



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNE DE PONT-À-MOUSSON

(Département : Meurthe-et-Moselle)

Exercices 2019 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	4
RECOMMANDATIONS.....	6
RAPPELS DU DROIT.....	6
PROCÉDURE.....	7
INTRODUCTION.....	8
1 UNE SITUATION FINANCIÈRE SOUTENABLE ENTRE 2019 ET 2024.....	9
1.1 Des éléments de fiabilité restant à améliorer.....	9
1.1.1 Une information des citoyens à compléter	10
1.1.2 Un travail de mise à jour des immobilisations à poursuivre	10
1.1.3 Moderniser les outils de gestion des régies afin de sécuriser leur fonctionnement.....	11
1.1.4 Des provisions principalement ciblées sur le compte épargne temps	12
1.2 Une situation financière globalement maîtrisée	13
1.2.1 Des produits de gestion en augmentation.....	14
1.2.1.1 Les produits issus de la fiscalité	15
1.2.1.2 Les produits issus des dotations et participations	17
1.2.1.3 Les produits d'exploitation et la production immobilisée	17
1.2.2 Une croissance plus modérée des charges de gestion	18
1.2.2.1 Les charges à caractère général	18
1.2.2.2 Les charges de personnel.....	20
1.2.2.3 Les subventions de fonctionnement	21
1.2.2.4 Les autres charges de gestion courante.....	22
1.2.3 Une stabilité financière maintenue en 2024	23
1.2.4 L'investissement.....	24
1.2.4.1 Des enjeux patrimoniaux au service de la valorisation de la commune	24
1.2.4.2 L'absence de programmation pluriannuelle des investissements	26
1.2.4.3 Le financement des investissements.....	26
1.2.5 La gestion de la dette.....	27
1.2.5.1 Le niveau d'endettement	27
1.2.5.2 La structure de la dette	28
1.2.6 Le fonds de roulement et la trésorerie	29
2 UNE ORGANISATION INTERNE ET UNE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES À AMÉLIORER	31
2.1 L'organisation des services : un organigramme atypique à la ligne managériale complexe.....	31
2.2 Un encadrement limité et des effectifs vieillissants	32
2.3 Des obligations légales globalement respectées, mais appelant à des améliorations	33
2.3.1 Des lignes directrices de gestion formellement adoptées qui ne sont ni actualisées ni totalement mises en œuvre.....	33

2.3.2 L'égalité professionnelle femmes-hommes, une situation contrastée selon la position statutaire des agents	34
2.3.3 Un RIFSEEP adopté tardivement.....	35
2.3.4 Un DUERP à mettre à jour chaque année	35
2.3.5 Une absence prolongée de rapport social unique préjudiciable à la bonne connaissance des ressources humaines.....	36
2.4 Un suivi de la durée du temps de travail et des heures supplémentaires à mieux sécuriser.....	36
3 UNE GESTION DES SYSTEMES D'INFORMATION ET DE LA COMMANDE PUBLIQUE A AMELIORER	39
3.1 Les systèmes d'information : un pilotage à définir, une gestion à sécuriser.....	39
3.1.1 Un pilotage des systèmes d'information à mieux structurer et sécuriser.....	39
3.1.2 Une prestation informatique sur plusieurs décennies ne bénéficiant d'aucun contrat	40
3.2 Un suivi de la gestion déléguée du réseau de chaleur urbain à mieux formaliser.....	41
3.2.1 Le réseau de chaleur de Pont-à-Mousson.....	41
3.2.1.1 Un chauffage urbain alimenté principalement par des énergies renouvelables	41
3.2.1.2 Une tarification complexe	44
3.2.2 Une baisse tendancielle de la consommation de chaleur conduisant à une hausse de la tarification	46
3.2.2.1 Une baisse de la consommation	46
3.2.2.2 Une hausse des prix de l'énergie depuis 2021 peu anticipée.....	47
3.2.3 Les points de vigilance pour la collectivité.....	48
3.2.3.1 Un contrôle exercé sur le délégataire à renforcer	48
3.2.3.2 Le coefficient de mixité énergétique : une garantie contractuelle qui ne doit pas rigidifier le prix facturé à l'abonné	49
ANNEXES.....	51
Annexe n° 1. Glossaire.....	52
Annexe n° 2. Écart état de l'actif - Inventaire du budget principal au 31 décembre 2023 (en €).....	55
Annexe n° 3. Le financement de l'investissement	56
Annexe n° 4. Le montage juridique de la DSP Réseau de chaleur	57
Annexe n° 5. Les avenants de la DSP Réseau de chaleur	58
Annexe n° 6. Une application erronée des coefficients R1 biogaz et gaz naturel.....	60

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Grand Est a contrôlé les comptes et la gestion de la commune de Pont-à-Mousson à compter de l'exercice 2019.

