



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNE DE NANCY

(Département de Meurthe-et-Moselle)

Exercices 2017 et suivants

Le présent document a été délibéré par la Chambre les 20 juin et 10 septembre 2024

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|--|-----------|
| SYNTHÈSE..... | 5 |
| RAPPELS DU DROIT | 7 |
| RECOMMANDATIONS..... | 7 |
| PROCÉDURE..... | 8 |
| INTRODUCTION..... | 9 |
| 1 MALGRE UNE AMELIORATION CONJONCTURELLE EN 2023, LA SITUATION FINANCIÈRE RESTE PRÉOCCUPANTE | 11 |
| 1.1 La dégradation tendancielle des indicateurs de gestion | 11 |
| 1.1.1 Un excédent brut de fonctionnement en diminution jusqu'en 2022 | 11 |
| 1.1.2 Des produits de gestion qui évoluent peu de 2017 à 2021 puis augmentent fortement..... | 12 |
| 1.1.3 Une augmentation très sensible des charges de gestion à partir de 2022..... | 13 |
| 1.1.3.1 L'impact du transfert de l'activité petite enfance | 13 |
| 1.1.3.2 Des charges de personnel en forte hausse | 14 |
| 1.1.3.3 Une augmentation également très sensible du coût de l'énergie | 14 |
| 1.1.3.4 Le montant des subventions de fonctionnement versées évolue peu avant de diminuer sensiblement en 2023 | 14 |
| 1.2 Un financement des investissements difficilement soutenable | 15 |
| 1.2.1 Des dépenses d'investissement globalement modestes..... | 15 |
| 1.2.2 Une épargne fortement dégradée..... | 16 |
| 1.2.3 Un financement propre insuffisant | 17 |
| 1.3 Un fonds de roulement en diminution et une trésorerie faible | 18 |
| 1.4 Un endettement élevé au regard des capacités financières..... | 19 |
| 1.5 La nécessité de rétablir durablement les équilibres financiers | 20 |
| 2 LA FIABILITÉ ET LA SINCÉRITÉ DES COMPTES GLOBALEMENT SATISFAISANTES | 21 |
| 2.1 Une qualité de l'information budgétaire à consolider | 22 |
| 2.1.1 Une information du public et du citoyen en matière de données budgétaires à améliorer | 22 |
| 2.1.2 Des rapports d'orientation budgétaire (ROB) à compléter | 22 |
| 2.1.3 Des prévisions d'inscriptions budgétaires à parfaire..... | 23 |
| 2.1.4 Une gestion des autorisations de programme (AP) et des crédits de paiement (CP) à améliorer..... | 24 |

| | |
|--|-----------|
| 2.2 Une information comptable globalement fiable mais comportant des marges de progrès..... | 25 |
| 2.2.1 Des écarts limités entre l'inventaire du patrimoine et l'état de l'actif | 25 |
| 2.2.2 Des immobilisations en cours à apurer | 26 |
| 2.2.3 Les durées d'amortissement des immobilisations à respecter..... | 26 |
| 2.3 L'organisation de la fonction financière et comptable en mutation..... | 27 |
| 2.3.1 Une direction mutualisée des finances en construction | 27 |
| 2.3.2 Des délais de paiement excessifs | 28 |
| 2.3.3 Des relations avec le comptable de la commune à formaliser | 29 |
| 3 UNE OFFRE CULTURELLE AMBITIEUSE DONT LA GESTION DOIT ETRE MIEUX SUIVIE ET ÉVALUÉE | 30 |
| 3.1 Une politique culturelle dynamique dotée de moyens importants | 30 |
| 3.1.1 Les dépenses culturelles, premier poste budgétaire consacré aux politiques publiques communales | 30 |
| 3.1.2 Le soutien financier apporté aux associations culturelles | 31 |
| 3.1.3 Une diversité des équipements et services culturels | 32 |
| 3.1.4 Une action culturelle qui s'inscrit dans un cadre géographique plus large que le périmètre municipal..... | 32 |
| 3.1.5 Des effectifs en baisse | 33 |
| 3.2 Une politique culturelle ambitieuse prenant appui sur différents équipements et actions..... | 34 |
| 3.2.1 Des moyens financiers culturels majoritairement orientés vers le soutien aux équipements culturels..... | 34 |
| 3.2.2 Un soutien au spectacle vivant passant notamment par le financement de quatre scènes nationales..... | 35 |
| 3.2.3 Une organisation bicéphale des services des affaires culturelles..... | 36 |
| 3.2.4 Des projets de direction à renforcer | 37 |
| 3.2.5 L'absence d'un rapport global d'activité des services culturels | 38 |
| 3.2.6 La mission « rayonnement » mutualisée à coordonner avec la direction culturelle municipale..... | 38 |
| 3.2.7 Les actions à destination de publics particuliers | 39 |
| 3.2.7.1 Les actions en faveur du public scolaire..... | 39 |
| 3.2.7.2 Les actions en faveur des publics empêchés..... | 39 |
| 3.3 Un exemple de la politique culturelle à travers la gestion des musées | 41 |
| 3.3.1 La proximité géographique des musées nancéiens et métropolitains | 41 |
| 3.3.2 Une mutualisation des trois musées municipaux à élargir | 42 |
| 3.3.3 Le projet de direction scientifique et culturel non abouti..... | 43 |
| 3.3.4 Une fréquentation en hausse en lien avec une programmation variée | 43 |
| 3.3.5 Une politique tarifaire poursuivant un objectif social et de fidélisation du public | 45 |
| 3.3.6 Le projet de rénovation du Musée Lorrain : un important enjeu patrimonial pour la ville de Nancy | 46 |
| 3.3.6.1 Une première adaptation du projet architectural à la suite de la découverte de vestiges patrimoniaux | 46 |

| | | |
|---------|--|----|
| 3.3.6.2 | Des appels d'offres infructueux..... | 46 |
| 3.3.6.3 | Une nouvelle adaptation du projet pour pallier des difficultés techniques et respecter l'enveloppe budgétaire consacrée | 47 |
| 3.3.6.4 | Le lancement d'un nouvel appel d'offres avec un objectif de la réouverture du musée prévue en 2029 | 48 |
| 4 | DES SERVICES RÉORGANISÉS ET MUTUALISÉS..... | 49 |
| 4.1 | Une réorganisation des services optimisant le nombre de directions..... | 49 |
| 4.2 | La mise en place d'un projet d'administration | 50 |
| 4.3 | Le renforcement de la coopération entre la ville de Nancy et la Métropole du Grand Nancy par une nouvelle mutualisation des services | 50 |
| 5 | L'ÉGALITÉ PROFESSIONNELLE ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES : DE NOMBREUSES ACTIONS MISES EN ŒUVRE, DES MARGES DE PROGRÈS QUI DEMEURENT | 52 |
| 5.1 | Une part des femmes prédominante au sein de l'effectif global | 52 |
| 5.2 | De nombreuses actions mises en œuvre | 53 |
| 5.2.1 | La mise en place d'un comité de pilotage égalité | 53 |
| 5.2.2 | Un dispositif de signalement externalisé..... | 53 |
| 5.2.3 | L'expérimentation d'un dispositif de soutien à l'activité professionnelle des agentes victimes de règles incapacitantes..... | 54 |
| 5.2.4 | Des formations à destination des agents municipaux à renforcer | 54 |
| 5.2.5 | Les campagnes de sensibilisation contre des violences sexuelles et sexistes à destination des agents municipaux et du grand public..... | 55 |
| 5.3 | Des lignes directrices de gestion à renforcer en matière d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes..... | 56 |
| 5.4 | Un plan d'action pluriannuel pour l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes à établir | 56 |

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Grand Est a contrôlé les comptes et la gestion de la commune de Nancy pour la période de 2017 à 2023. Le contrôle a porté sur la politique culturelle, l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, la fiabilité et la sincérité des comptes et l'analyse financière.

Chef-lieu du département de Meurthe-et-Moselle et commune centre de la métropole du Grand Nancy, Nancy compte 106 330 habitants. La commune est au cœur d'une aire métropolitaine et d'attraction de plus de 500 000 habitants.

Une situation financière préoccupante nécessitant des mesures correctrices à brève échéance

Tout au long de la période, les grands équilibres financiers demeurent fragiles. Cette situation résulte d'une hausse des charges de gestion plus marquée que celle des produits.

Le financement des investissements, globalement modestes, est difficilement soutenable en raison d'une épargne fortement dégradée. La capacité d'autofinancement de la commune se révèle insuffisante pour rembourser les annuités de sa dette en capital et, a fortiori, pour financer de nouvelles dépenses d'équipement. Par ailleurs, le fonds de roulement est négatif et la trésorerie s'établit à un niveau très faible.

Le niveau de dette reste élevé.

Principalement liée à des produits exceptionnels, l'amélioration constatée en 2023 ne révèle pas un changement de tendance.

Dans ces conditions, des mesures correctrices de nature à reconstituer l'autofinancement doivent être envisagées, ce qui suppose d'explorer les marges de manœuvre disponibles tant du côté de l'augmentation des recettes que de la réduction des charges.

La Chambre prend acte de l'augmentation des taux de taxes foncières de 14,5 % votée par le conseil municipal le 25 mars 2024.

Une offre culturelle ambitieuse dont la gestion doit être mieux suivie et évaluée

La politique culturelle constitue le premier poste de dépenses parmi les crédits consacrés aux politiques municipales. Les dépenses de fonctionnement relatives à la culture représentent 21 % (27 M€) des charges de fonctionnement du budget global qui s'élève à 131 M€.

Cette politique ambitieuse s'appuie principalement sur la gestion d'équipements culturels importants, le soutien à des structures telles que l'Opéra national de Lorraine, le centre dramatique national, le Centre chorégraphique national et l'Autre Canal (40 % des dépenses de fonctionnement) et l'appui à de nombreuses associations.

Au regard de l'effort financier consacré à la stratégie culturelle, la commune doit se doter d'outils pour améliorer l'évaluation et le suivi de ses actions. De même que doit être renforcée l'information des élus et du public sur les actions menées en ce domaine.

Des résultats encourageants en matière d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes même si des marges de progrès subsistent

De nombreuses actions ont été réalisées en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes. Plusieurs indicateurs comme la part des femmes dans les emplois fonctionnels et de direction et le taux de femmes parmi les emplois permanents montrent une évolution favorable.

Pour autant, des marges de progrès subsistent, en particulier s'agissant de la formalisation des documents stratégiques tels que les lignes directrices de gestion et le plan d'action pluriannuel en matière d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes.

RAPPELS DU DROIT

Rappel du droit n° 1 : Appliquer les dispositions de l'article D. 2312-1 du code général des collectivités territoriales concernant les informations devant être mentionnées dans le rapport d'orientation budgétaire.

Rappel du droit n° 2 : Établir un projet scientifique et culturel mutualisé pour les trois musées nancéiens conformément à l'article L. 441-2 du code du patrimoine.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. : Formaliser un plan pluriannuel d'investissement qui recouvre l'ensemble des projets d'investissement et décline les ressources financières nécessaires à leur réalisation.

Recommandation n° 2. : Présenter les rapports d'activité des établissements labellisés au conseil municipal pour permettre le débat.

Recommandation n° 3. : Orienter la stratégie en matière d'égalité femmes et hommes avec une vision à moyen et long terme de ses engagements.

PROCÉDURE

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Nancy a été inscrit au programme 2023 de la Chambre régionale des comptes Grand Est.

La période de contrôle retenue porte sur les exercices 2017 jusqu'à la période la plus récente.

Des lettres d'ouverture du contrôle ont été adressées par le président de la juridiction le 17 mars 2023 à l'ordonnateur en fonctions depuis le 5 juillet 2020, et le 27 mars 2023 au précédent ordonnateur.

Les entretiens de fin d'instruction prévus à l'article L. 243-1 du code des juridictions financières ont été réalisés le 24 novembre 2023 avec l'ordonnateur en fonctions et le 27 novembre 2023 avec l'ancien ordonnateur.

L'ordonnateur en fonctions, l'ancien ordonnateur, et l'ordonnateur de la métropole du grand Nancy ont transmis leurs observations sur le rapport d'observations provisoires par courriers datés, respectivement, du 26 avril 2024, du 27 avril 2024 et du 2 mai 2024.

Après analyse des réponses et mise à jour des données financières de l'exercice 2023, la Chambre a arrêté ses observations définitives les 20 juin et 10 septembre 2024.

INTRODUCTION

Le présent rapport concerne le contrôle organique de la commune et porte sur les axes suivants :

- l'analyse financière ;
- la fiabilité et la sincérité des comptes ;
- la politique culturelle ;
- l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes.

La commune de Nancy, chef-lieu du département de Meurthe-et-Moselle et commune centre de la métropole du Grand Nancy, compte 106 330 habitants. Elle est au cœur d'une aire métropolitaine et d'attraction de plus de 500 000 habitants.

La commune de Nancy concentre une population jeune – les 15-29 ans représentent 36,3 % de la population totale en 2019 – en raison de l'implantation de la majorité des composantes de l'université de Lorraine au sein des son agglomération.

La médiane du revenu disponible par unité de consommation en 2021 est de 22 360 €¹ contre 22 720 € pour la métropole du Grand Nancy et 22 960 € pour la région Grand Est. En 2020, le taux de chômage des 15-64 ans est de 16,6 % pour la commune contre 15 % au niveau de la métropole et 12,6 % au niveau régional, pour une population composée de 64 % d'actifs (66,5 % au niveau de la métropole). Le taux de pauvreté est de 22 % pour la commune alors qu'il est de 19 % au niveau de la métropole et de 15,1 % au niveau régional, la proportion de ménages fiscaux imposés s'élevant à 51 % en 2020 (51,6 % au niveau de la métropole et 48,5 % au niveau régional).

Trois quartiers² relèvent de la politique de la ville. Ils sont situés en périphérie de la commune et sur le ban de plusieurs communes limitrophes, dont deux sont éligibles au nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU).

Au 1^{er} janvier 2023³, la commune de Nancy emploie 1 346,29 équivalents temps plein travaillés (ETPT) dont 1 259,59 ETPT de titulaires et 86,7 ETPT de contractuels.

Le budget principal représente 98,11 % des ressources de fonctionnement de l'exercice 2022.

La situation financière est étudiée de façon détaillée en analysant le seul budget principal compte tenu de sa prépondérance.

¹ Source : Insee.

² Au nord-est Saint-Michel Jéricho – Grands moulins (Nancy, Saint-Max, Malzéville), au nord-ouest Plateau de Haye Nancy-Maxéville (Nancy, Maxéville, NPNRU) et au sud Haussonville – les Nations (Vandœuvre-lès-Nancy, Nancy, NPNRU).

³ Source : délibération 20 du 30 janvier 2023.

Tableau n° 1 : Recettes du budget principal et des budgets annexes – exercice 2022

| Type de budget | Libellé du budget | Recettes de fonctionnement | |
|------------------|-------------------|----------------------------|------------|
| | | en € | en % |
| Budget principal | Commune de Nancy | 134 540 290,72 | 98,11 |
| Budgets annexes | Parkings | 1 999 319,78 | 1,46 |
| | Halles et marchés | 594 387,67 | 0,43 |
| Total | | 137 133 998,14 | 100 |

Source : comptes de gestion

La gouvernance de la commune de Nancy a été examinée et n'appelle pas d'observation.

1 MALGRE UNE AMELIORATION CONJONCTURELLE EN 2023, LA SITUATION FINANCIÈRE RESTE PRÉOCCUPANTE

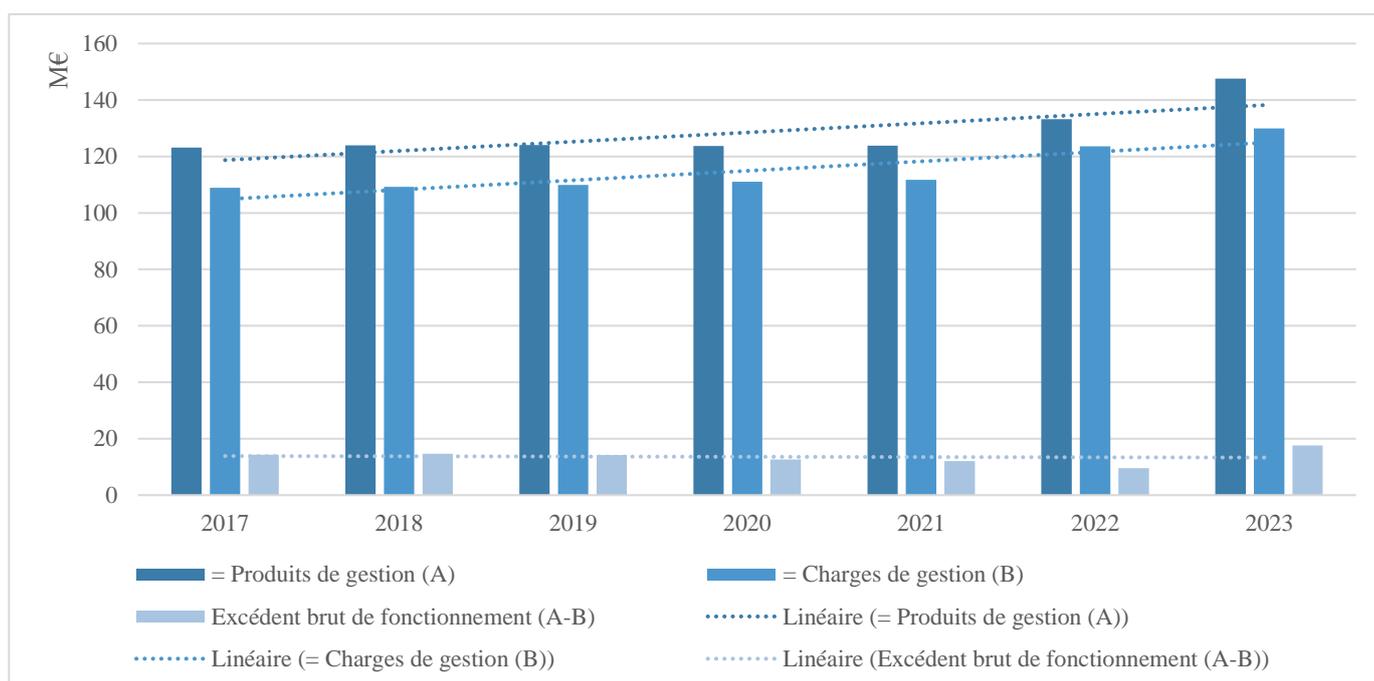
1.1 La dégradation tendancielle des indicateurs de gestion

1.1.1 Un excédent brut de fonctionnement en diminution jusqu'en 2022

L'excédent brut de fonctionnement (EBF) résulte de la différence entre les produits de gestion et les charges de gestion. Il mesure l'excédent (ou le déficit) né de l'activité courante de la commune. Ce solde ne comprend ni les dotations aux amortissements, ni les produits et charges à caractère financier et exceptionnel.

