 69                 |

Source : Comptes de gestion, données 2023 provisoires.

Tableau n° 5 : Capacité de désendettement du budget principal

| En €                                                          | 2018        | 2019        | 2020        | 2021        | 2022        | 2023        |
|---------------------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Encours de dettes du BP au 1 <sup>er</sup> janvier            | 590 623 165 | 568 717 411 | 586 420 187 | 580 121 370 | 631 327 584 | 621 578 457 |
| - Annuité en capital de la dette                              | 41 674 444  | 42 430 057  | 46 298 007  | 48 672 016  | 69 752 019  | 53 583 482  |
| - Var des autres dettes non financières                       | 231 310     | - 132 832   | 810         | 121 770     | - 2 892     | 46          |
| + Nouveaux emprunts                                           | 20 000 000  | 60 000 000  | 40 000 000  | 100 000 000 | 60 000 000  | 113 400 000 |
| = Encours de dettes du BP au 31 décembre                      | 568 717 411 | 586 420 187 | 580 121 370 | 631 327 584 | 621 578 457 | 681 394 929 |
| <b>Capacité de désendettement en années (dette/CAF brute)</b> | <b>8,51</b> | <b>5,80</b> | <b>6,33</b> | <b>7,17</b> | <b>5,42</b> | <b>6,84</b> |

Source : Comptes de gestion, données 2023 provisoires.

Tableau n° 6 : Autorisations de programme inscrites au compte administratif du budget principal

| En €                                                                      | 2018        | 2019        | 2020          | 2021          | 2022          |
|---------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|---------------|---------------|---------------|
| AP votées dans l'année                                                    | 30 549 090  | 205 002 971 | 81 258 374    | 32 717 451    | 120 531 623   |
| AP affectées non couvertes par des CP réalisés au 01/01/N (1)             | 561 054 351 | 888 588 005 | 754 327 436   | 1 029 336 317 | 1 471 475 253 |
| Flux d'AP affectées dans l'année (2)                                      | 89 098 526  | 65 028 121  | 440 840 719   | 699 738 020   | 380 377 075   |
| AP affectées annulées (3)                                                 | 10 061 654  | 20 032 413  | 21 324 115    | 55 085 389    | 52 621 151    |
| Stock d'AP affectées restant à financer (4) = (1) + (2) - (3)             | 640 091 224 | 933 583 714 | 1 173 844 040 | 1 673 988 948 | 1 799 231 178 |
| CP mandatés au budget de l'année N (5)                                    | 97 948 997  | 151 991 733 | 99 740 810    | 157 770 806   | 157 809 092   |
| AP affectées non couvertes par des CP mandatés au 31/12/N (6) = (4) - (5) | 542 142 227 | 781 591 981 | 1 074 103 230 | 1 516 218 142 | 1 641 422 086 |

Source : Comptes administratifs, données 2023 provisoires.

Tableau n° 7 : Prospective financière présentée au débat d'orientation budgétaire 2024

|                                                                                            | 2019    | 2020    | 2021    | 2022    | 2023    | 2024    | 2025    | 2026    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| <i>Produits hors fiscalité et DGF</i>                                                      | 424,7   | 396,4   | 422,1   | 454,7   | 477,5   | 473,7   | 484     | 495,1   |
| <i>Dotation globale de fonctionnement (DGF)</i>                                            | 80,1    | 79,6    | 79,3    | 79      | 79,8    | 79,4    | 78,6    | 77,8    |
| <i>Produit fiscalité directe</i>                                                           | 225,6   | 230,1   | 224,6   | 257,1   | 275,3   | 282,9   | 292,5   | 301     |
| <i>Recettes de fonctionnement hors cessions</i>                                            | 730,4   | 706,1   | 726,1   | 790,8   | 832,6   | 836,1   | 855,4   | 873,9   |
| <i>Charges de personnel</i>                                                                | 331,7   | 324,4   | 336,7   | 351,2   | 362     | 367,5   | 376,6   | 386,1   |
| <i>Subventions et contribution au service d'incendie et de secours</i>                     | 58,3    | 60,4    | 59,7    | 61,7    | 62      | 67,5    | 68,5    | 69,5    |
| <i>Contribution au budget annexe Mobilités actives</i>                                     | 12,2    | 22      | 28,2    | 38,4    | 58,8    | 61,5    | 65,1    | 70,2    |
| <i>Charges de gestion hors énergie</i>                                                     | 213,4   | 204,8   | 206,1   | 223,4   | 228,3   | 240     | 246,8   | 245,6   |
| <i>Energie</i>                                                                             | 9,9     | 8,9     | 10,3    | 13      | 20,8    | 19,1    | 17      | 16      |
| <i>Intérêts de la dette</i>                                                                | 10,02   | 9,47    | 8,76    | 8,96    | 17,2    | 24,48   | 27,99   | 31,2    |
| <i>Dépenses de fonctionnement</i>                                                          | 625,5   | 620,5   | 641,1   | 687,8   | 731,9   | 755,5   | 774,1   | 787,4   |
| <i>Épargne brute hors cessions</i>                                                         | 104,9   | 86      | 85      | 103     | 100,6   | 80,5    | 81,4    | 86,5    |
| <i>Épargne nette hors cessions</i>                                                         | 52,9    | 30,1    | 26,8    | 43,3    | 39,2    | 16,5    | 15,9    | 17,5    |
| <i>Plan pluriannuel d'investissement (budget principal)</i>                                | 211,5   | 242     | 269,4   | 275,5   | 300     | 320     | 320     | 270     |
| <i>Investissement réalisé (hors dette)</i>                                                 | 185,5   | 135,8   | 208,7   | 196,7   | 260     | 266     | 266     | 226     |
| <i>Investissement opérationnel</i>                                                         | 175,9   | 127     | 192,6   | 181,2   | 240     | 256     | 256     | 216     |
| <i>Taux réalisation inv. opérationnel (p/r budgétisé)</i>                                  | 82,70 % | 69,40 % | 77,60 % | 70,90 % | 80,00 % | 80,00 % | 80,00 % | 80,00 % |
| <i>Encours de dette au 31/12 (en M€)</i>                                                   | 586     | 579     | 631     | 621     | 680     | 795     | 887     | 941     |
| <i>Capacité de désendettement (en années)</i>                                              | 5,6     | 6,7     | 7,4     | 6       | 6,8     | 9,9     | 10,9    | 10,9    |
| <i>Taux d'épargne brute (Épargne brute/recettes réelles de fonctionnement) net de rbts</i> | 21,30 % | 17,90 % | 17,50 % | 19,00 % | 17,40 % | 14,00 % | 13,80 % | 14,40 % |