Les travaux de la Chambre ont porté principalement sur l'organisation interne des services, la situation financière, les ressources humaines, et les modalités de contrôle de la délégation de service public (DSP) du réseau de chaleur urbain.

Une situation financière globalement maîtrisée

La période 2019-2024 se caractérise par une situation financière stabilisée, les charges de fonctionnement augmentant dans des proportions légèrement inférieures à celles des produits de fonctionnement.

En 2023, les dépenses d'investissement restent supérieures à la moyenne de la strate. L'encours de dette tend cependant à diminuer en 2024.

Une organisation interne à clarifier et une gestion des ressources humaines (RH) à améliorer

L'organisation des services de la commune manque de lisibilité, en particulier pour les services ressources (finances et RH) dont la ligne managériale reste peu identifiée.

Les effectifs de la collectivité ont diminué de près de 10 % entre 2019 et 2024, et l'absence de renouvellement accroît l'âge moyen du personnel. Le taux d'encadrement de la commune est également inférieur à celui de communes comparables.

Dans ce contexte, si la commune satisfait globalement à ses obligations légales en matière de gestion des ressources humaines, elle doit veiller à mettre à jour les documents utiles, appliquer plus rigoureusement les règles qu'elle s'est fixées et veiller au respect scrupuleux des règles de droit dans l'attribution des heures supplémentaires.

Un pilotage des systèmes d'information à définir, une gestion des données à sécuriser

En l'absence de direction des systèmes d'information, l'ensemble des fonctions et missions habituellement rattachées à celle-ci (maintenance du parc informatique et sauvegarde des données numériques) ont été confiées à la gestion d'un prestataire externe, sans cadre contractuel formel.

La commune doit structurer et formaliser l'organisation de ses systèmes d'information, tout en définissant clairement ses besoins éventuels en prestations externes, conformément aux principes de la commande publique.

Un chauffage urbain confié à un délégataire privé nécessitant un suivi renforcé

La commune de Pont-à-Mousson a confié la gestion de son réseau de chaleur urbain à un délégataire privé dans le cadre d'une DSP en 2014.

Au cours de la première décennie d'exploitation, ce réseau a été alimenté par du biogaz produit localement. À partir de la fin 2024, celui-ci a été complété par de la biomasse dans le cadre d'une extension du réseau sur la rive gauche de la Moselle.

L'amalgame contractuel entre les obligations techniques du délégataire en matière de mix énergétique et le calcul de la tarification, constitue un facteur de risque pour la commune.

Dans cette perspective, le recours à un prestataire extérieur devrait permettre de renforcer le contrôle technique, juridique, et financier de la DSP réseau de chaleur.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. Moderniser la gestion des régies pour sécuriser leur fonctionnement et leur contrôle réglementaire.

Recommandation n° 2. Élaborer un plan pluriannuel d'investissements conformément au règlement budgétaire et financier adopté par la collectivité le 31 janvier 2023.

Recommandation n° 3. Mettre en place un contrôle effectif du temps de travail pour l'ensemble des agents.

Recommandation n° 4. Structurer le pilotage des systèmes d'information, et formaliser ses process en élaborant des outils adaptés (schéma directeur informatique, plan de continuité).

Recommandation n° 5. Assurer le suivi dans la durée de la DSP réseau de chaleur dans ses composantes technique, juridique, et financière.

RAPPELS DU DROIT

Rappel du droit n° 1 : Conformément à l'article L. 2313-1 du CGCT, mettre à la disposition du public les documents d'information budgétaire sur le site internet de la commune.

Rappel du droit n° 2 : Conformément à l'article R. 4121-2 du code du travail, mettre à jour chaque année le document unique d'évaluation des risques professionnels (DUERP) afin de renforcer la prévention en matière de santé au travail.

PROCÉDURE

En application des articles L. 211-3 et L. 211-4 du code des juridictions financières, la chambre régionale des comptes Grand Est a inscrit à son programme le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Pont-à-Mousson. Il porte sur les exercices 2019 à la période la plus récente.

Une lettre d'ouverture de contrôle a été adressée le 13 septembre 2024 à M. Henry LEMOINE, maire de la commune et ordonnateur en fonctions.

L'entretien d'ouverture avec le maire de la commune a été réalisé le 30 septembre 2024.

L'entretien préalable de fin de contrôle, prévu à l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, a été réalisé le 6 février 2025 avec l'ordonnateur en fonctions.

Le rapport d'observations provisoires a été adressé à l'ordonnateur en fonctions le 16 avril 2025. Des extraits aux tiers intéressés ont été envoyés le même jour.

Après analyse des réponses, le présent rapport d'observations définitives a été délibéré par la Chambre le 1^{er} juillet 2025.

INTRODUCTION

Située à équidistance (30 km) des métropoles de Metz et du Grand Nancy, la ville de Pont-à-Mousson constitue, avec ses 14 548 habitants en 2024, une « ville-relais » tout en étant un pôle structurant au sein de la communauté de communes du bassin de Pont-à-Mousson (CCBPAM).