L'EBF du budget principal connaît une baisse continue entre 2018 et 2022, passant ainsi de 14,7 M€ (11,6 % des produits de gestion) à 9,5 M€ (7,2 % des produits de gestion). Cette évolution résulte d'une hausse des charges de gestion plus marquée que celle des produits de gestion. L'EBF s'élève à 17,6 M€ en 2023.

Graphique n° 1 : Évolution de l'EBF de la commune de Nancy entre 2017 et 2023



Source : Comptes de gestion

1.1.2 Des produits de gestion qui évoluent peu de 2017 à 2021 puis augmentent fortement

Compris entre 123,1 M€ et 123,8 M€, les produits de gestion évoluent peu entre 2017 et 2021. Ils connaissent en revanche une augmentation sensible à partir de 2022 pour atteindre 147,5 M€ en 2023. Cette évolution résulte de la hausse combinée des ressources fiscales, des ressources d'exploitation et des ressources institutionnelles (dotations et participations).

Le montant des ressources fiscales propres augmente régulièrement au cours de la période, passant de 54,4 M€ en 2017 à 62,8 M€ en 2023, en raison de la revalorisation des valeurs locatives cadastrales⁴. La fiscalité reversée, principalement composée des attributions de compensation versées par la métropole, est stable jusqu'en 2022 (entre 24,4 et 24,5 M€) puis augmente en 2023 en raison du transfert de la gestion du nettoyage de la voirie de la métropole du Grand Nancy à la commune de Nancy⁵. Si la fiscalité locale directe par habitant est inférieure à la moyenne en raison notamment de la forte intégration de la commune à son intercommunalité (472 € contre 726 € en 2022), la fiscalité reversée par l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à la commune atteint 230 € contre 135 € en moyenne en 2022. Les taux votés par la commune sont demeurés stables entre 2018 et 2023 et sont inférieurs aux taux moyens de la strate.

Les ressources d'exploitation fluctuent d'une année à l'autre et sont comprises entre 12,2 M€ et 21,6 M€. Elles proviennent notamment des recettes de stationnement sur voirie et de produits de services (services périscolaires, redevances culturelles, redevances sportives).

Enfin, les ressources institutionnelles composées de la dotation globale de fonctionnement et d'autres participations ont augmenté de 25 % au cours de la période et s'élèvent à 36,6 M€ en 2023.

Les produits de gestion ont connu une évolution très favorable en 2023 avec une augmentation de 14,4 M€, soit + 10,8 %. Ce constat doit cependant être nuancé dans la mesure où 6,2 M€ de produits n'ont pas vocation à s'inscrire dans la durée. Il s'agit notamment du filet inflation sécurité⁶ (3,2 M€), d'une régularisation de charges locatives non perçues (1,3 M€) et d'un « trop-perçu » de produits fiscaux relatifs aux résidences secondaires et aux logements vacants⁷ (1,7 M€). Par ailleurs, près de 3,8 M€ de nouveaux produits couvrent des dépenses

⁴ Cette revalorisation prend en compte les prévisions d'évolution de l'inflation et s'est par exemple élevée à + 7,1% en 2023, en application de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.

⁵ Transférée au niveau intercommunal en 2003, la compétence en matière de nettoyage de la voirie a été reprise par la commune de Nancy en 2023. Elle s'appuie néanmoins sur les services de la Métropole du Grand Nancy pour assurer cette mission. Cette reprise de compétence se traduit dans les comptes de la commune par une charge de gestion au bénéfice de la métropole, considérée comme prestataire, compensée par une attribution de compensation d'un même montant (2,5 M€).

⁶ Le montant du filet de sécurité 2022 perçu par la ville de Nancy s'est élevé à 4,2 M€ en application de l'arrêté du 13 octobre 2023 portant attribution de la dotation mentionnée au I de l'article 14 de la loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022, dont 1 M€ d'acompte perçu en 2022 et 3,2 M€ de solde perçu en 2023. Si un filet de sécurité a également été prévu par l'article 113 de la loi de finances n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 pour 2023, les montants définitifs n'ont pas à ce jour été publiés ; il ne peut dès lors être exclu que la commune puisse percevoir cette dotation exceptionnelle en 2023 au titre de l'exercice 2022. Le législateur n'a en revanche pas reconduit de filet de sécurité en 2024.

⁷ En raison de dysfonctionnements dans la gestion de l'impôt, certains biens immobiliers ont été assujettis à tort. Les dégrèvements ont été pris en charge par l'État mais aucun remboursement ne sera demandé aux collectivités territoriales.

presque équivalentes résultant du changement du mode de gestion de la petite enfance et du nettoyage de la voirie. La progression structurelle des recettes, principalement liée à l'augmentation des bases fiscales, n'est ainsi que de 4,4 M€, soit 3,3 %.

Tableau n° 2 : Évolution des produits de gestion de la commune de Nancy entre 2017 et 2023 (en euros)

| | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|--|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| Ressources fiscales propres (nettes des restitutions) | 54 390 922 | 56 595 041 | 54 168 188 | 53 719 958 | 58 184 247 | 60 708 596 | 62 796 743 |
| + Fiscalité reversée | 24 392 725 | 24 436 596 | 24 469 232 | 24 497 776 | 24 461 159 | 24 445 001 | 26 121 794 |
| = Fiscalité totale (nette) | 78 783 647 | 81 031 637 | 78 637 420 | 78 217 734 | 82 645 407 | 85 153 597 | 88 918 537 |
| + Ressources d'exploitation (dont produits exceptionnels réels*) | 14 800 609 | 12 913 223 | 15 483 903 | 12 234 501 | 12 917 812 | 15 503 763 | 21 649 149 |
| + Ressources institutionnelles (dotations et participations) | 29 184 115 | 29 675 103 | 29 455 334 | 32 852 055 | 27 731 465 | 32 139 189 | 36 554 935 |
| + Production immobilisée, travaux en régie | 373 975 | 316 377 | 499 607 | 412 761 | 499 784 | 347 527 | 412 776 |
| = Produits de gestion (A) | 123 142 345 | 123 936 340 | 124 076 264 | 123 717 051 | 123 794 467 | 133 144 076 | 147 535 398 |

Source : Comptes de gestion

1.1.3 Une augmentation très sensible des charges de gestion à partir de 2022

Si les charges de gestion augmentent faiblement entre 2017 (108,8 M€) et 2021 (111,7 M€), elles connaissent ensuite une forte hausse pour atteindre 129,9 M€ en 2023. Cette évolution résulte principalement de l'augmentation des charges de personnel, des dépenses d'énergie et du transfert de la gestion de la petite enfance ainsi que du nettoyage de la voirie.

1.1.3.1 L'impact du transfert de l'activité petite enfance

Dans le souci d'optimiser la cohérence et l'efficacité de l'action en faveur de la petite enfance, le conseil municipal a décidé le transfert de l'activité petite enfance du centre communal d'action sociale (CCAS) à la commune le 1^{er} juillet 2022 par délibération du 24 janvier 2022. En 2021, cette activité mobilisait 289 agents au sein de dix établissements d'accueil du jeune enfant. Les dépenses de fonctionnement s'élevaient à 10,3 M€.

Ce choix de gestion a entraîné le transfert de propriété ou de jouissance à la ville des biens⁸ immobiliers du CCAS consacrés à cette activité. La collectivité a ainsi intégré des éléments d'actif et de passif, à savoir des immobilisations brutes (0,6 M€), des amortissements (0,286 M€) et des emprunts divers (2,1 M€). Par ailleurs, le transfert de la gestion de la

⁸ 10 établissements.

compétence petite enfance en provenance du CCAS a eu pour conséquence l'intégration du personnel associé à cette dernière, soit 242 agents. La Chambre souligne l'incohérence de ce nombre avec celui figurant dans la délibération du 24 janvier 2022 et mentionné au paragraphe précédent.

1.1.3.2 Des charges de personnel en forte hausse

Les charges de personnel, relativement stables jusqu'en 2019, passent de 59,1 M€ en 2021 à 73,8 M€ en 2023, soit près de 57 % de l'ensemble des charges de gestion. Cette augmentation résulte principalement du transfert de l'activité petite enfance du CCAS à la commune le 1^{er} juillet 2022 et des charges de personnels afférentes, de la revalorisation de la valeur du point d'indice (d'abord de 3,5 % à compter du 1^{er} juillet 2022 puis de 1,5 % à compter du 1^{er} juillet 2023) ainsi que de nouveaux recrutements.

1.1.3.3 Une augmentation également très sensible du coût de l'énergie

Les charges à caractère général augmentent de 42,6 % sur l'ensemble de la période. Entre 2021 et 2023, elles augmentent de 31,4 % et passent de 21,9 M€ à 28,8 M€.

Cette évolution résulte de la forte augmentation des dépenses de gaz et d'électricité (2,3 M€ en 2021 contre 4,7 M€ en 2023) et des dépenses de chauffage urbain (0,5 M€ en 2021 contre 1 M€ en 2023). La commune de Nancy a adopté le 26 septembre 2022 un plan de sobriété et de solidarité pour, notamment, réduire les dépenses d'énergie. Selon l'ordonnateur en fonctions, la mise en œuvre de ce plan aurait permis de réduire les consommations énergétiques de près de 20 % entre 2022 et 2023.

La commune de Nancy est éligible au dispositif « filet de sécurité » mis en place par l'État pour soutenir des collectivités en difficulté face à l'augmentation de certaines dépenses⁹. Elle a perçu dans ce cadre une recette de 1 M€ en 2022 et de 3,2 M€ en 2023, le tout au titre de 2022.

1.1.3.4 Le montant des subventions de fonctionnement versées évolue peu avant de diminuer sensiblement en 2023

Le montant des subventions de fonctionnement versées est compris entre 28,7 M€ et 29,8 M€ entre 2017 et 2022. Il diminue en 2023 pour s'établir à 24,8 M€, en raison de la suppression de la part de la subvention versée au CCAS pour la gestion de l'activité petite enfance.

⁹ Dépenses liées à la revalorisation du point d'indice en 2022, dépenses d'approvisionnement en énergie, électricité et chauffage urbain et d'achat de produits alimentaires.

**Tableau n° 3 : Évolution des charges de gestion de la commune de Nancy entre 2017 et 2023
(en euros)**

| | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|---|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| Charges à caractère général | 20 218 295 | 21 229 845 | 21 779 554 | 19 884 467 | 21 890 060 | 23 891 492 | 28 762 893 |
| + Charges de personnel | 58 222 226 | 58 155 752 | 57 897 377 | 59 025 690 | 59 062 056 | 67 658 631 | 73 828 843 |
| + Subventions de fonctionnement (dont subventions exceptionnelles*) | 28 665 739 | 28 666 553 | 28 891 470 | 29 921 989 | 29 307 006 | 29 755 779 | 24 829 399 |
| + Autres charges de gestion (dont charges exceptionnelles réelles*) | 1 732 769 | 1 170 765 | 1 274 967 | 2 244 812 | 1 490 747 | 2 317 767 | 2 479 890 |
| = Charges de gestion (B) | 108 839 029 | 109 222 915 | 109 843 368 | 111 076 958 | 111 749 868 | 123 623 669 | 129 901 026 |

Source : Comptes de gestion

1.2 Un financement des investissements difficilement soutenable

1.2.1 Des dépenses d'investissement globalement modestes

Les dépenses d'équipement sont fluctuantes et oscillent entre 14 et 22 M€ pendant la période contrôlée. Le montant moyen des dépenses d'équipement par habitant est nettement inférieur au niveau moyen observé dans des communes de même strate sur l'ensemble de la période, en raison notamment du niveau d'intégration de l'intercommunalité.

Tableau n° 4 : Dépenses d'équipement par habitant (en euros)

| Année | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|----------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Commune de Nancy | 143 | 160 | 215 | 176 | 134 | 170 | 170 |
| Moyenne de la strate | 259 | 264 | 306 | 263 | 270 | 292 | NC |

Sources : Comptes de gestion

Entre 2017 et 2022, les dépenses d'investissement ont essentiellement concerné la culture (34,5 M€), l'aménagement et les services urbains (21,5 M€), l'enseignement et la formation (20,6 M€), le sport et la jeunesse (8,1 M€). Elles ont notamment permis la réalisation du projet de bibliothèque numérique de référence (montant des dépenses : près de 4 M€ HT)

ainsi que la restauration des intérieurs de la villa Majorelle (montant des dépenses : près de 4 M€ HT).

La commune ne dispose pas d'un plan pluriannuel d'investissement (PPI). Ce document stratégique qui vise à identifier les projets d'investissement en spécifiant leurs objectifs et détermine les sources potentielles de financement (subventions, emprunts, fonds propres de la collectivité), ne peut, en aucun cas, être remplacé par la procédure des autorisations de programme et des crédits de paiement (AP/CP). Le PPI contribue à la clarification de la stratégie d'investissement et prépare le travail de la programmation des AP/CP.

La Chambre recommande de mettre en œuvre un plan pluriannuel d'investissement qui détermine les projets d'investissement et chiffre pour chaque opération les recettes permettant de les financer.

Elle prend note de l'engagement de l'ordonnateur en fonctions d'adopter un PPI à l'horizon 2025.

Recommandation n° 1. : Formaliser un plan pluriannuel d'investissement qui recouvre l'ensemble des projets d'investissement et décline les ressources financières nécessaires à leur réalisation.

1.2.2 Une épargne fortement dégradée

La capacité d'autofinancement (CAF) brute, ou l'épargne brute, égale aux recettes réelles de fonctionnement, diminuées des dépenses réelles de fonctionnement, permet de mesurer la capacité de la commune à financer par les ressources issues de son activité le remboursement de sa dette et ses investissements, après avoir fait face à ses charges.

La CAF brute du budget principal de la commune diminue nettement entre 2017 et 2022 (- 34,4 % entre 2017 et 2022) en raison de l'érosion de l'EBF. Cette diminution est particulièrement marquée entre 2021 et 2022 où elle passe de 10,4 M€ à 8 M€ (soit une baisse de 23,6 %), un montant qui ne permettait plus de couvrir l'annuité en capital de la dette.

Le précédent rapport de la Chambre régionale des comptes soulignait déjà l'insuffisance de la CAF brute pour couvrir l'annuité en capital de la dette nonobstant la mise en place d'un plan d'équilibre et de développement pour la période 2014-2017.

La CAF brute augmente fortement en 2023 pour atteindre 15,2 M€. Cette évolution favorable ne traduit cependant pas un renversement de tendance. Elle résulte d'une augmentation conjoncturelle de l'EBF liée à des produits n'ayant pas vocation à s'inscrire dans la durée, comme le filet sécurité inflation. Sans ces produits exceptionnels, le montant de la CAF brute aurait avoisiné 9 M€ en 2023, soit un niveau insuffisant pour couvrir l'annuité en capital de la dette.

La CAF nette permet de connaître les capacités de la structure de financer ses investissements après avoir déduit le remboursement en capital des emprunts. Elle baisse entre 2017 et 2022 en raison de la diminution de la CAF brute et, dans une moindre mesure, de l'augmentation de l'annuité en capital de la dette. Alors qu'elle s'élevait à 2,4 M€ en 2017, elle était ainsi de - 2,9 M€ en 2022. Entre 2021 et 2022, la CAF nette a diminué de 3,3 M€. En 2023, elle s'établit à 4,6 M€.

Tableau n° 5 : Évolution de la capacité d'autofinancement de la commune de Nancy entre 2017 et 2023 (en euros)

| | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Excédent brut de fonctionnement (A-B) | 14 303 316 | 14 713 425 | 14 232 896 | 12 640 093 | 12 044 599 | 9 520 407 | 17 634 372 |
| en % des produits de gestion | 11,6 % | 11,9 % | 11,5 % | 10,2 % | 9,7 % | 7,2 % | 12 % |
| +/-Résultat financier | - 2 129 033 | - 2 015 532 | - 1 921 199 | - 1 798 708 | - 1 617 348 | - 1 631 734 | - 2 382 074 |
| +/-Titres et mandats annulés sur exercices antérieurs | - 12 533 | - 41 585 | 991 | 30 779 | 15 853 | 89 350 | - 13 220 |
| = CAF brute | 12 161 749 | 12 656 308 | 12 312 688 | 10 872 164 | 10 443 104 | 7 978 024 | 15 239 078 |
| Annuité en capital de la dette | 9 765 675 | 9 868 730 | 9 961 622 | 10 303 377 | 10 021 715 | 10 830 386 | 10 679 820 |
| CAF nette | 2 396 074 | 2 787 578 | 2 351 066 | 568 787 | 421 389 | - 2 852 362 | 4 559 258 |

Source : Comptes de gestion

La dégradation tendancielle de la CAF nette altère la capacité d'investissement de la commune, dont la moyenne d'investissement s'élève à 16,7 M€ entre 2017 et 2023. La commune de Nancy dispose en conséquence d'une faible capacité d'investissement propre. Elle se trouve de ce fait dépendante de financements externes.