Source : Eurométropole de Strasbourg.

Tableau n° 8 : Autorisations de programme pour lesquelles plus de 30 M€ de crédits de paiement sont prévus pour les exercices à venir

| Programme<br>(année de création)                                             | Taux<br>d'exécution | 2023        | 2024        | 2025        | Exercices<br>suivants | TOTAL         |
|------------------------------------------------------------------------------|---------------------|-------------|-------------|-------------|-----------------------|---------------|
| Aide à la construction et la rénovation des logement (2016)                  | 51,3 %              | 266 713 343 | 401 962 154 | 296 581 566 | 871 979 890           | 1 837 236 953 |
| Restructuration du Stade de la Meinau (2019)                                 | 6,4 %               | 15 731 150  | 25 230 095  | 25 674 751  | 144 162 721           | 210 798 717   |
| Centre Administratif (2016)                                                  | 8,5 %               | 33 433 344  | 30 396 479  | 15 688 754  | 70 072 367            | 149 590 944   |
| Nouveau programme de rénovation urbaine 2018-2030 (NPNRU) (2018)             | 8,7 %               | 4 668 579   | 5 488 514   | 5 570 279   | 109 749 008           | 125 476 380   |
| Tram Nord (2019)                                                             | 0,3 %               | 10 512 721  | 17 766 303  | 19 583 378  | 69 685 361            | 117 547 763   |
| Mise en sécurité des bâtiments (2016)                                        | 3,6 %               | 3 839 280   | 28 938 472  | 21 420 000  | 53 491 763            | 107 689 515   |
| Voie de liaison intercommunale ouest (2016)                                  | 2,6 %               | 367 500     | 2 503 542   | 2 450 000   | 53 040 141            | 58 361 183    |
| Plan vélo 2021-2026 (2020)                                                   | 1,7 %               | 300 000     | 0           | 0           | 57 548 102            | 57 848 102    |
| Transport en Site Propre de Ouest (2020)                                     | 27,1 %              | 1 592 535   | 7 686 715   | 10 139 650  | 35 134 102            | 54 553 002    |
| Tram Ouest - 2e phase (2019)                                                 | 4,3 %               | 17 535 420  | 18 088 202  | 10 017 000  | 7 300 000             | 52 940 622    |
| ZAC des 2 Rives (2016)                                                       | 8,5 %               | 2 365 400   | 16 106 000  | 12 623 400  | 21 378 063            | 52 472 863    |
| Programme voirie 2021-2026 hors Strasbourg (2020)                            | 18,1 %              | 10 785 000  | 6 878 510   | 8 300 000   | 20 078 698            | 46 042 208    |
| Programme voirie 2021-2026 à Strasbourg (2020)                               | 10,5 %              | 7 847 784   | 8 722 670   | 9 078 470   | 19 029 885            | 44 678 809    |
| Schéma directeur des systèmes d'information 2020-2026 (2020)                 | 18,9 %              | 7 032 115   | 7 993 546   | 8 325 000   | 19 285 510            | 42 636 171    |
| Zone à Faible Émission (2021)                                                | 2,9 %               | 7 426 163   | 12 390 777  | 10 933 572  | 11 120 196            | 41 870 708    |
| Renouvellement du parc véhicules et engins ZFE-acquisitions 2020-2024 (2020) | 24,8 %              | 7 540 000   | 9 050 000   | 9 533 575   | 6 738 705             | 32 862 280    |
| CPER 2021-2027/Triennal 2021-2023 (2022)                                     | 1,5 %               | 8 149 886   | 23 203 217  | 1 000 000   | 0                     | 32 353 103    |

Source : Cahier d'investissement joint au budget supplémentaire 2023.



*« La société a le droit de demander compte  
à tout agent public de son administration »*

Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

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

**Chambre régionale des comptes Grand Est**

3-5, rue de la Citadelle

57000 METZ

Tél. : 03 54 22 30 49

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