Cette forte dégradation résulte principalement de l'augmentation des charges de personnel et d'énergie, qui devrait se poursuivre dans les années à venir.

1.2.3 Un financement propre insuffisant

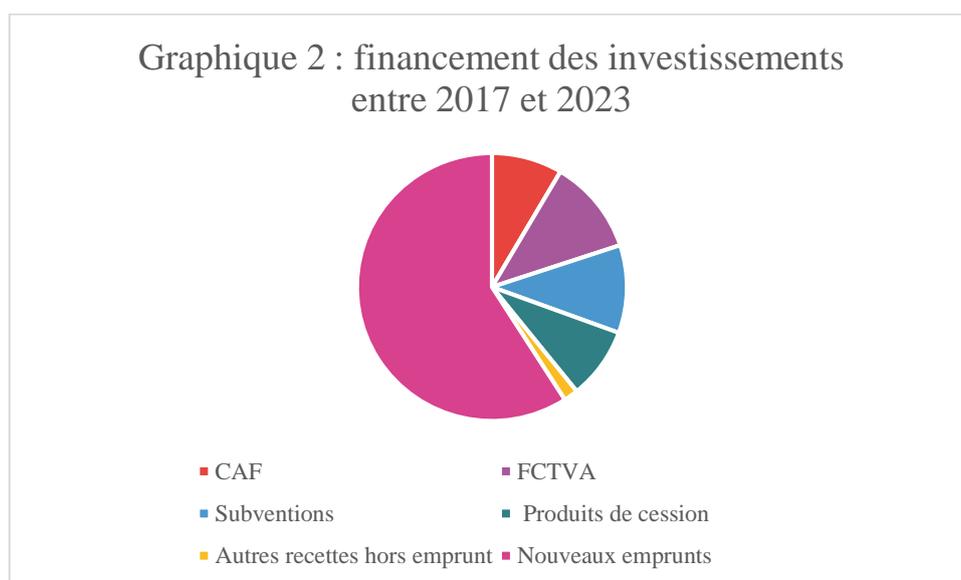
Le financement propre disponible représente la marge de manœuvre dégagée par la collectivité pour faire face à ses dépenses d'investissement sans recourir à l'emprunt, compte tenu de la CAF nette et des autres ressources propres d'investissement. Comparé au montant total des dépenses d'équipement, il permet de mesurer la part des investissements financés par des ressources propres.

Le financement propre disponible est constitué par la somme de la CAF nette, du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), des subventions d'investissement reçues, des fonds affectés à l'équipement et des produits de cession d'immobilisations.

La commune a dégagé un financement propre disponible de 49,4 M€ entre 2017 et 2023, ce qui ne représente que 42 % de ses dépenses d'équipement (117,6 M€) pourtant sensiblement plus faibles que la moyenne de la strate. La part des investissements financés par des ressources propres a sensiblement diminué entre 2017 et 2022, passant ainsi de 55,6 % à 25,2 %. En 2023, elle a retrouvé un niveau proche de 2017 et de 2018 avec 56,4 %. Cette amélioration

conjoncturelle ne remet pas en cause une tendance à la dégradation, qui s'explique aussi pour partie par la diminution des produits de cessions d'immobilisation perçus par la commune.

La majeure partie des dépenses d'équipement a été financée par des emprunts, dont le montant moyen s'est élevé à 10,2 M€ par an. La commune de Nancy a également mobilisé son fonds de roulement, d'abord en 2019 et en 2021 pour de faibles montants puis en 2022 et en 2023 pour des montants conséquents (respectivement 3,8 M€ et 2,5 M€).



Source : Comptes de gestion

1.3 Un fonds de roulement en diminution et une trésorerie faible

Le fonds de roulement est la différence entre les ressources stables et les emplois stables. Il représente les moyens disponibles pour couvrir les charges courantes d'exploitation alors que le besoin en fonds de roulement représente la somme dont la commune a besoin pour payer ses charges courantes, en attendant l'encaissement de ses recettes. Le besoin en fonds de roulement doit être en théorie couvert par le fonds de roulement.

Compris entre 51,5 k€ et -6,7 M€ au cours de la période contrôlée, le fonds de roulement net global n'a été positif qu'en 2018, présentant ainsi un caractère atypique. Il connaît depuis cette date une dégradation, qui s'est fortement accentuée en 2022 et en 2023, la commune de Nancy l'ayant mobilisé pour assurer le financement d'une partie conséquente de ses investissements.

Le fonds de roulement négatif présente une situation critique pour la commune car cela signifie qu'elle ne dispose pas suffisamment de ressources financières pour assurer sa solvabilité.

La trésorerie est à un niveau très faible entre 2017 et 2023. Elle oscille ainsi entre un minimum de -0,9 M€ en 2020 et un maximum de 4 M€ en 2023.

La commune dispose de deux lignes de trésorerie. Les tirages les plus importants ont été réalisés en 2021 pour un montant total de 86 M€ ayant donné lieu au règlement de 11 000 € d'intérêts lors de l'exercice.

La Chambre souligne que la variation des taux d'intérêt est susceptible d'entraîner à l'avenir une aggravation du coût des lignes de trésorerie.

Tableau n° 6 : Évolution du fonds de roulement et de la trésorerie de la commune de Nancy entre 2017 et 2023

| au 31 décembre en € | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|---|-------------|-------------|-------------|--------------|------------|-------------|--------------|
| Fonds de roulement net global | - 546 896 | 51 510 | - 572 688 | - 321 169 | - 393 614 | - 4 211 707 | - 6 720 737 |
| - Besoin en fonds de roulement global | - 2 604 734 | - 1 330 894 | - 1 660 184 | 608 888 | - 752 956 | - 4 706 032 | - 10 767 907 |
| = Trésorerie nette | 2 057 838 | 1 382 403 | 1 087 496 | - 930 058 | 359 342 | 494 325 | 4 047 170 |
| en nombre de jours de charges courantes | 6,8 | 4,5 | 3,6 | - 3,0 | 1,2 | 1,4 | 11,2 |

Source : Comptes de gestion

1.4 Un endettement élevé au regard des capacités financières

Entre 2017 et 2023, l'encours de dette au 31 décembre a augmenté de 4 %. L'encours de dette par habitant en 2022 s'établit à 1 064 € contre 1 096 € pour les communes de la même strate. En 2022, la CAF brute n'a pas permis de couvrir l'annuité en capital de la dette.

Tableau n° 7 : Évolution des indicateurs relatifs à l'endettement depuis 2017 (budget principal)

| | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Encours de dette au 31 décembre (€) | 104 258 987 | 104 287 592 | 106 620 918 | 112 376 799 | 112 011 628 | 113 305 024 | 108 385 342 |
| Annuité en capital de la dette (€) | 9 765 675 | 9 868 730 | 9 961 622 | 10 303 377 | 10 021 715 | 10 830 386 | 10 679 820 |
| Intérêts des emprunts (€) | 2 208 715 | 2 087 851 | 1 987 062 | 1 870 627 | 1 690 008 | 1 714 065 | 2 452 466 |
| Nouveaux emprunts (€) | 7 926 796 | 9 907 317 | 12 309 270 | 14 602 274 | 10 021 715 | 10 397 954 | 6 125 500 |
| Capacité de désendettement en années (dette / CAF brute) | 8,6 | 8,2 | 8,7 | 10,3 | 10,7 | 14,2 | 7,1 |

Source : Comptes de gestion

Stable jusqu'en 2019 autour de 8,5 ans, la capacité de désendettement évolue ensuite défavorablement. En 2022, elle s'élevait à 14,2 ans (12,3 ans pour l'ensemble des budgets de la commune) et excédait ainsi le plafond national de référence fixé à 12 années par l'article 29 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les

années 2018 à 2022. En 2023, la capacité de désendettement connaît une amélioration et s'établit à 7,1 années en raison de l'amélioration conjoncturelle de la CAF.

L'encours de dette est constitué de 74 contrats souscrits auprès de neuf partenaires. Le transfert de l'activité petite enfance a également induit le transfert des contrats de prêt du secteur de la petite enfance auparavant gérés par le CCAS. Ils représentaient 2,1 M€, soit 1,71 % de l'encours de dette au 1^{er} janvier 2023.

La part des emprunts classés A-1 selon la charte de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités locales¹⁰ a augmenté entre 2017 et 2023, passant ainsi de 92,65 % à 96,37 % de l'encours de dette. Les autres emprunts, classés B-1, ont reculé de 7,35 % à 4,28 % sur la même période.

Le taux d'intérêt apparent du budget principal a diminué entre 2017 et 2022, passant ainsi de 2,1 % à 1,5 %. En 2023, il s'établit à 2,3 %.

Compte tenu de l'évolution des taux d'intérêt et des conditions de prêt, la Chambre alerte la commune de Nancy sur ses prochains besoins de financement et l'invite à accorder la priorité au désendettement.

1.5 La nécessité de rétablir durablement les équilibres financiers

En dépit d'une amélioration conjoncturelle en 2023, la situation financière de la commune de Nancy est très dégradée, notamment en raison de l'inflation et de l'augmentation des dépenses de personnel.

La CAF représente au plus 10,3 % des produits de gestion au cours de la période contrôlée et, l'EBF, au plus 12 %. Au surplus, ces indicateurs connaissent une évolution tendancielle défavorable.

La commune de Nancy ne dispose d'aucune réserve financière, le fonds de roulement est négatif et la trésorerie nette, limitée, est alimentée par une ligne de trésorerie.

Enfin, la politique d'investissement semble difficilement soutenable au regard de la dégradation tendancielle de la capacité de désendettement et du niveau du financement propre de la commune de Nancy.

Dans ces conditions, la mise en place de mesures susceptibles d'augmenter sensiblement et durablement le niveau d'épargne apparaît nécessaire.

Il appartient par conséquent aux élus de rechercher les marges de manœuvre pour reconstituer son autofinancement.

La Chambre invite la commune de Nancy à mettre en place des actions permettant la restauration de la capacité d'autofinancement en actionnant l'ensemble des leviers financiers

¹⁰ La charte propose notamment un classement des emprunts en fonction du risque qu'il présente pour l'emprunteur.

ainsi qu'à mettre en œuvre une stratégie d'investissement en adéquation avec sa capacité financière.

Elle prend acte de l'augmentation des taux d'imposition décidée par le conseil municipal le 25 mars 2024, notamment de l'augmentation de 14,5 % des taux appliqués aux taxes foncières¹¹, et de la progression des recettes fiscales qui en résulte.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La situation financière de la commune de Nancy présente une fragilité accentuée en 2022 par l'inflation, l'augmentation des dépenses de personnel et le transfert de l'activité de la petite enfance. Principalement liée à des produits exceptionnels, l'amélioration constatée en 2023 ne remet pas en cause le constat formulé par la Chambre.

La commune de Nancy ne dispose d'aucune réserve financière, le fonds de roulement est négatif et la trésorerie nette limitée. L'épargne, la capacité de désendettement et le niveau du financement propre de la commune de Nancy sont structurellement insuffisants.

Dans ces conditions, des mesures correctrices de nature à reconstituer l'autofinancement doivent être envisagées, en actionnant l'ensemble des leviers financiers.

2 LA FIABILITÉ ET LA SINCÉRITÉ DES COMPTES GLOBALEMENT SATISFAISANTES

L'analyse financière repose sur la fiabilité et la sincérité des données financières et comptables. Si celles-ci sont satisfaisantes, la qualité de l'information budgétaire et comptable pourrait être renforcée et permettre ainsi d'affiner le pilotage financier de la collectivité.

Les éléments budgétaires de la commune sont retracés dans un budget principal et deux budgets annexes, « Halles et marchés » et « Parkings ». Pour le budget principal, la commune a appliqué l'instruction budgétaire et comptable M14 jusqu'au 31 décembre 2022, puis à compter du 1^{er} janvier 2023, le référentiel M57. Le règlement budgétaire et financier prévu par l'article L. 5217-10-8 du code général des collectivités territoriales (CGCT) a été adopté par délibération n° 21 du conseil municipal du 27 février 2023.

¹¹ Le taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties passe de 29,63 % à 33,98 % et le taux de la taxe foncière sur les propriétés non bâties de 17,51 % à 20,05 %.

2.1 Une qualité de l'information budgétaire à consolider

2.1.1 Une information du public et du citoyen en matière de données budgétaires à améliorer

En matière d'information du public, l'avant dernier alinéa de l'article L. 2313-1 du CGCT dispose qu'«*une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles est jointe au budget primitif et au compte administratif afin de permettre aux citoyens d'en saisir les enjeux.*» Cette présentation ainsi que le rapport adressé au conseil municipal à l'occasion du débat sur les orientations budgétaires de l'exercice, la note explicative de synthèse annexée au budget primitif et celle annexée au compte administratif sont mis en ligne sur le site internet de la commune, lorsqu'il existe, après l'adoption par le conseil municipal des délibérations auxquelles ils se rapportent.

L'article R. 2313-8 du CGCT précise que ces documents sont mis en ligne dans des conditions garantissant la facilité de leur accès par le public, pour leur lecture comme pour leur téléchargement. Cette mise en ligne intervient dans un délai d'un mois à compter de l'adoption, par le conseil municipal, des délibérations auxquelles ces documents se rapportent.

Le site internet de la commune dispose d'une rubrique « budget de la ville ». Néanmoins, plusieurs des documents susmentionnés n'y étaient pas disponibles lors du contrôle. Il est par ailleurs relevé que certaines informations de cette rubrique, notamment les données relatives aux impôts locaux et à la dette, ne sont pas actualisées en particulier sur la taxe d'habitation et l'encours de dette.

Si la rubrique « conseil municipal » du site internet de la commune de Nancy permet d'accéder, par date de réunion du conseil municipal, à l'ensemble des délibérations, rapports et notes explicatives consacrés aux budgets, elle ne répond pas à l'obligation de facilité d'accès prévue par le code.

La Chambre invite la commune de Nancy à actualiser la rubrique « budget de la ville » de son site internet et, ainsi que le prévoit l'article R. 2313-8 du CGCT, à garantir la facilité de l'accès par le public, pour leur lecture et leur téléchargement, aux documents mentionnés à l'avant dernier alinéa de l'article L. 2313-1 du CGCT.

2.1.2 Des rapports d'orientation budgétaire (ROB) à compléter

Le contenu des rapports sur les orientations budgétaires est précisé par les articles L. 2312-1 et D. 2312-3 du CGCT. Les informations sur les orientations budgétaires doivent permettre d'évaluer l'évolution prévisionnelle du niveau d'épargne brute, d'épargne nette et de l'endettement à la fin de l'exercice auquel se rapporte le projet de budget. Pour les communes de plus de 10 000 habitants, le rapport doit de plus comporter des indications relatives aux ressources humaines : structures des effectifs, dépenses de personnel comportant notamment des éléments sur la rémunération tels que les heures supplémentaires rémunérées et les avantages en nature, ainsi que la durée effective du travail dans la commune.

Ces informations sont sommaires dans le rapport sur les orientations budgétaires pour 2023 : les éléments relatifs à la rémunération des personnels municipaux ne sont pas détaillés et la durée effective du travail n'est pas indiquée.

Par ailleurs, les principaux indicateurs financiers mentionnés au CGCT (épargne brute, épargne nette) prévus pour la fin de l'exercice ne figurent pas au rapport. Leur absence participe au manque d'indications chiffrées relatives à l'évolution détaillée des produits et des charges, sous forme de tableau récapitulatif notamment, alors qu'au rapport 2022, une partie était consacrée à la trajectoire financière du mandat et comportait un tableau synthétique chiffré des principaux indicateurs et de leur évolution jusqu'en 2026.

L'attention de l'ordonnateur est attirée sur la nécessité de faire figurer toutes les informations prévues par le CGCT au rapport sur les orientations budgétaires chaque année.

Les articles L. 2311-1-1 et 2311-1-2 du CGCT prévoient également la présentation de rapports sur la situation de la commune en matière de développement durable et en matière d'égalité entre les femmes et les hommes, préalablement aux débats sur le projet de budget de l'année. Ces obligations sont respectées chaque année, à l'exception de 2017, le rapport relatif à l'égalité entre les femmes et les hommes (délibération n° VIII-59) ayant été présenté lors du conseil municipal du 20 mars 2017, après l'adoption du budget primitif pour l'exercice 2017 (délibération n° II-2).

La Chambre rappelle l'obligation de faire figurer toutes les informations imposées par les dispositions réglementaires dans le rapport d'orientation budgétaire, ainsi qu'elle l'avait déjà fait dans son rapport précédent.

Elle prend note de l'engagement de l'ordonnateur de veiller au respect de cette obligation.

Rappel du droit n° 1 : Appliquer les dispositions de l'article D. 2312-1 du code général des collectivités territoriales concernant les informations devant être mentionnées dans le rapport d'orientation budgétaire.

2.1.3 Des prévisions d'inscriptions budgétaires à parfaire

Les taux de réalisation des dépenses de fonctionnement par rapport aux prévisions initiales varient entre 94,47 % et 100,47 % entre 2017 et 2022. Ceux relatifs aux dépenses d'investissement (hors restes à réaliser - RAR) ont toujours été supérieurs à 70 %, à l'exception de l'exercice 2017.

Les modifications des prévisions budgétaires en fonctionnement ont été marginales à l'exception de l'exercice 2022, qui a enregistré une majoration des crédits de près de 7,5 M€. Cette majoration s'explique par les évolutions suivantes au cours de l'exercice 2022 : le transfert de l'activité petite enfance du CCAS vers le budget principal de la ville pour près de 5,9 M€, l'augmentation des dépenses d'énergie et de fluides et l'augmentation des rémunérations, revalorisation des carrières dans la fonction publique et surcroît d'activité post-Covid, soit près de 1,4 M€.

Les modifications des prévisions budgétaires en investissement ont été plus importantes. En 2018, elles se sont élevées à plus de 3 M€ en raison d'un apport financier de la commune, en tant qu'actionnaire, au capital social de la société d'économie mixte (SEM) destinée à la

dynamisation du commerce et du logement en centre-ville, ainsi que du remboursement des travaux à la métropole dans le cadre du projet dénommé « pépinière culturelle et créative ». En 2019, les modifications des prévisions budgétaires ont atteint 4,7 M€ en raison de projets d'investissement nouveaux dont l'aménagement d'une ludothèque, un plan maternel pour accompagner la scolarisation obligatoire dès trois ans, la restructuration du jardin Godron et la deuxième phase des travaux de la bibliothèque. En 2020, les modifications des prévisions budgétaires se sont élevées à près de 17,9 M€. L'importance de ces dernières modifications s'explique par la prise en compte lors du budget supplémentaire¹² des RAR de l'exercice 2019 (plus de 5 M€) et du report du solde d'exécution d'investissement à hauteur de 8,7 M€.

La Chambre constate que les prévisions des inscriptions budgétaires sont à parfaire au regard des modifications récurrentes des prévisions budgétaires en investissement tout au long de la période sous revue.

2.1.4 Une gestion des autorisations de programme (AP) et des crédits de paiement (CP) à améliorer

L'article L. 2311-3 du CGCT permet aux communes de créer des autorisations de programme pour gérer leurs opérations d'investissement pluriannuelles. L'article R. 2311-9 du même code précise que les autorisations de programme ou d'engagement et leurs révisions éventuelles, présentées par le maire, sont votées par le conseil municipal, par délibération distincte, lors de l'adoption du budget de l'exercice ou des décisions modificatives.

Quatorze autorisations de programme (AP), regroupées en quatre thématiques correspondant aux axes du projet de ville adopté le 23 février 2015, ont été votées lors du conseil municipal du 13 avril 2015 pour un montant total de 97,45 M€. Elles rassemblent des dépenses d'équipement de la commune et font l'objet d'une actualisation chaque année au cours du premier semestre lors de l'adoption du budget primitif.

Sept nouvelles autorisations de programme ont été votées par le conseil municipal le 4 avril 2022, pour un montant total de près de 105 M€. Elles correspondent au suivi de certains projets d'investissement et ne représentent pas l'intégralité des crédits d'équipement.

Les documents budgétaires et comptables présentant l'état des AP comportent régulièrement des incohérences ou des erreurs.

À titre d'illustration, la situation des AP et des CP décrite dans l'état IV B 2.1 du compte administratif de 2022 n'est pas conforme à celle décrite dans la décision modificative n° 3 adoptée le 7 novembre 2022. En particulier, le montant de l'AP 2022-20 ville éducative mentionné au CA s'élève à près de 21 M€ alors qu'il est de 11,8 M€ dans la décision modificative. Concernant les sept AP adoptées en 2022, le tableau joint à la décision modificative n° 2 du 18 septembre 2023 (intitulé PPI DM2 2023) ne prend pas en compte l'AP relative au budget participatif votée en 2023 de 3 M€.

L'article L. 2311-3 du CGCT dispose que « les crédits de paiement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être mandatées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations de programme correspondantes ».

¹² Conseil municipal du 28 septembre 2020.

Comme pour les AP, les documents financiers montrent parfois des incohérences et des écarts dans les montants des CP, mais de faible ampleur.

La Chambre invite à mettre en place des actions correctives pour éliminer les erreurs et incohérences des documents financiers portant sur l'état des AP/CP.

2.2 Une information comptable globalement fiable mais comportant des marges de progrès

2.2.1 Des écarts limités entre l'inventaire du patrimoine et l'état de l'actif

L'inventaire tenu par la commune diverge des données figurant au bilan du compte de gestion fin 2022 tant au niveau du budget principal que des deux budgets annexes. Les écarts sont néanmoins limités, de l'ordre de 2 % au total.

Pour le budget principal, les principaux écarts entre l'inventaire de l'ordonnateur et la balance du comptable concernent les comptes 21 (9,7 M€) et 23 (4,8 M€).

Bien que le montant total de leur patrimoine soit limité, des différences sont également relevées s'agissant des budgets annexes.

Tableau n° 8 : Comparaison entre l'inventaire de l'ordonnateur et la balance du comptable au 31/12/2022

| | Inventaire de l'ordonnateur | Balance du compte de gestion | État de l'actif du comptable | Différence inventaire - balance |
|---------------------------------|-----------------------------|------------------------------|------------------------------|---------------------------------|
| Budget principal | 649 992 178 | 635 254 829 | 635 254 829 | 14 737 349 |
| dont | | | | |
| Comptes 20 | 22 702 987 | 23 501 403 | 23 501 403 | - 798 416 |
| Comptes 21 | 597 865 711 | 588 109 228 | 588 109 228 | 9 756 483 |
| Comptes 23 | 19 077 099 | 14 222 836 | 14 222 836 | 4 854 263 |
| Comptes 24 | 3 528 258 | 3 773 913 | 3 773 913 | - 245 655 |
| Comptes 26 | 2 329 753 | 2 479 858 | 2 479 858 | - 150 106 |
| Comptes 27 | 4 488 371 | 3 167 591 | 3 167 591 | 1 320 780 |
| Budget annexe halles et marchés | 8 754 578 | 7 746 838 | 7 746 838 | 1 007 741 |
| Budget annexe parkings | 17 850 525 | 18 989 351 | 18 989 351 | - 1 138 825 |

Source : inventaire et état de l'actif du comptable

L'unique transfert de compétence, durant la période sous revue, est intervenu au bénéfice de l'EPCI au titre de la compétence « promotion du tourisme » (cf. délibération

n° IV-23 du conseil municipal du 3 juillet 2017 – transfert de Nancy Tourisme et Evénements à la Métropole du Grand Nancy au titre de la compétence « promotion du tourisme »). Il n'a pas entraîné de transfert de biens. La gestion de cette compétence est en effet assurée par une association qui est locataire de la commune pour ses locaux.

La commune a procédé à la régularisation de transferts d'éléments de l'actif à deux opérateurs culturels en juin 2018 (l'Autre canal) et en juin 2019 (régie personnalisée de l'Opéra national de Lorraine).

En juin 2022, les éléments de l'actif du CCAS relatifs à l'activité « petite enfance » reprise par la commune à compter du 1^{er} juillet 2022 ont été transférés à la commune par le CCAS.

Des sorties d'inventaire sont réalisées chaque année comme l'atteste l'annexe IV A10.2 – éléments du bilan – variation du patrimoine – sorties des comptes administratifs.

Il n'a pas été réalisé de mise à jour importante de l'inventaire en 2022 en vue de la préparation de l'application du référentiel M57 à compter du 1^{er} janvier 2023.

2.2.2 Des immobilisations en cours à apurer

Les immobilisations en cours suivies au compte 23 correspondent aux dépenses afférentes aux immobilisations non terminées à la fin de chaque exercice, qu'il s'agisse d'avances versées avant justification des travaux, ou d'acomptes versés au fur et à mesure de l'exécution des travaux. Lorsque l'immobilisation est achevée, les dépenses portées au compte 23 sont virées au compte 21 par opération d'ordre non budgétaire.

L'apurement des immobilisations en cours est périodiquement réalisé durant la période sous revue, le compte 23 étant quasi soldé fin 2018 au vu du compte de gestion.

Fin 2022, le compte de gestion a fait état d'immobilisations en cours pour 14,2 M€ alors que l'inventaire de l'ordonnateur en mentionne plus de 19 M€, dont certaines remontent à l'exercice 1996.

La Chambre invite la commune de Nancy à procéder à l'apurement des immobilisations en cours, s'agissant notamment des travaux de rénovation du pavillon Alliot réalisés en 1996. La chambre régionale des comptes, dans son rapport précédent, invitait déjà la commune à se rapprocher du comptable afin de mettre son inventaire à jour.

2.2.3 Les durées d'amortissement des immobilisations à respecter

Pour son budget principal, la commune n'appliquait pas la règle du *prorata temporis*¹³ jusqu'à la mise en place de l'instruction budgétaire et comptable M57 à compter du 1^{er} janvier 2023. L'amortissement était calculé à partir du début de l'exercice suivant la date de

¹³ L'amortissement au *prorata temporis* d'une immobilisation commence à la date de début de consommation des avantages économiques qui leur sont attachés, qui correspond à leur date de mise en service.

mise en service, la dernière annuité courant jusqu'au 31 décembre de l'exercice même lorsque le bien était vendu en cours d'année.

Les durées d'amortissement ont été revues et formalisées dans une délibération unique adoptée le 25 juin 2018. Un nouveau règlement budgétaire et financier a été adopté par délibération du 27 février 2023. Les durées d'amortissement, modifiées par rapport à celles précédemment en vigueur et fixées par délibération du 25 juin 2018, y figurent en annexe.

La Chambre relève des divergences entre les durées adoptées par la commune, celles référencées dans le compte administratif et celles pratiquées telles qu'elles ressortent de l'état de l'actif. À titre d'exemple, l'état de l'actif ne prévoit pas d'amortissement pour les acquisitions en 2021 au compte 2128 et au compte 21311.

Par conséquent, la Chambre rappelle l'obligation de respecter les règles d'amortissement en vigueur à la commune.

2.3 L'organisation de la fonction financière et comptable en mutation

2.3.1 Une direction mutualisée des finances en construction

Le rapport de l'audit organisationnel rendu en octobre 2020 faisait état d'une organisation de la fonction financière et comptable efficace. S'appuyant sur trois directions administratives et financières déconcentrées (DAF), la direction des finances validait les engagements et pré-mandatements assurés par les DAF, qui jouaient ainsi un rôle de « courroie de transmission » avec les directions opérationnelles. L'audit invitait néanmoins à poursuivre la réflexion sur une décentralisation accrue de la fonction financière et comptable.

La direction des finances de la ville de Nancy regroupait 12 agents dont trois agents de catégorie A, trois agents de catégorie B et six agents de catégorie C. Elle était organisée en deux services : un service budgétaire regroupant le tiers de effectifs et un service comptabilité regroupant les autres agents.

La direction des finances de la Métropole du Grand Nancy regroupait 22 agents, dont la moitié de catégorie A, répartis dans trois services.

La direction des finances mutualisée a été créée le 1^{er} septembre 2022. Elle est structurée en trois pôles : le pôle stratégie budgétaire, qui assure la conception des budgets, de leurs modifications et de leur programmation pluriannuelle, le pôle qualité comptable en charge du contrôle de l'exécution des comptes dans les unités financières décentralisées et des opérations d'exécution des comptes centralisés – dette, fiscalité, inventaire... – et, enfin, le pôle études et qualité.

À l'exception du suivi des régies et des cartes achats, l'ensemble des missions de la nouvelle direction sont mutualisées. L'ensemble des agents de la direction des finances sont réunis dans les locaux de la Métropole du Grand Nancy depuis juin 2023.

La décentralisation de l'organisation de la fonction financière et comptable a été renforcée pour donner davantage de responsabilités aux DAF et améliorer la fluidité de la chaîne comptable. La validation des mandats est désormais effectuée au niveau des DAF et la direction des finances assure un contrôle *a posteriori* par échantillonnage.

La mutualisation ayant été réalisée à effectif constant, la nouvelle direction comprend au total 34 postes. Compte tenu du départ de nombreux agents lors de sa création et en dépit de plusieurs recrutements, quatre postes de catégorie A et deux de catégorie B restent cependant à pourvoir.

Cinq des douze agents de la direction des finances de la ville de Nancy n'ont pas intégré la direction mutualisée, dont deux agents de catégorie A. L'encadrement de la nouvelle direction est en conséquence exclusivement assuré par des agents de l'ancienne direction de la Métropole du Grand Nancy ou par de nouveaux arrivants.

Ces départs ont entraîné la perte de l'historique de certains dossiers relatifs à la commune de Nancy, par exemple s'agissant du suivi des délais de paiement.

La mutualisation devrait néanmoins permettre à la commune de Nancy de bénéficier rapidement d'une montée en compétences des agents à travers la requalification de postes de catégorie C en postes de catégories B et de renforcer certaines fonctions comme la gestion de la dette, l'expertise fiscale ou encore le contrôle de gestion.

2.3.2 Des délais de paiement excessifs

En application des dispositions des article R. 2192-10 et suivants du code de la commande publique et de l'article 12 du décret n° 2013-269 du 29 mars 2013 relatif à la lutte contre les retards de paiement dans les contrats de la commande publique, le délai global de paiement est de 30 jours maximum, répartis en 20 jours pour l'ordonnateur et 10 jours pour le comptable.

Alors qu'en 2017 le délai global de paiement de la commune s'établissait à 34,51 jours, il a fortement diminué jusqu'en 2020 grâce à la réduction du délai ordonnateur.

En 2022, le délai global de paiement s'est toutefois sensiblement allongé pour atteindre 37,32 jours en raison de l'augmentation concomitante du délai comptable et du délai ordonnateur. Avec 27,19 jours, ce dernier dépassait nettement le délai de 20 jours imparti à l'ordonnateur. Selon l'ordonnateur en fonctions, cette dégradation serait liée au contexte de mutualisation des directions des finances en 2022.

Sur un échantillon de 18 970 factures se rapportant à l'exercice 2022, 35 % des factures ont été mandatées après 20 jours. Les retards de paiement concernent plus particulièrement trois services : le patrimoine (délai moyen de mandatement de 39,32 jours), les ateliers municipaux (délai moyen de mandatement de 33 jours) et l'énergie et les fluides pour les factures d'énergie non payées par prélèvement (délai moyen de mandatement de 38,53 jours).

Le montant des intérêts moratoires et pénalités de retard versés par la commune ne s'est cependant élevé qu'à 3 362,45 € en 2017, 1 682,72 € en 2018, 217,53 € en 2021 et 1 822,83 € en 2022, les fournisseurs sollicitant rarement leur versement.

Selon la commune de Nancy, si l'ensemble des intérêts moratoires dus avaient été versés, leur montant se serait ainsi élevé à plus de 338 493 € en 2022, dont 171 240 € au titre des indemnités forfaitaires et 131 319,49 € au titre de la part ordonnateur des intérêts moratoires.

La Chambre invite la ville de Nancy à mettre en place des actions permettant d'améliorer les délais de paiement des marchés et prestations.

Tableau n° 9 : Évolution du délai global de paiement 2017-2022

| Année | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Délai comptable (jours) | 7,11 | 5,35 | 4,97 | 4,37 | 4,43 | 10,13 |
| Délai ordonnateur (jours) | 27,4 | 22,28 | 17,02 | 16,39 | 18,19 | 27,19 |
| Délai global de paiement (Jours) | 34,51 | 27,63 | 21,99 | 20,76 | 22,62 | 37,32 |

Source : Service de gestion comptable de Nancy

2.3.3 Des relations avec le comptable de la commune à formaliser

Le comptable de la commune et la commune de Nancy n'ont pas signé de convention des services comptables et financiers (CCSF).

La commune de Nancy indique que des travaux préparatoires à la conclusion d'une CCSF ont été engagés avec le comptable public et qu'ils devraient permettre la signature d'une convention d'ici la fin de l'année 2024.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La fiabilité de l'information budgétaire peut être améliorée en facilitant l'accès par le public aux documents budgétaires, en complétant les rapports sur les orientations budgétaires et en assurant un meilleur suivi des autorisations de programme et des crédits de paiement.

La qualité de l'information comptable est également perfectible s'agissant de l'apurement des immobilisations en cours, et de l'application des règles d'amortissement.

Une nouvelle direction financière mutualisée est en construction. Celle-ci devra notamment réduire les délais de paiement et formaliser les relations entre la commune de Nancy et le comptable public.

3 UNE OFFRE CULTURELLE AMBITIEUSE DONT LA GESTION DOIT ETRE MIEUX SUIVIE ET ÉVALUÉE

3.1 Une politique culturelle dynamique dotée de moyens importants

3.1.1 Les dépenses culturelles, premier poste budgétaire consacré aux politiques publiques communales

Les dépenses allouées à la politique culturelle constituent le premier poste de dépenses parmi les crédits affectés aux politiques publiques municipales. Les dépenses de fonctionnement y représentent 21 % des charges de fonctionnement du budget global.

Ces dépenses de fonctionnement ont progressé globalement de 5,7 % au cours de la période considérée mais à un rythme nuancé selon les années. Le pourcentage le plus important de progression des dépenses (4 %) concerne l'exercice 2022. Les raisons de cette progression sont multifactorielles et intègrent notamment l'augmentation des prix de l'énergie, la hausse des charges de personnel¹⁴, et un recours plus important aux prestations¹⁵ de services.

Les charges de personnel représentent 42 % des dépenses de fonctionnement en 2022.

Tableau n° 10 : Dépenses et recettes de la direction culture

| Fonction 3 - Culture | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|----------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Dépenses de fonctionnement | 26 213 057 | 26 905 410 | 27 221 245 | 26 635 107 | 26 568 698 | 27 709 235 |
| Évolution | | + 2,64 % | + 1,17 % | - 2,15 % | - 0,25 % | + 4,29 % |
| Dépenses d'investissement | 6 031 968 | 6 155 991 | 11 394 824 | 7 192 166 | 8 293 215 | 5 486 089 |
| Évolution | | + 2,06 % | + 85,10 % | - 36,88 % | + 15,31 % | - 33,85 % |
| Recettes de fonctionnement | 4 616 190 | 4 585 498 | 4 728 582 | 6 010 612 | 3 321 078 | 3 127 196 |
| Évolution | | - 0,66 % | + 3,12 % | + 27,11 % | - 44,75 % | - 5,84 % |
| Recettes d'investissement | 1 545 890 | 1 097 730 | 2 620 820 | 3 534 245 | 5 277 266 | 2 908 603 |
| Évolution | | - 28,99 % | + 138,75 % | + 34,85 % | + 49,32 % | - 44,88 % |

Source : comptes administratifs

¹⁴ La rémunération des non titulaires.

¹⁵ Le compte 6042.

Les recettes de fonctionnement liées à la culture s'élevaient à 3,13 M€ en 2022, soit le niveau le moins élevé de la période considérée, ce chiffre fluctuant entre 3,32 M€ et 6,01 M€ entre 2017 et 2021. Les recettes de fonctionnement ont été les plus élevées en 2020 en raison d'une subvention de la direction régionale des affaires culturelles d'un montant de 2,45 M€ perçue dans le cadre du projet labellisé « bibliothèque numérique de référence ».

Les recettes de fonctionnement proviennent notamment des redevances des services à caractère culturel qui représentaient 17 % du total des recettes de fonctionnement en 2022, mais également de la location de la salle de spectacle Poirel, du remboursement de la mise à disposition des agents titulaires de la ville de Nancy par l'Opéra national de Lorraine (7 %), des différentes dotations (18 %), des revenus des immeubles (50 %) issus de la perception des loyers¹⁶. Les recettes de fonctionnement couvraient 17,61 % des dépenses de fonctionnement en 2017. Elles n'en couvrent plus que 11,29 % en 2022.

Les dépenses d'investissement de la commune affectées à la culture oscillent entre 5,49 M€ et 8,26 M€. Un pic de progression des dépenses culturelles d'investissement a été observé en 2019 en raison de l'engagement de plusieurs opérations d'investissement et notamment du début¹⁷ des travaux de rénovation du Musée Lorrain fermé en 2018, de la restauration des intérieurs de la Villa Majorelle, de l'aménagement des espaces consacrés aux pratiques numériques et multimédia dans le cadre de l'opération « bibliothèque numérique de référence » et de l'engagement du projet « pépinière culturelle et créative, l'Octroi ».

Les recettes d'investissement, fluctuantes sur la période sous revue, ont suivi la trajectoire des engagements de la commune dans les projets d'investissement en associant des partenaires financiers tels que la Région Grand Est dans le cadre du projet de création d'une pépinière culturelle et créative sur les anciens abattoirs de Nancy, la Drac (direction régionale des affaires culturelles) à titre de participation au financement des travaux de la restauration des intérieurs de la Villa Majorelle, mais aussi des mécènes.

La Chambre constate néanmoins les difficultés à retracer à partir des documents budgétaires et comptables l'ensemble des opérations d'équipement consacrées à la politique culturelle en raison de l'absence d'état III B3 du compte administratif renseigné par la commune.

3.1.2 Le soutien financier apporté aux associations culturelles¹⁸

La commune octroie des aides financières aux structures associatives œuvrant dans le domaine culturel.

Les subventions attribuées à ces structures se sont établies entre 869 400 € en 2017 et 1 190 384 € en 2021. Une hausse sensible a été observée en 2022 (1 300 000 €), année au cours de laquelle elles ont représenté 5 % des dépenses de fonctionnement affectées à la culture.

¹⁶ Notamment du Centre dramatique national – Théâtre de la Manufacture, du Centre chorégraphique national – Ballet de Lorraine, de l'Autre Canal et de l'Opéra national de Lorraine.

¹⁷ Transferts d'œuvres vers la réserve commune.

¹⁸ Non compris le subventionnement aux quatre établissements labélisés.

3.1.3 Une diversité des équipements et services culturels

La stratégie culturelle de la ville de Nancy s'appuie non seulement sur un réseau d'équipements culturels tant dans le domaine du spectacle vivant que du patrimoine ou de la lecture publique mais également sur un tissu d'acteurs associatifs culturels et d'équipes artistiques installés sur le territoire.

La direction culturelle est chargée de la coordination de la vie culturelle avec la gestion de trois musées municipaux, d'un ensemble constitué d'une salle de spectacle et d'une galerie d'exposition (Poirel), d'une galerie d'exposition (Neuf), d'un réseau de bibliothèques (bibliothèque Stanislas, médiathèque Manufacture, médiathèques Haut-du-Lièvre et de Saint-Pierre), des archives municipales, des actions dans le cadre des villes jumelées et de l'événementiel.

La commune subventionne quatre établissements labellisés (l'Opéra national de Lorraine, l'Autre canal, le Centre dramatique national – Théâtre de la Manufacture, le Centre chorégraphique national – Ballet de Lorraine), labels délivrés par le ministère de la culture dans le domaine de spectacle vivant, et soutient également la vie associative en matière de développement culturel à travers le versement de subventions à plus de 160 associations et équipes artistiques.

3.1.4 Une action culturelle qui s'inscrit dans un cadre géographique plus large que le périmètre municipal

L'action culturelle de la ville de Nancy s'inscrit dans un périmètre dépassant le périmètre municipal. Ainsi, la collectivité coopère en matière culturelle avec la métropole du Grand Nancy et cette coopération s'exprime à plusieurs niveaux.

Au niveau de la mise en œuvre de la politique culturelle municipale, la métropole est associée au contrat territorial d'éducation artistique et culturelle de la ville de Nancy afin de mener une politique publique commune en direction des jeunes du territoire. À ce titre, une carte commune des musées appelée « pass muséo », mise en place dans le cadre d'une convention partenariale, permet l'accès simultané aux collections des musées municipaux et métropolitains. En outre, la lecture publique municipale est organisée autour du réseau de lecture publique Co-libris qui coordonne la collaboration des différentes bibliothèques et médiathèques de l'agglomération à travers un catalogue commun des documents et une carte commune permettant d'emprunter dans les différentes médiathèques du territoire métropolitain.

La coopération avec la métropole, facilitée par la mise en place d'une direction générale commune entre la ville et la Métropole du Grand Nancy, est animée à travers les réunions périodiques d'échanges entre les directions culture de deux entités.

La ville de Nancy est également engagée dans le processus de définition du projet culturel métropolitain avec une participation à la conférence bimensuelle regroupant les adjoints à la culture et responsables culturels des villes de la métropole.

Par ailleurs, les grandes opérations culturelles qui ponctuent le calendrier événementiel nancéien sont enrichies par une dimension internationale. À titre d'illustration, un salon du livre se tenant à Nancy, intitulé le Livre sur la Place, avait pour pays invité en 2022 la Grèce et en

2023 l'Allemagne. La manifestation Saint-Nicolas s'articulant autour de pays invités d'honneur, a mis, notamment, à l'honneur la Pologne, la Belgique, le Japon, et le Luxembourg.

L'action culturelle municipale cible à la fois le public de son territoire et celui situé au-delà. Ainsi, les équipements culturels de la ville bénéficient non seulement aux nancéiens mais également aux habitants de la métropole, aux visiteurs nationaux et étrangers en raison des actions culturelles à dimension¹⁹ nationale et internationale financées ou co-financées par la ville de Nancy.

Le rayonnement culturel du territoire nancéen s'en trouve fortement renforcé.

3.1.5 Des effectifs en baisse

Après avoir subi une réduction d'effectifs en 2018 notamment pour les musées, médiathèques/bibliothèques et pour l'Opéra national de Lorraine par le biais de la réduction du nombre de personnel mis à disposition par la commune, les services culturels ont connu une légère recrudescence de leurs effectifs en 2019. À partir de 2020, la baisse a repris principalement en raison de la réduction des effectifs mis à disposition de l'Opéra national de Lorraine en 2022.

Tableau n° 11 : Évolution des effectifs affectés à la politique culturelle

| | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|------|------|------|------|------|------|------|
| ETPT | 270 | 256 | 263 | 260 | 240 | 238 |

Source : données transmises par la commune

L'évolution des frais de personnel ne reflète que partiellement ces éléments. En effet, bien que les effectifs aient baissé de 11,85 %, les charges de personnel n'ont diminué que de 4 % sur la période concernée eu égard à l'effet du GVT²⁰ et à la revalorisation du point d'indice. La structure de la masse salariale est composée à plus de 55 % par des effectifs de catégorie C.

Tableau n° 12 : Évolution des dépenses de personnel affectés à la politique culturelle

| En € | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|----------------------|------------|------------|------------|------------|-----------|------------|
| Charges de personnel | 10 688 309 | 10 638 754 | 10 739 800 | 10 853 190 | 9 930 087 | 10 251 664 |

Source : données transmises par la commune

¹⁹ Le livre sur la Place, les fêtes de Saint-Nicolas, des rencontres urbaines de Nancy, le festival Nancy Jazz Pulsations, ...

²⁰ Glissement, vieillesse, technicité.

3.2 Une politique culturelle ambitieuse prenant appui sur différents équipements et actions

3.2.1 Des moyens financiers culturels majoritairement orientés vers le soutien aux équipements culturels

Le budget consacré à la politique culturelle est réparti entre l'enveloppe consacrée aux équipements culturels et celle relative au développement culturel et événementiel²¹.

L'enveloppe financière des équipements culturels, prépondérante (80 %) par rapport à celle relative au développement culturel et événementiel, prend en charge le financement des équipements comprenant les musées, les bibliothèques et la médiathèque, la ludothèque, les archives municipales, l'éducation artistique et culturelle, les quatre établissements labélisés et la gestion des grands projets culturels.

Ainsi, en 2022, les dépenses de fonctionnement des musées municipaux représentaient 20 % des dépenses de fonctionnement consacrées aux équipements culturels tandis que les dépenses de fonctionnement des établissements labélisés représentaient, à elles seules, plus de 47 % de ces mêmes dépenses.

Le reste du budget est ventilé entre la galerie Poirel (1 %), la réserve communale (0,6 %), les archives municipales (2,5 %), la bibliothèque (5,3 %) et la médiathèque (12,8 %).

Tableau n° 13 : Budget consacré aux équipements culturels (en euros)

| <i>Équipements culturels</i> | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|-----------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| <i>Dépenses de fonctionnement</i> | 22 848 405 | 23 180 858 | 23 514 640 | 23 201 752 | 22 784 040 | 23 914 705 |
| <i>Dépenses d'investissement</i> | 3 765 572 | 3 171 556 | 4 111 517 | 2 378 895 | 2 753 618 | 3 507 340 |
| <i>Recettes de fonctionnement</i> | 3 823 827 | 3 616 729 | 3 758 083 | 5 356 258 | 2 483 847 | 2 342 463 |
| <i>Recettes d'investissement</i> | 1 011 806 | 595 976 | 664 521 | 285 116 | 263 372 | 1 338 640 |

Source : commune de Nancy à partir des comptes administratifs

Les actions évènementielles sont, pour partie, financées par le budget consacré au développement culturel et évènementiel, parmi lesquelles le Livre sur la Place (18 % du budget dédié), les fêtes de Saint-Nicolas (25 %), le développement culturel (23 %), l'ensemble Poirel

²¹ Comprenant l'évènementiel et la gestion des scènes municipales.

(19 %) et le spectacle de vidéoprojection²² (9 %). D'autres financements, comme le mécénat, interviennent afin de compléter les moyens financiers mobilisables.

Tableau n° 14 : Budget consacré au développement culturel et évènementiel (en euros)

| <i>Équipements culturels</i> | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|-----------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| <i>Dépenses de fonctionnement</i> | 3 521 759 | 3 951 223 | 4 086 794 | 3 073 091 | 4 016 878 | 4 638 477 |
| <i>Dépenses d'investissement</i> | 180 177 | 589 839 | 1 264 659 | 1 364 535 | 935 680 | 197 192 |
| <i>Recettes de fonctionnement</i> | 923 284 | 1 203 826 | 1 090 160 | 688 155 | 944 140 | 878 163 |
| <i>Recettes d'investissement</i> | - | - | - | 304 100 | 767 031 | 38 145 |

Source : commune de Nancy à partir des comptes administratifs

La Chambre relève l'importance des moyens financiers alloués aux différents équipements culturels qui, par leur fonctionnement, contribuent à la mise en œuvre de la politique culturelle de la ville de Nancy.

3.2.2 Un soutien au spectacle vivant passant notamment par le financement de quatre scènes nationales

Selon l'article L. 7122-1 du code du travail, le spectacle vivant²³ est défini comme la « *représentation en public d'une œuvre de l'esprit, [avec] la présence physique d'au moins un artiste du spectacle percevant une rémunération* ».

La ville de Nancy soutient la création artistique à travers le co-financement des équipements culturels à vocation nationale et le subventionnement d'associations intervenant dans le domaine du spectacle vivant.

Parmi les manifestations les plus marquantes : un festival de jazz et de musique actuelle - Nancy Jazz Pulsations Festival, un festival de musique classique - Nancyphonies, et des représentations théâtrales de différentes compagnies, notamment, la semaine de l'improvisation théâtrale.

La ville de Nancy dispose de quatre scènes nationales qui offrent au public les arts du spectacle vivant dans les domaines du lyrique, du symphonique, du théâtre, de la danse et des musiques actuelles notamment.

²² Son et lumière place Stanislas

²³ Les arts du spectacle vivant : le théâtre, la danse, le spectacle de rue, les arts du cirque, les arts de la marionnette, l'opéra, la musique live, l'illusionnisme, la poésie.

Le financement par la ville de Nancy de l'Opéra national de Lorraine, du Centre dramatique national – le théâtre de la Manufacture, du Centre chorégraphique national – Ballet de Lorraine et de l'Autre Canal, scène de musiques actuelles, représente plus de 40 % des charges de fonctionnement du budget global consacré à la fonction culture.

Des conventions de partenariats ont été signées avec l'ensemble des structures labellisées et fixent les objectifs assignés à chaque établissement. L'État, la Région, la métropole du Grand Nancy contribuent également au fonctionnement de ces établissements.

Malgré l'importance des moyens consacrés aux structures labellisées dans le budget de la commune, le bilan de leur activité n'a pas fait l'objet d'une présentation au conseil municipal, ce qui prive les conseillers municipaux d'une information sur l'avancement des projets culturels et artistiques des quatre structures labellisées et de leur conformité au cahier des missions et des charges du label.

Afin d'assurer la bonne information de l'assemblée délibérante, la Chambre recommande de présenter les rapports d'activité des établissements labellisés au conseil municipal et prend note de l'engagement de l'ordonnateur en fonctions de réaliser cette présentation.

Recommandation n° 2. : Présenter les rapports d'activité des établissements labellisés au conseil municipal pour permettre le débat.

3.2.3 Une organisation bicéphale des services des affaires culturelles

L'organisation des services des affaires culturelles de la ville de Nancy a été revue pendant la période sous contrôle en raison de l'évolution des orientations stratégiques décidées par la municipalité.

En effet, en 2017, l'action culturelle, rattachée à une seule direction, faisait partie d'un pôle consacré à la fois à la culture, à l'attractivité, à la recherche, au tourisme, aux droits de l'homme et à l'intégration, parmi les cinq pôles composant les services municipaux. Le positionnement de l'action culturelle au sein de ce pôle était motivé par la volonté de l'associer à l'activité touristique et économique de la ville.

Cette organisation a été réexaminée en 2020 avec l'arrivée d'une nouvelle municipalité ayant pour objectif d'intégrer les politiques culturelles dans une dimension résonnant avec les politiques de solidarité et les politiques éducatives autour d'un pôle commun consacré à la ville éducative, culturelle et solidaire.

La mise en œuvre et le suivi de la politique culturelle sont aujourd'hui assurés par deux directions distinctes : la direction des équipements culturels et la direction du développement culturel.

Les grandes lignes de la politique culturelle de la ville ont été exprimées dans le projet de ville 2014-2020, appelé « Aïmons Nancy, cap sur 2020 », présenté au conseil municipal le 23 février 2015, et la feuille de route du mandat 2020-2026, qui n'a fait l'objet ni de délibération, ni de présentation au conseil municipal.

Les principes qui guident l'action de la commune dans le domaine de la culture, bien qu'ils soient formulés dans des termes différents d'une mandature à l'autre, s'articulent principalement autour de quatre axes :

- le soutien à la création et à la diffusion artistique ;
- le travail de médiation et de sensibilisation des publics à toutes les formes d'art ;
- la promotion des compagnies et institutions culturelles nancéiennes ;
- l'égalité d'accès aux biens culturels et aux pratiques artistiques.

Les établissements²⁴ culturels autonomes en rattachement fonctionnel, disposant de statuts différents, sont également rattachés à ce pôle.

Afin de permettre la transversalité des projets culturels et optimiser la coordination entre ces deux services, des réunions de direction sont régulièrement organisées. Le positionnement hiérarchique du directeur des équipements culturels qui est aussi adjoint de la directrice générale adjointe des services (DGA) du pôle « ville éducative, culturelle et solidaire » favorise également cette transversalité et contribue à la cohérence des projets culturels entre eux.

Toutefois, la gouvernance des services aux affaires culturelles gagnerait en lisibilité avec la création d'une seule direction ad hoc visant à incarner une stratégie globale de la commune en matière culturelle.

La Chambre prend acte de la consultation et de l'avis favorable rendu par le comité social territorial le 19 avril 2024 sur la création d'une direction de la culture pour renforcer la coordination et la transversalité entre les différents services œuvrant dans le domaine de la culture.

3.2.4 Des projets de direction à renforcer

Les deux directions culturelles disposent de documents intitulés projets de direction, dont l'objectif est de cadrer et orienter l'action culturelle pour la période 2022-2026. Toutefois, leur forme et contenu appellent des observations de la Chambre.

En effet, ces documents sont présentés sous un aspect non abouti concernant leur fond et forme. Leur format, qui manque d'unité, laisse penser que la phase d'élaboration de ces outils stratégiques n'est pas encore achevée.

En outre, si les documents recensent les missions de chaque direction, ils ne précisent pas d'objectifs clairs, mesurables qualitativement et quantitativement, ni de cibles définies et ne sont assortis que d'indicateurs généraux.

Aussi, les projets de direction ne prévoient pas de dispositifs d'évaluation de la stratégie culturelle.

²⁴ L'Opéra national de Lorraine (régie personnalisée), l'Autre canal (service public industriel et commercial (SPIC)), le Centre dramatique national – Théâtre de la Manufacture (société à responsabilité limitée (SARL)), le Centre chorégraphique national – Ballet de Lorraine (association de 1901).

À défaut de disposer d'objectifs clairs, de cibles précises et d'indicateurs pertinents, le projet de direction n'apparaît pas comme un outil effectif de pilotage stratégique de la direction.

La Chambre invite la commune à réexaminer les projets de direction en définissant des objectifs précis, en déterminant des indicateurs avec les valeurs de référence du point zéro et en fixant un calendrier d'évaluation assorti d'un bilan d'évaluation, et à les présenter le cas échéant au comité social territorial pour avis.

3.2.5 L'absence d'un rapport global d'activité des services culturels

Bien que l'activité annuelle des équipements et services culturels soit présentée dans les rapports et bilans s'y référant, un rapport global d'activité en matière de développement culturel de la ville de Nancy fait défaut.

Les éléments synthétiques extraits du rapport de présentation du compte administratif, produits par la commune, ne peuvent être assimilés à un rapport d'activité en raison de la non-exhaustivité des informations financières et de l'absence de données portant sur les ressources humaines, fréquentations, programmation et évaluation.

Le rapport global d'activité est pourtant un document essentiel pour présenter aux citoyens les grandes actions entreprises par la collectivité, réaffirmer les priorités municipales, et prendre le temps de l'analyse et de l'évaluation. Il peut être un réel outil de management participatif au sein des services et un outil de transparence et d'information à destination des citoyens.

La Chambre invite la commune à produire chaque année un rapport global d'activité des équipements et services culturels afin de disposer d'une vision complète des actions réalisées dans le cadre de la politique culturelle municipale.

3.2.6 La mission « rayonnement » mutualisée à coordonner avec la direction culturelle municipale

Des actions culturelles à l'international ont été mises en place dans le cadre des partenariats internationaux et villes jumelées organisées par le service des relations internationales dorénavant mutualisé avec la métropole et rattaché à la mission « rayonnement » mutualisée. Le service des relations internationales ne dispose pas d'un référent culture. Néanmoins, il s'agit d'un service transversal, et il conviendrait de renforcer la coordination avec la direction culturelle de la ville de Nancy pour partager les grands projets de chacun des services.

La Chambre invite les services culturels municipaux à se rapprocher de la mission « rayonnement » mutualisée pour formaliser les relations entre ces deux services en matière de coordination culturelle.

3.2.7 Les actions à destination de publics particuliers

3.2.7.1 Les actions en faveur du public scolaire

La ville de Nancy a développé un volet important de son action culturelle en direction du jeune public, en particulier au moyen d'actions à destination des publics scolaires.

Signataire d'un contrat territorial d'éducation artistique et culturelle (CTEAC) entre le rectorat Nancy-Metz, la direction régionale des affaires culturelles Grand Est et la métropole du Grand Nancy, la ville a reçu, en septembre 2022, l'avis favorable des ministères de la culture et de l'éducation nationale sur sa candidature au label 100 % éducation artistique et culturelle (EAC), label qui a vocation à distinguer les collectivités engagées dans un projet visant le bénéfice d'une éducation artistique et culturelle pour 100 % des jeunes de leur territoire.

L'objectif du dispositif EAC est de permettre à chaque élève de bénéficier au cours de chaque année de sa scolarité d'une action ou d'une expérience d'éducation artistique et culturelle. Pour ce faire, la ville de Nancy a développé un certain nombre de dispositifs : visites, ateliers, spectacles, résidences de création et d'expérimentation, itinéraires culturels, débats, projets fédérateurs coconstruits avec des professionnels des arts / de la culture et des équipes pédagogiques.

Des établissements labellisés concourent également au développement des actions visant des publics jeunes.

Ainsi, et à titre d'illustration, le centre chorégraphique national – Ballet de Lorraine, a programmé des représentations en temps scolaire afin de rendre accessible la danse au public scolaire, et a mis en place des dispositifs de sensibilisation autour des spectacles. Le centre chorégraphique national a mené également des actions dans les établissements scolaires à travers des ateliers et des projets transversaux en lien avec des équipes pédagogiques des établissements. Pour l'année 2021, le Ballet de Lorraine a touché 1 434 élèves à l'occasion d'ateliers de pratique artistique et 267 heures d'ateliers de pratique ont été proposées à des établissements scolaires.

Les musées municipaux ont aussi collaboré à la mission d'éducation artistique et culturelle du jeune public. Ils ont proposé aux publics scolaires des visites, des actions hors les murs dans les écoles primaires avec des interventions plastiques en classe et des outils pédagogiques pour les enseignants qui les accompagnent.

La fréquentation du public scolaire des musées a connu une baisse depuis 2017 due notamment à plusieurs périodes de fermeture temporaire des salles d'exposition pour travaux et à la crise sanitaire avec un changement dans les pratiques culturelles des enseignants. Cependant, depuis 2022, la reprise des visites scolaires est amorcée.

3.2.7.2 Les actions en faveur des publics empêchés

Les publics empêchés correspondent à des catégories de publics qui ne vont pas dans un lieu culturel pour des raisons physiques (handicap), mais aussi psychologiques, sociologiques, économiques et sociales. Ces publics rassemblent de nombreuses catégories : malades,

personnes à mobilité réduite, personnes âgées, détenus. L'accès à la culture leur est ainsi empêché par leur condition.

La ville de Nancy a développé des actions ciblées en faveur de ce public.

Les domaines essentiels dans lesquels se développent ces actions sont celui de la pratique artistique et celui des musées.

Le Ballet de Lorraine a organisé des ateliers de pratique artistique à destination de publics empêchés à travers l'intervention dans des établissements sanitaires et médicaux sociaux et notamment dans un centre de soins pour adolescents, une unité de pédopsychiatrie pour enfants, un institut des jeunes sourds et un centre d'éducation pour déficients visuels.

Les musées de la ville de Nancy ont offert des visites, parcours thématiques, ateliers associés aux rencontres-débats et ont noué des partenariats avec des organismes spécialisés pour des actions hors les murs qui recouvrent les activités des musées hors de la salle d'exposition.

Les publics empêchés du champ social et en situation de handicap font l'objet d'une médiation spécifique car ce public nécessite une prise en compte adaptée. Un plan de formation handicap à destination des agents du service des publics, des services de la conservation, des agents de billetterie et des agents d'accueil et de surveillance a été déployé afin d'améliorer l'accueil des personnes souffrant de déficience cognitive et visuelle.

En 2023, le projet « Culture-Justice », fruit d'un partenariat entre le palais des ducs de Lorraine – Musée lorrain, le service des publics de Nancy-Musées, la maison d'arrêt de Nancy-Maxéville et l'association Dédale a vu le jour afin de promouvoir l'accès à la culture en détention. L'équipe muséale a rencontré des détenus, à la faveur de conférences présentant les collections du Musée lorrain sur le thème de l'alimentation et des arts de la table. Des ateliers plastiques et une initiation à la bande dessinée proposée par un dessinateur ont permis à l'ensemble des participants de préparer une restitution.

À travers l'examen des mesures mises en œuvre, il a été relevé que l'effort de la commune en faveur de ce public porte essentiellement sur des actions ponctuelles dans l'année. La Chambre constate l'absence d'un plan d'action pluriannuel qui détermine des objectifs précis assortis d'indicateurs, ce qui permettrait de suivre la politique municipale en faveur des publics empêchés et d'évaluer la pertinence des actions entreprises.

Elle invite les services de la commune à se doter d'outils susceptibles d'aider au suivi et à l'évaluation des actions entreprises sur les publics ciblés.

La Chambre prend acte de l'engagement de la ville de Nancy pour une culture inclusive et solidaire. L'acte d'engagement, adopté lors du conseil municipal du 27 mai 2024, qui pourrait constituer la base d'un plan d'actions en faveur des publics empêchés, comporte sept orientations :

- rédiger collectivement un texte fondateur, un document cadre dans lequel tous et toutes puissent se reconnaître et évoluer, qui serve de socle de valeurs communes ;
- créer un réseau de personnes ressources et identifiables, pour des échanges et réflexions sur ces sujets de manière régulière ; développer les partenariats ;
- identifier les ressources et les actions, les valoriser et les promouvoir ;
- créer des supports accessibles à tous, travailler à un langage plus inclusif. Organiser régulièrement une journée d'étude afin de se positionner au local mais également au

- national sur ces questions ; positionner Nancy comme laboratoire et territoire d'expérimentation ;
- organiser régulièrement une journée d'étude afin de se positionner au local mais également au national sur ces questions ; positionner Nancy comme laboratoire et territoire d'expérimentation ;
- développer le « aller-vers » et imaginer d'autres lieux d'accueil de manifestations dans l'objectif de lutter contre les stéréotypes et favoriser l'acceptation de la différence par une plus grande mixité ;
- amplifier et renforcer les projets et actions et intégrer la question des artistes porteurs de handicaps, discriminés ou invisibilisés.

3.3 Un exemple de la politique culturelle à travers la gestion des musées

3.3.1 La proximité géographique des musées nancéiens et métropolitains

Le territoire de la Métropole du Grand Nancy comporte un grand nombre de musées et de structures associées, variés par rapport à leur taille, thématique et statut.

Les musées sont répartis en deux grands ensembles, l'un au sein de la métropole et l'autre au sein de la ville de Nancy.

Pour la Métropole du Grand Nancy, l'ensemble regroupe le Muséum-Aquarium²⁵, se situant au cœur de la ville, le Fêru des sciences (ex-Musée de l'Histoire du Fer), avec le château de Montaigu, et les Jardins botaniques²⁶ qui sont situés hors des limites de la ville de Nancy.

Pour la ville, l'ensemble des musées nancéiens, dénommés les Nancy-Musées, et dotés de l'appellation « Musée de France », rassemble le musée des Beaux-Arts, la maison Prouvé, le Palais des ducs de Lorraine – Musée lorrain et le Musée de l'École de Nancy avec la villa Majorelle. Deux galeries d'expositions, indépendantes des musées, la galerie Poirel et la galerie Neuf complètent l'ensemble.

Malgré la proximité géographique des musées municipaux et métropolitains, leur collaboration s'exprime uniquement dans deux domaines : la gestion de la réserve commune des musées et la mise en place de la carte « pass muséo ».

En effet, depuis 2013, la ville de Nancy et la métropole partagent une réserve commune des musées, pour une surface totale de 5 800 m², destinée à accueillir les œuvres et les objets non exposés dans les musées des deux entités.

La gestion et la coordination de la réserve sont assurées par la direction des musées de la ville de Nancy, plus particulièrement par la responsable de la régie des œuvres du Musée lorrain. Les frais de fonctionnement sont pris en charge à hauteur de 25 % par la métropole et le reste par la commune. Ils comprennent les coûts de fonctionnement, les frais de personnel et

²⁵ Musée d'histoire naturelle.

²⁶ Jardins botaniques du Grand Nancy et de l'Université de Lorraine et Jardin botanique Jean-Marie Pelt.

les coûts d'investissement. Cette répartition s'est appuyée sur celle des besoins en surface présentés dans l'étude de programmation architecturale de cet équipement.

Les partenariats visant à programmer notamment les expositions avec des thématiques communes ou le prêt d'œuvres des collections entre les musées nancéiens et métropolitains n'ont pas été établis. Selon le conservateur de Nancy-Musées, l'absence de relations partenariales s'explique par une approche différente appliquée à la gestion des collections par les musées consacrés aux sciences naturelles (muséums) et ceux consacrés à la conservation et à l'exposition d'œuvres d'art. Les muséums s'affranchissent plus aisément de leurs collections et adoptent des approches contemporaines pour introduire des sujets de société par rapport aux musées d'art.

Malgré ces différences dans la gestion des collections, la Chambre invite la ville à engager une réflexion sur une possible coopération entre les musées nancéiens et métropolitains dans le cadre de l'élaboration d'un projet culturel commun.

3.3.2 Une mutualisation des trois musées municipaux à élargir

L'organisation actuelle des musées municipaux date de 2017 et correspond à l'achèvement du processus de mutualisation des services initié en 2014. Cette mutualisation a abouti à la création d'une direction commune et de sous-directions : un secrétariat général de Nancy-Musées, une sous-direction des publics et de la communication, une sous-direction des collections et une sous-direction des ressources documentaires.

L'objectif de la mutualisation était de rationaliser l'organisation des services afin de rendre une programmation muséale plus cohérente entre les différents musées et de mieux articuler les projets culturels entre eux.

La mutualisation a entraîné la réorganisation du service des publics (SDP) par la répartition des chargés de médiation par typologie de public – et non par collection – permettant ainsi d'enrichir les pratiques professionnelles, d'éviter une segmentation par établissement ainsi que de penser les actions de manière globale et pluridisciplinaire.

La mission de médiation culturelle²⁷ a été répartie dans le service selon sept²⁸ catégories de publics. Cette organisation visait à approfondir l'expertise de ces publics et à favoriser les actions transversales entre musées.

La direction des musées a bénéficié, en 2019, d'un rattachement de la mission de valorisation du patrimoine, ce qui a conduit à rendre l'activité de cette mission cohérente et coordonnée au regard des actions du musée.

Le responsable de la direction de trois musées, occupant cette fonction depuis 2019, est un conservateur en chef du patrimoine, chargé des collections archéologiques et anciennes, qui est également le directeur du palais des ducs de Lorraine - Musée lorrain.

²⁷ La médiation culturelle est une forme particulière de médiation qui regroupe l'ensemble des actions visant à mettre en relation des gens — un public, des participants — avec une œuvre artistique ou une proposition culturelle. Ses finalités sont éducatives, récréatives, sociales et citoyennes.

²⁸ Public adulte, jeune public et familles, public scolaire, public étudiant et événementiel, public du champ social et du handicap, médiation plastique et médiation numérique

La direction de Nancy-Musées comprend aussi deux directrices-adjointes qui sont responsables respectivement du pôle des collections et celui des ressources documentaires. Par ailleurs, elles assurent la direction des musées des Beaux-Arts et de l'École de Nancy.

Les équipes techniques, le service de la sécurité/sûreté et la gestion des collections demeurent sous la responsabilité des chefs d'établissement.

Le processus de mutualisation n'a pas concerné les fonctions techniques et celles relatives à la sécurité.

En conséquence, la Chambre invite à analyser la possibilité d'une mutualisation des services techniques et de sécurité assurant des fonctions transversales.

3.3.3 Le projet de direction scientifique et culturel non abouti

Les musées de France, conformément à l'article L.441-2 du code du patrimoine, établissent un projet scientifique et culturel, qui précise la manière dont sont remplies ces missions. Le projet inclut un volet éducatif qui précise les activités et partenariats proposés aux établissements d'enseignement scolaire.

Le projet de direction scientifique et culturelle de Nancy-Musées, devant être élaboré en 2020, est toujours en cours de rédaction. Pourtant, c'est un document opérationnel et stratégique à caractère légal et obligatoire qui définit l'identité et les orientations des musées.

Face à ce constat, la Chambre rappelle l'obligation d'établir un projet scientifique et culturel mutualisé comprenant un bilan de l'existant, l'expression d'une identité des musées et des axes stratégiques pour guider leurs actions à cinq ans. Elle invite la commune de Nancy à soumettre le projet scientifique et culturel à l'approbation de l'assemblée délibérante et à mettre en place une évaluation annuelle de ce projet sur la base d'indicateurs à faire évoluer dans le temps en fonction des résultats obtenus.

La Chambre prend note de l'engagement de l'ordonnateur en fonctions de soumettre au conseil municipal un projet scientifique et culturel mutualisé d'ici la fin de l'année 2024.

| |
|---|
| Rappel du droit n° 2 : Établir un projet scientifique et culturel mutualisé pour les trois musées nancéiens conformément à l'article L. 441-2 du code du patrimoine. |
|---|

3.3.4 Une fréquentation en hausse en lien avec une programmation variée

Le musée des Beaux-Arts affiche une fréquentation constante tout au long de la période sous revue, et ce malgré la fermeture, entre octobre 2020 et juin 2021, des salles d'exposition en raison de la crise sanitaire.

Le musée accueille jusqu'à 130 000 visiteurs par an et représente donc le musée le plus fréquenté parmi les lieux gérés par Nancy-Musées, qui est le fruit du travail réalisé en direction des publics et d'une série d'expositions de grand intérêt.

Le musée des Beaux-Arts est un des rares musées en France qui travaillent sur des expositions muséales et sur l'art à l'extérieur, notamment l'art urbain, dans le cadre du programme *Street Art dans Nancy (ADN)* et des rencontres urbaines de Nancy (RUN).

La programmation des expositions est conçue suivant un principe d'alternance en deux saisons : une exposition contemporaine, en deux volets, au printemps, au musée des Beaux-Arts et à la galerie Poirel, et une exposition patrimoniale, à l'automne, au musée des Beaux-Arts. Cette formule permet de répondre aux attentes des publics et de créer un rythme qui favorise la fidélisation.

Depuis quelques années, le musée des Beaux-Arts a mis l'accent sur les artistes femmes autant dans la structuration de la programmation des expositions que dans la politique d'acquisitions pour le musée et la collection ADN. Une attention particulière est portée aux artistes contemporaines, notamment dans le domaine de l'art et des cultures urbaines qui est injustement perçu comme masculin et dans lequel de nombreuses personnalités féminines jouent un rôle majeur.

Par ailleurs, des médiations numériques proposées par le musée dans le cadre de différents projets artistiques et culturels permettent de découvrir les œuvres à travers une approche immersive, originale et ludique.

Aussi, une solution de médiation numérique directement téléchargeable sur téléphone est proposée aux visiteurs présentant un handicap ainsi qu'aux jeunes publics.

Le musée des Beaux-Arts a bénéficié d'une rénovation importante en 1999 et dispose de ce fait des adaptations architecturales (un ascenseur, de mains courantes ou encore d'un plan incliné) qui permettent aux personnes à mobilité réduite de découvrir les collections.

Tableau n° 15 : Évolution de la fréquentation dans les musées municipales

| <i>Fréquentation</i> | Musée des Beaux-arts | Musée École de Nancy | Musée Lorrain Église des cordeliers | Villa Majorelle |
|----------------------|----------------------|----------------------|-------------------------------------|-----------------|
| 2017 | 116 916 | 42 171 | 41 359 | 6 496 |
| 2018 | 102 395 | 41 913 | 9 840 | 3 182 |
| 2019 | 121 781 | 44 010 | 82 805 | Travaux |
| 2020 | 58 527 | 19 524 | 41 956 | 26 492 |
| 2021 | 76 630 | 24 272 | 49 009 | 31 697 |
| 2022 | 133 780 | 49 823 | 83 605 | 45 040 |

Source : Service des musées

Le musée de l'École de Nancy a vu également sa fréquentation progresser sur la période. L'originalité des lieux et de leur contenu ne sont pas étrangers à cette évolution. Mais malgré la richesse de ses collections, le musée accueille moins de visiteurs par comparaison au musée des Beaux-Arts en raison notamment de son positionnement géographique excentré, par rapport au centre historique de la ville, et de sa structure un peu vieillissante.

Par sa configuration architecturale, le bâtiment est difficilement accessible aux personnes en situation de handicap du fait de l'existence de nombreux demi-niveaux. La rénovation complète du musée de l'École de Nancy n'est pas envisagée pour l'heure. Néanmoins, des travaux de réaménagement de l'accueil, la création d'une boutique pour la

vente d'objets dérivés en lien avec l'Art nouveau, le développement de la médiation numérique, et la transformation d'un espace en atelier pédagogique sont prévus à l'horizon 2024.

Le musée de l'École de Nancy voit comme une opportunité l'ouverture d'un complexe thermal au printemps 2023 se trouvant à proximité et susceptible d'attirer le public dans son lieu d'exposition. Néanmoins, les retombées en termes de fréquentation ne sont pas encore visibles au regard de l'ouverture récente de ce nouvel équipement.

Le palais des ducs de Lorraine - Musée lorrain bénéficie d'un vaste projet de rénovation et d'extension. Il a fermé ses portes pour travaux en avril 2018. De ce fait, les collections permanentes sont fermées au public. Le musée propose toutefois une programmation hors les murs, les prêts de longue durée ou encore des conférences ainsi que la visite de l'église des Cordeliers.

L'église des Cordeliers est le seul espace du palais des ducs de Lorraine qui reste ouvert à la visite durant la période de fermeture pour travaux de l'établissement.

3.3.5 Une politique tarifaire poursuivant un objectif social et de fidélisation du public

Si la tarification des musées a progressé (entre 12 % et 21 %) sur la période sous revue, elle s'est accompagnée de l'élargissement de la gratuité à des publics ciblés, le jeune public et le public du champ social. Pour ce qui concerne le jeune public, la gratuité a été accordée aux jeunes de moins de 26 ans en 2020. L'extension du principe de gratuité a été compensée par l'augmentation des droits d'entrée au musée des Beaux-arts en période d'expositions temporaires, et au musée de l'École de Nancy.

Depuis 2019, une chargée de médiation, référente accessibilité de Nancy-Musées, se consacre spécifiquement à la conception de visites, d'outils et de supports pour les publics du handicap et du champ social. Des groupes constitués relevant du champ social et du handicap bénéficient gratuitement des actions de médiation.

Pour fidéliser leurs visiteurs, les musées de Nancy disposent de plusieurs leviers : la gratuité accordée aux visiteurs lors des événements annuels récurrents²⁹, bien ancrés dans l'esprit du public, et les différentes formules de cartes préférentielles³⁰.

Par ailleurs, l'accès à l'église des Cordeliers est devenu gratuit et l'ouverture, en février 2020, cinq jours sur sept, de la Villa Majorelle, a entraîné la mise en place d'une tarification spécifique et la création d'un billet jumelé avec le musée de l'École de Nancy.

Face à la diversité du public, les musées nancéiens tendent à rendre les lieux d'exposition accessibles à tous tout en offrant des manifestations et des incitations tarifaires de nature à inciter le public à fréquenter régulièrement les salles d'exposition.

²⁹ Journées européennes du patrimoine, Nuit des musées, Journée de l'Art nouveau, soirée Halloween.

³⁰ Notamment, le « pass muséo », qui offre l'accès gratuit pendant un an dans les établissements muséaux de la ville et de la métropole ; le « Nancy City Pass », créé en 2018, qui permet l'accès gratuit des musées et des transports en commun et qui, dans les faits, tend à remplacer progressivement le « pass muséo » ; et la carte Nancy senior, qui offre la gratuité dans les musées municipaux depuis juillet 2019.

3.3.6 Le projet de rénovation du Musée Lorrain : un important enjeu patrimonial pour la ville de Nancy

3.3.6.1 Une première adaptation du projet architectural à la suite de la découverte de vestiges patrimoniaux

Le projet de restructuration du palais des ducs de Lorraine – Musée lorrain initié en 2000, est conduit par la ville de Nancy, en tant que maître d’ouvrage.

Il a pour objectif de transformer le musée en un ensemble muséal de dimension internationale, dans une optique de développement scientifique, culturel, touristique et économique.

Une délibération du 30 janvier 2012 a adopté ce projet pour un montant global de 39,93 M€ HT, incluant le diagnostic et les études préalables, les travaux et honoraires, la maîtrise d’ouvrage, la production de contenus numériques, les assurances et frais divers.

Le maître d’œuvre a été désigné par le conseil municipal lors de la séance du 23 septembre 2013, à l’issue du concours international d’architecture et d’ingénierie organisé à l’occasion de ce projet.

En 2013, le montant des travaux est estimé à 29,15 M€ HT dont 3 M€ HT de mobilier (mobilier muséographique, multimédia et signalétique). Le marché de maîtrise d’œuvre a été conclu pour un montant provisoire de 5,1 M€ HT, soit un total (travaux et honoraires) de 34,22 M€ HT.

Après un premier avis favorable rendu par la commission nationale des monuments historiques, le 8 septembre 2014, le projet architectural a dû faire l’objet d’adaptations visant à intégrer les demandes formulées par le ministère de la culture et de la communication à la suite des investigations complémentaires menées sur le mur de séparation du jardin du palais ducal et du jardin du palais du Gouvernement en 2015. La demande consistait à adapter le projet afin de conserver ce mur, dont l’importance patrimoniale avait été confirmée par des sondages archéologiques, en l’intégrant et en le valorisant dans une nouvelle proposition architecturale.

Le projet revu est adopté en 2017. Une nouvelle démarche de redimensionnement du projet est engagée en 2020, après plusieurs appels d’offres infructueux

3.3.6.2 Des appels d’offres infructueux

Le 20 mars 2017, le conseil municipal a approuvé l’avant-projet définitif, permettant de déterminer l’essentiel du projet, Le montant des travaux est arrêté à la somme de 28,19 M€ HT de travaux et 3,38 M€ HT de mobilier, auxquels s’ajoutent 5,83 M€ de frais d’honoraires de la maîtrise d’œuvre. Le montant des travaux s’élève alors à 37,41 M€ HT.

Une convention de cofinancement 2017/2024 du projet de rénovation est signée le 30 juin 2017 pour un montant de 39,61 M€ HT (le montant global de l’opération est alors estimé à 43,66 M€, dont une partie soit 4,05 M€ a déjà été financé dans le cadre d’une convention 2007-2007. La ville de Nancy, l’État (DRAC), et la Région Grand Est s’engagent à contribuer

chacun en faveur du projet à hauteur de 30 %, le Département de Meurthe-et-Moselle à hauteur de 10 %.

Le 6 octobre 2017, les espaces d'exposition permanente du musée ont fermé au public, laissant place à une vaste opération de transfert vers la réserve commune des musées de l'ensemble des collections présentes sur le site du palais ducal (soit 35 000 objets environ), achevée en novembre 2019. La réserve commune constituée de 22 cellules de stockage d'œuvres et 18 espaces de travail pour une surface utile de 3 573 m³ est arrivée à saturation en raison du transfert des collections du Musée lorrain. La surface de stockage n'est plus suffisante pour répondre aux besoins des différents musées, une situation qui devrait prendre fin avec la réouverture du Musée lorrain.

Le 14 mai 2018, le conseil municipal a approuvé le lancement de l'appel d'offres de travaux. Trois consultations, lancées successivement le 27 juillet 2018, le 2 mars 2019 et le 6 novembre 2019, après un travail d'adaptation du projet architectural, ont été déclarées sans suite, en raison du non-respect par les candidats de l'enveloppe financière fixée par la ville de Nancy.

Les offres des candidats excédaient des crédits budgétaires alloués notamment pour les travaux de gros œuvre qui présentent des difficultés de réalisation en raison du site historique et archéologique sur lequel se trouve le Musée lorrain et rendent l'intervention des entreprises complexe.

3.3.6.3 Une nouvelle adaptation du projet pour pallier des difficultés techniques et respecter l'enveloppe budgétaire consacrée

À l'automne 2020, la ville de Nancy a demandé au maître d'œuvre de l'opération de mener des études complémentaires pour adapter le projet, sans modification du parcours scientifique et muséographique, et dans le respect de l'enveloppe budgétaire consacrée à ces travaux.

Elles ont donné lieu à la remise d'un avant-projet définitif le 17 décembre 2020, affirmant les grandes orientations suivantes :

- l'abandon du projet d'amphithéâtre-salle de conférences prévu initialement en sous-sol ;
- l'abandon du projet de bâtiment de verre, remplacé par un auvent faisant office de lieu de passage.

Par ailleurs, le Tribunal administratif de Nancy a statué sur la non-conformité³¹ du projet avec le plan de sauvegarde et de mise en valeur du secteur sauvegardé de la commune de Nancy³² et a annulé, le 15 décembre 2020, l'autorisation de travaux déposée par la commune. Fin 2022, le plan de sauvegarde et de mise en valeur a été mis à jour afin de garantir la compatibilité entre ce document réglementaire et le projet architectural de rénovation et d'extension.

³¹ Le 15 décembre 2020, le tribunal administratif a jugé que « le plan de sauvegarde et de mise en valeur du secteur sauvegardé de la commune de Nancy (PSMV), approuvé le 30 juillet 1996 et modifié en 2007, (...) auxquels aucune dérogation n'est prévue, ne permettait ni la démolition ou une transformation autre qu'un retour à l'état initial de ces trois derniers bâtiments, dès lors qu'ils ont été classés au titre des monuments historiques par un arrêté du 21 décembre 2005, ni la réalisation d'un toit plat ou l'utilisation de matériaux étrangers à la région pour le bâtiment nouveau ».

³² En effet, le cœur de la ville de Nancy (ville médiévale, ville neuve et ensemble XVIII^{ème} siècle) est un secteur sauvegardé qui fait l'objet depuis 1996 d'un plan de sauvegarde et de mise en valeur du patrimoine (PSMV).

Afin de prendre en compte les différentes contraintes soulignées et les remarques formulées par le service des musées de France, un nouvel avant-projet a été présenté aux partenaires de la rénovation lors d'un comité de pilotage, le 7 avril 2021 et adopté le 12 avril 2021 par le conseil municipal de Nancy pour une ouverture prévisionnelle en 2027.

3.3.6.4 Le lancement d'un nouvel appel d'offres avec un objectif de la réouverture du musée prévue en 2029

Dans un contexte inflationniste, un travail complémentaire a ensuite été engagé par la maîtrise d'œuvre afin d'identifier un certain nombre de pistes d'économies permettant, sans remise en cause du projet architectural, de limiter le coût des travaux. Dans le même temps, le budget travaux a été porté de 31,58 M€ HT à 36,8 M€ HT lors du comité de pilotage de la rénovation du 7 décembre 2022. À chaque adaptation du projet, l'augmentation des frais de maîtrise d'œuvre a suivi la progression du coût des travaux.

Après deux années marquées par le rejet du projet par le tribunal administratif (15 décembre 2020), l'élaboration d'un nouveau projet de musée (12 avril 2021), la validation du plan de sauvegarde, en novembre 2022, par arrêté préfectoral, et trois appels d'offres infructueux, le dossier a redémarré en 2023 avec le lancement d'un quatrième appel d'offres de travaux pour un commencement du chantier prévu mi-année 2024.

L'appel d'offres³³ a été lancé le 11 juillet 2023 avec une remise des offres initialement arrêtée le 30 octobre et prolongée au 28 novembre 2023.

Des fouilles archéologiques sont prévues, courant 2025, en raison de la nécessité d'un suivi archéologique du site du Musée lorrain qui immobiliserait le chantier pendant douze mois.

Six ans après la fermeture du Musée lorrain, le chantier n'a donc toujours pas démarré.

Le projet tarde à se concrétiser avec des reports successifs concernant la date d'ouverture. Le premier projet, approuvé en mars 2017, devait initialement durer cinq ans et s'achever en 2023. Une nouvelle version du projet adoptée en 2021 a décalé de quatre ans la date prévisionnelle d'ouverture et a fixé un nouveau calendrier avec une date possible d'ouverture au public en 2027. Enfin, une nouvelle programmation a visé fin 2029 pour l'achèvement de travaux et la réouverture du musée au public.

Si ce délai est tenu, le Musée lorrain rouvrira ses portes après plus de 12 ans de fermeture et des crédits de travaux qui ont fortement progressé et qui pourraient encore s'accroître lors de la réalisation du marché. Plus de 57 M€ d'autorisations de programme ont été passées par la ville sur ce projet, dont 50,5 M€ en 2023.

³³ L'appel d'offres a concerné 20 lots ; les lots (n° 21, 22, 23 et 00) relatifs au mobilier et l'équipement seront lancés ultérieurement.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commune de Nancy propose une offre culturelle riche et dynamique avec une grande diversité d'équipements et de services. Cette politique gagnerait toutefois à s'inscrire dans une stratégie de long terme plus précisément définie, qui permettrait de renforcer la cohérence de l'importance des moyens mis en œuvre.

Les dépenses consacrées à la politique culturelle constituent en effet le premier poste de dépenses parmi les politiques publiques municipales. Elles représentent 21 % des charges de fonctionnement du budget global.

L'un des principes de l'action de la commune dans le domaine de la culture est l'égalité d'accès aux biens culturels et aux pratiques artistiques. Une politique tarifaire ciblée et des actions à destination de publics particuliers comme le public scolaire et les publics empêchés tendent à satisfaire cette exigence.

Les dépenses de la commune en faveur de la culture sont majoritairement orientées vers le soutien à différentes structures. 40 % des dépenses de fonctionnement sont ainsi affectées au financement des établissements labellisés, dont l'Opéra national de Lorraine.

Concernant les investissements, le projet de rénovation du Musée lorrain initié en 2013 a dû faire l'objet de nombreuses adaptations. Sa mise en œuvre tarde à se concrétiser avec des reports successifs de réouverture au public. Ces retards, conjugués à l'inflation et à la révision des montants inhérents à l'évolution du marché du bâtiment sont à l'origine d'un renchérissement de son coût, lequel a fortement progressé depuis 2012, date de la présentation initiale du projet.

4 DES SERVICES RÉORGANISÉS ET MUTUALISÉS

4.1 Une réorganisation des services optimisant le nombre de directions

La commune de Nancy a engagé une réorganisation de ses services en 2021.

S'appuyant sur les conclusions d'un audit organisationnel rendues en octobre 2020, cette nouvelle organisation vise à améliorer la cohérence et la lisibilité des missions et des directions ainsi qu'à faciliter la transversalité des politiques publiques au sein et entre les directions générales adjointes.

Elle s'articule autour de trois directions générales adjointes, (DGA) – DGA ville éducative culturelle et solidaire, DGA ville attractive écologique et citoyenne et DGA ressources - au lieu de cinq précédemment (économie, développement et urbanisme, proximité et cadre de vie, culture et attractivité, ressources et, enfin, solidarités éducation famille) et d'un secrétariat général en charge notamment des projets transverses, de la lutte contre les discriminations, de la communication interne, de la relation à l'utilisateur et des démarches qualité, de l'évaluation des politiques publiques, de la transition écologique.

Le nombre de directions a été fortement réduit, passant ainsi d'une trentaine à 16.

4.2 La mise en place d'un projet d'administration

En parallèle, la ville de Nancy s'est dotée en 2021 d'un projet d'administration pour le mandat actuel. Défini dans le cadre d'une concertation avec les agents sur la réorganisation de la collectivité et sur les évolutions à envisager pour faciliter la coordination et la transversalité et pour améliorer les processus internes et les différents outils (outils métiers, outils liés à la relation aux usagers, outils de pilotage et d'évaluation...), ce projet comprend 35 actions articulées autour des six axes suivants :

- améliorer l'accueil des usagers et des partenaires de la ville de Nancy ;
- placer l'humain au cœur du fonctionnement de l'administration ;
- favoriser le partage de l'information, la transversalité et clarifier les circuits de décision ;
- développer et moderniser les outils de travail ;
- intégrer la transition écologique dans l'ensemble de l'action de la commune ;
- inscrire la participation des usagers et des agents dans la conduite des politiques publiques.

Ce projet d'administration ne comprend pas d'axe portant sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes. La stratégie municipale en matière d'égalité professionnelle est précisée dans les lignes directrices de gestion et examinée dans la partie 5 du présent rapport.

4.3 Le renforcement de la coopération entre la ville de Nancy et la Métropole du Grand Nancy par une nouvelle mutualisation des services

Si elles n'ont pas été inscrites dans un nouveau schéma de mutualisation, devenu facultatif depuis la loi du 27 décembre 2019, de nombreuses mutualisations ont été mises en place entre la commune de Nancy et la Métropole du Grand Nancy.

Ainsi, un service commun « Mission rayonnement » a ainsi été créé le 1^{er} janvier 2022 pour assurer la communication et la valorisation du territoire.

Une direction générale adjointe ressources communes a ensuite été créée le 5 avril 2022. Elle intègre la direction des systèmes d'information et des télécommunications, déjà mutualisée, ainsi que trois nouveaux services mutualisés le 1^{er} septembre 2022 : finances, ressources humaines et achat public, juridique, assemblées.

Enfin, la direction générale des services de la Métropole du Grand Nancy et de la ville de Nancy est mutualisée depuis 1^{er} mai 2023.

Dans le cadre de la création de la direction générale adjointe ressources, 72 agents ont été transférés de la commune de Nancy à la Métropole du Grand Nancy le 1^{er} septembre 2022 ou, pour la majorité de ceux relevant du service des ressources humaines, le 1^{er} janvier 2023.

À terme, la commune de Nancy envisage la mutualisation de la totalité des fonctions ressources entre deux administrations.

Les objectifs poursuivis par la mutualisation sont les suivants :

- améliorer la qualité du service rendu aux usagers ;
- développer les expertises et la professionnalisation des équipes ;
- optimiser les dépenses effectuées.

Chacune des mutualisations a fait l'objet d'une convention entre les parties.

Sur le plan financier, les conventions ont pour objectif de définir notamment les parts respectives des dépenses prises en charge par la commune et par l'EPCI. Deux types de dépenses font l'objet d'une refacturation : les charges de personnel et les charges courantes.

Le coût du service commun est calculé à partir du coût constaté au 31 décembre de l'année de référence³⁴. Il s'élève à 9,9 M€, répartis entre la ville et la métropole dont 4,5 M€, constitués à 98 % des charges de personnel, sont pris en charge par la ville de Nancy. À ces dépenses seront ajoutés des économies ou surcoûts constatés entre le 31 décembre N et le 31 décembre de l'année de référence. La refacturation des dépenses engagées auprès de la métropole prévue par des conventions n'a pas encore été mise en place, mais doit être anticipée par la commune dans ses charges.

Engagée dans un processus ambitieux de rapprochement et de rationalisation de ses services, la commune de Nancy poursuit notamment un objectif d'économies d'échelle, qui constitue l'un des enjeux de la mutualisation.

La Chambre constate que cette recherche d'économies d'échelle intervient dans un contexte où le processus de mutualisation a été réalisé à effectifs constants mais avec la requalification de certains postes de catégorie C en catégorie B alors que les charges de personnel constituaient l'essentiel des dépenses de fonctionnement des services.

La Chambre relève que le projet d'administration, la réorganisation des services et la création de services communs ont été menés presque concomitamment. Elle invite la commune à en dresser dès 2024 un bilan quantitatif et qualitatif afin de mesurer le degré de réalisation des objectifs fixés dans le cadre de ces évolutions organisationnelles successives.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Un plan d'administration a été adopté en 2021 et une nouvelle organisation des services a été mise en place. Des services communs avec la Métropole du Grand Nancy ont par ailleurs été créés en 2022 et 2023. Ils concernent notamment la direction générale, la gestion des ressources humaines et les finances. La Chambre invite la commune à dresser dès 2024 un premier bilan de ces évolutions.

³⁴ L'année de référence est 2021 pour la mission rayonnement et, pour les autres mutualisations, 2022.

5 L'ÉGALITÉ PROFESSIONNELLE ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES : DE NOMBREUSES ACTIONS MISES EN ŒUVRE, DES MARGES DE PROGRÈS QUI DEMEURENT

5.1 Une part des femmes prédominante au sein de l'effectif global³⁵

En 2021, la part des femmes dans l'effectif global (1 143 ETP) représentait 56 %. Ce taux demeure inférieur à la moyenne nationale qui est de 61,3 %.

Si le taux de féminisation parmi les agents contractuels³⁶ était de 65 %, il demeurerait plus faible pour les emplois permanents. Toutefois, le taux de femmes parmi les emplois permanents est passé en cinq ans de 52 % à 56 %.

Au sein de l'administration municipale, les filières d'emploi présentent une répartition sexuée marquée. Pour les filières administrative, culturelle, médico-sociale, animation, les taux de féminisation dépassent les 60 %. Dans la filière administrative, les femmes représentaient, en 2021, 78 % des effectifs. La situation est inverse dans la filière technique où les hommes représentaient 63 % des effectifs. Le temps partiel concerne surtout les femmes. En outre, en 2021, 25 % des femmes occupaient un emploi à temps non complet.

La féminisation des emplois de direction a progressé depuis 2017, passant de 35 % à 55 %. Le taux de féminisation a également progressé pour les catégories A et B, passant de 23 % en 2017 à 56 % en 2021.

La collectivité emploie quatre agents sur emploi fonctionnel dont deux femmes. En 2021, le poste de directeur général des services est occupé par une femme.

Bien que la part des femmes dans l'avancement de grade ait connu une trajectoire en progression, elle a marqué un recul en 2021, passant de 56 % des femmes, en 2017, à 42 %. Par ailleurs, la part des femmes bénéficiaires de la promotion interne, même si elle s'améliore, reste au-dessous du seuil de 50 %, bien que passant de 18 % en 2017 à 35 % en 2021 avec un pic de 46 % en 2019.

En 2021, l'écart global de rémunération entre les hommes et les femmes, en ce qui concerne les agents titulaires, était de 11 %. Cet écart en défaveur des femmes s'explique par de multiples facteurs dont les parcours professionnels qui comportent des périodes de travail à temps partiel, les interruptions de carrière qui pèsent sur leurs trajectoires salariales.

Concernant les contractuels sur emploi permanent, la différence globale était en faveur des femmes avec la rémunération des femmes supérieure à 3,5 % par rapport à celles des hommes.

La Chambre relève que la part des femmes dans les emplois fonctionnels et de direction a progressé. La part des femmes dans les promotions internes demeure toutefois relativement faible. Elle invite la commune à faire un bilan de la situation afin de mettre en place des actions permettant d'améliorer l'accès des femmes à la promotion interne.

³⁵ Données au 31 décembre 2021.

³⁶ Permanents.

La ville n'a pas mis en place d'expérimentation sur un index de l'égalité professionnelle, à travers un panel d'indicateurs relatifs aux écarts de rémunération entre les femmes et les hommes et d'actions mises en œuvre pour les supprimer. La constitution d'un groupe de travail dédié est envisagée par la commune.

Une coordinatrice – référente égalité, rattachée à la direction des ressources humaines, a été recrutée en mars 2023 pour coordonner la politique interne en matière d'égalité professionnelle pour la ville de Nancy, son CCAS et la métropole et conduire un groupe de travail qui traiterait les sujets en lien avec les disparités de rémunération entre les femmes et les hommes.

Dans la perspective de l'obligation de mise en place d'un panel d'indicateurs portant sur l'égalité professionnelle dans la fonction publique territoriale, la Chambre invite la commune à la vigilance quant à l'analyse des écarts de rémunération entre les femmes et les hommes³⁷ afin d'identifier les causes de ces écarts et de mettre en place des actions de correction.

5.2 De nombreuses actions mises en œuvre

5.2.1 La mise en place d'un comité de pilotage égalité

Afin de permettre la mise en œuvre et le suivi des actions dédiées à l'égalité entre les femmes et les hommes, la commune a instauré un comité de pilotage (COFIL) égalité. Composé d'élus, de représentants de la direction des ressources humaines et d'agents des services, le comité s'est réuni à six reprises depuis son installation le 7 juin 2021 et a permis la création d'un réseau de référents égalité constitué de dix agents.

Le rôle de ces référents est d'assurer un relais d'information auprès de l'ensemble des agents. Ils assurent également un rôle de facilitateur sur le terrain pour la mise en œuvre des actions et disposent pour cela d'une lettre de mission.

La composition du réseau de référents égalité est majoritairement féminine, la Chambre invite à diversifier le groupe avec des représentants de chaque genre pour atteindre une représentation paritaire.

5.2.2 Un dispositif de signalement externalisé

Un dispositif de signalement des actes de violence, de discrimination, de harcèlement sexuel ou moral et agissements sexistes pour l'ensemble de son personnel a été mis en place, par conventionnement avec le centre de gestion de Meurthe-et-Moselle, pour recueillir les signalements des agents qui s'estiment victimes d'un acte de violence, de discrimination, de

³⁷ La loi n° 2023-623 du 19 juillet 2023 visant à renforcer l'accès des femmes aux responsabilités dans la fonction publique.

harcèlement moral ou sexuel ou d'agissements sexistes et les orienter vers les autorités compétentes.

Le centre de gestion a mis à disposition pour cette mission une équipe pluridisciplinaire composée de psychologues du travail, de conseillers en ressources humaines et de juristes.

Les échanges entre un agent et un interlocuteur du centre de gestion de Meurthe-et-Moselle peuvent être réalisés de manière dématérialisée ou/et par téléphone.

Les agents ont été destinataires d'une communication collective expliquant le dispositif de signalement.

En 2021, la ville de Nancy n'a pas enregistré de signalements. En 2022, sur sept signalements, cinq ont été considérés comme recevables.

5.2.3 L'expérimentation d'un dispositif de soutien à l'activité professionnelle des agentes victimes de règles incapacitantes

La mise en place à compter du 1^{er} avril 2024 de quatre mesures en faveur des agentes victimes de règles incapacitantes a été annoncée à la formation spécialisée en matière de santé, de sécurité et de conditions de travail du comité social territorial.

Ces mesures, déployées en faveur des agentes ayant fait connaître leur situation au médecin du travail, sont les suivantes :

- mise en place de facilités horaires (arrivée plus tardive le matin, départ plus tôt le soir) ;
- mesures organisationnelles (recours étendu au télétravail, pauses plus fréquentes ou possibilités de marcher) ;
- aménagement du poste de travail et de l'environnement de travail (réduction des efforts physiques, des mobilités et des déplacements lorsqu'ils sont trop fréquents, alternances des stations assis et debout, adaptation des aménagements des installations sanitaires) ;
- autorisation d'absence de deux jours par mois maximum dans la limite de treize jours par an.

5.2.4 Des formations à destination des agents municipaux à renforcer

La commune de Nancy a mis en place un plan de formation axé sur la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes visant à la fois l'ensemble des agents et des publics ciblés.

Ainsi, des policiers municipaux ont bénéficié d'une formation de prévention portant sur les violences faites aux femmes. Des agents de médiathèques ont suivi une formation destinée à promouvoir une littérature non sexiste auprès des jeunes lecteurs. L'égalité entre les filles et les garçons a été abordée à travers les formations « agir auprès des jeunes publics » et « les activités physiques et sportives, vecteur d'égalité filles garçons » destinées aux agents animateurs, éducateurs sportifs, éducateurs jeunes enfants et responsables de crèches.

L'ensemble des agents ont été destinataires d'une formation portant sur l'égalité professionnelle, la lutte contre les stéréotypes de genre et les discriminations tandis que les

agents encadrants ont été destinataires de la formation relative à la prévention et à la lutte contre les violences sexuelles et sexistes au travail.

Ces formations n'ont pas de caractère obligatoire, sauf pour les référents égalité. La participation à ces formations demeure peu élevée³⁸.

Au cours de la période sous revue, aucun élu n'a suivi de formation en matière d'égalité professionnelle, de prévention et de lutte contre les violences sexuelles et sexistes au travail. La Chambre relève par ailleurs que, pour toute la période sous revue, les ouvertures de crédits et les réalisations relatives à la ligne budgétaire dédiée à la formation (compte 6535) sont inférieures au plafond déterminé par le conseil municipal relatives au droit à la formation des élus municipaux³⁹.

Afin de sensibiliser le plus grand nombre d'agents municipaux aux enjeux de l'égalité professionnelle, la Chambre invite à rendre la formation relative à l'égalité professionnelle et à la lutte contre les violences sexuelles et sexistes au travail obligatoire pour le personnel encadrant qui contribuera ainsi à une diffusion large de cette thématique au sein de ses services.

5.2.5 Les campagnes de sensibilisation contre des violences sexuelles et sexistes à destination des agents municipaux et du grand public

La ville de Nancy, son CCAS et la métropole organisent conjointement, depuis 2021, une semaine de sensibilisation et de prévention des violences sexuelles et sexistes, dans le cadre de la journée internationale de lutte contre les violences faites aux femmes du 25 novembre. Des ateliers ont été proposés aux encadrants et à l'ensemble des agents des trois structures avec des actions plus spécifiques en direction des représentants du personnel et des policiers municipaux.

Conjointement aux actions à destination des agents municipaux, des actions en direction du grand public ont été mises en œuvre autour de deux dates symboliques, le 8 mars et le 25 novembre. Elles ont porté sur les événements initiés ou soutenus par la ville de Nancy en lien avec les sujets relatifs à l'égalité entre les femmes et les hommes et à la sensibilisation aux actes de violence, de discrimination, de harcèlement sexuel ou moral et agissements sexistes à travers des expositions, ateliers participatifs, cafés débat et concerts.

³⁸ Les formations de la semaine du 21 novembre 2022 (ville, CCAS, métropole) : formation pour prévenir le harcèlement sexuel et les agissements sexistes (24 agents), égalité filles/garçons : agir auprès des jeunes publics (13 agents), la police municipale et les violences faites aux femmes (21 agents).

³⁹ Conformément aux dispositions de l'article L. 2123-12 du CGCT.

5.3 Des lignes directrices de gestion à renforcer en matière d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes

À la ville de Nancy, les lignes directrices de gestion⁴⁰ (LDG) ont été établies le 1^{er} janvier 2021, pour une durée de six ans conformément au décret⁴¹ n° 2019-1265 du 29 novembre 2019 relatif aux lignes directrices.

Elles déclinent des objectifs de la stratégie pluriannuelle de gestion des ressources humaines. Bien que la thématique de l'égalité professionnelle et la lutte contre tous types de discrimination soit abordée dans le document stratégique, elle demeure succincte, se limitant principalement à rappeler l'existence d'un rapport en matière d'égalité entre les femmes et les hommes présenté chaque année à l'assemblée délibérante.

Par ailleurs, le document contenant les lignes directrices de gestion n'a pas gagné en contenu après trois années de mise en œuvre. Il ne comporte que marginalement les orientations en matière d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes. Les mesures visant en particulier à assurer l'égalité entre les femmes et les hommes dans les procédures de promotion en tenant compte de la part respective des femmes et des hommes dans les cadres d'emplois et grades concernés⁴² et à favoriser en matière de recrutement l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes n'ont pas été exprimées de manière explicite. Une déclinaison opérationnelle des objectifs fait défaut.

La Chambre attire l'attention sur le fait que la politique d'égalité entre femmes et hommes nécessite de s'appuyer sur des perspectives d'engagement de moyen et long terme.

Recommandation n° 3. : Orienter la stratégie en matière d'égalité femmes et hommes avec une vision à moyen et long terme de ses engagements.

5.4 Un plan d'action pluriannuel pour l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes à établir

La loi du 6 août 2019 n° 2019-828 de transformation de la fonction publique a introduit l'obligation pour les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale de plus de 20 000 habitants d'établir un plan d'action pour l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes. L'établissement du plan d'action dont la durée ne peut excéder trois ans renouvelables, doit permettre :

⁴⁰ La loi n° 2019-828 du 6 août 2019 dite de transformation de la fonction publique a instauré l'obligation pour toutes les collectivités territoriales de définir des lignes directrices de gestion. Elles ont vocation à déterminer la stratégie pluriannuelle du pilotage des ressources humaines de l'employeur et sont en ce sens des outils de pilotage.

⁴⁰ Les articles de 13 à 20.

⁴¹ L'article 19 du décret n° 2019-1265 du 29 novembre 2019 relatif aux lignes directrices et à l'évolution des attributions des commissions administratives paritaires.

⁴² L'article L. 132-10 du code général de la fonction publique : « *l'avancement de grade tient compte de la situation respective des femmes et des hommes dans les corps, cadres d'emplois et grades concernés, dans le cadre des lignes directrices de gestion prévues au chapitre III du titre Ier du livre IV.* »

- d'évaluer, de prévenir et traiter les écarts de rémunération entre les femmes et les hommes ;
- de garantir leur égal accès aux corps, cadres d'emplois, grades et emplois de la fonction publique ;
- favoriser l'articulation entre activité professionnelle et vie professionnelle et familiale ;
- prévenir et traiter les discriminations, les actes de violence, de harcèlement moral ou sexuel ainsi que les agissements sexistes.

Le décret n° 2020-528 du 4 mai 2020 précise les conditions d'élaboration du plan et prévoit une pénalité⁴³ en cas d'absence d'élaboration du plan ou de non renouvellement.

La commune ne dispose pas d'un document distinct dénommé plan d'action qui intègre outre les objectifs à atteindre, les indicateurs de suivi et leur calendrier de mise en œuvre. En effet, un plan d'action communal avec des objectifs portant sur une période annuelle a été incorporé au rapport annuel portant sur l'égalité professionnelle femmes hommes à partir de 2022. Seul le rapport sur l'égalité professionnelle femmes hommes a été présenté au comité technique du 30 mars 2021, puis au conseil municipal du 12 avril 2021.

La Chambre invite la commune à élaborer un plan d'action s'inscrivant dans un cadre pluriannuel. Ce plan s'organiserait autour d'objectifs déclinés en actions précisant des porteurs de l'action, des modalités de mise en œuvre, un calendrier, des moyens estimés et des indicateurs de suivi. Il prévoirait des bilans intermédiaires et pourrait faire l'objet d'ajustements au vu de ces bilans.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

De nombreuses actions ont été menées en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes à la ville de Nancy. De ce fait, plusieurs indicateurs comme la part des femmes dans les emplois fonctionnels et de direction et le taux de femmes parmi les emplois permanents montrent une évolution favorable.

Pour autant, des marges de progrès subsistent, en particulier s'agissant de la formalisation des documents stratégiques tels que les lignes directrices de gestion et le plan d'action pluriannuel en matière d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes.

⁴³ 1 % de la rémunération brute annuelle globale de l'ensemble des personnels de l'employeur public ; si transmission avant la fin du délai de mise en demeure, le montant est réduit à 0,5 %.



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

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

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

Chambre régionale des comptes Grand Est

3-5, rue de la Citadelle

57000 METZ

Tél. : 03 54 22 30 49

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