Pont-à-Mousson présente une situation socio-économique paradoxale. Elle abrite le siège mondial de l'usine Saint-Gobain employant 2 000 salariés, dont 960 sur le ban communal de Pont-à-Mousson, et se situe à proximité de deux grandes métropoles desservies par voies autoroutière (A31) et ferroviaire (TER). Elle s'inscrit ainsi dans le « sillon lorrain », un territoire économiquement dynamique. Pour autant, la ville présente un taux d'emploi de 64,1 % contre 67,5 % pour l'ensemble de la population française (données INSEE 2021). Corrélativement, le taux de chômage s'élève à 13,2 %, contre 7,2 % dans le reste de la France métropolitaine. Enfin, le taux de pauvreté s'y élève à 19 %, contre 14,5 % pour le reste du territoire national.

Avec 37 % de moins de 29 ans en 2021, contre 34 % dans le reste de la population française, la population mussipontaine est plutôt jeune. Le taux de chômage des 15-24 ans atteint toutefois 23,5 %, contre 16,1 % pour l'ensemble des 15-24 ans à l'échelle nationale.

La commune compte un quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV) qui s'étend sur les quartiers du Bois-Le-Prêtre et de Procheville. Le 10 avril 2024, un nouveau contrat de ville a été signé pour la période 2024-2030. Ses domaines d'action portent sur le logement, l'éducation, l'emploi, la formation professionnelle et la santé.

En 2021, la commune s'est engagée, aux côtés de l'État, de la communauté de communes, et des communes de Dieulouard, Pagny-sur-Moselle et Blénod-lès-Pont-à-Mousson, dans une opération de revitalisation du territoire (ORT), avec des objectifs en matière de réhabilitation de l'habitat, de dynamisation commerciale du centre-ville, de développement de l'accessibilité et de la mobilité des habitants, de mise en valeur du patrimoine urbain et d'offre renforcée en matière d'équipements et de services publics.

Au sein de l'abbaye des Prémontrés¹, la commune de Pont-à-Mousson accueille le siège social du parc naturel régional de Lorraine. En partenariat avec ce dernier, de nombreuses actions de verdissement (plantations de haies) du territoire ont été engagées.

Pour conduire ses missions, la commune dispose en 2024 d'un budget de 16,9 M€, et emploie 137 agents en équivalent temps plein (ETP).

Le contrôle des comptes et de la gestion a porté sur la situation financière, l'organisation interne des services et la gestion des ressources humaines, les systèmes d'information de la collectivité, et enfin, les modalités de contrôle de la délégation de service public (DSP) du réseau de chaleur urbain.

¹ Le « centre culturel de l'ancienne abbaye des Prémontrés » est une association à but non lucratif régie par la loi du 1^{er} juillet 1901. Elle a été créée en 1963 en vue de la gestion de l'ancienne abbaye des Prémontrés, propriété de la commune de Pont-à-Mousson.

Chiffres clés de Pont-à-Mousson

Population : 14 548 habitants

Budget : 16,9 M€ en 2024

Effectifs : 137 agents en équivalent temps plein (ETP)

Spécificité : la commune de Pont-à-Mousson dispose du premier chauffage urbain fonctionnant au biogaz en métropole depuis 2016. Cette singularité lui a permis de bénéficier d'une mise en valeur à la Conférence de Paris (COP21) en 2015. En 2024, ce réseau de chaleur s'est étendu sur la rive gauche de la Moselle, et s'est ouvert à un mode de chauffage complémentaire de type biomasse.

1 UNE SITUATION FINANCIÈRE SOUTENABLE ENTRE 2019 ET 2024

Depuis l'exercice 2023, le budget principal de la commune relève de l'instruction budgétaire et comptable M57.

Il est assorti d'un budget annexe « Eau » dont le transfert à la communauté de communes du bassin de Pont-à-Mousson (CCBPAM) pourrait intervenir au 1^{er} janvier 2026, le Conseil communautaire ayant opté, à la suite de l'évolution de la loi, pour un transfert à la carte. Ce budget annexe étant un service public à caractère industriel et commercial (SPIC) tenu sous la nomenclature M49, il doit s'équilibrer en propre. Sur les trois derniers exercices, il enregistre des produits à hauteur de 560 000 € par an en moyenne. Son encours de dette est de 1,8 M€, et sa capacité de désendettement est limitée à 3,5 années. Il ne présente pas de difficultés particulières.

L'analyse de la situation financière exposée ci-après porte sur le seul budget principal de la collectivité.

À l'occasion du changement de nomenclature comptable, de la M14 vers la M57, un règlement budgétaire et financier a été adopté en 2023. Conformément à l'article 242 de la loi de finances pour 2019 modifié, la commune est également passée au compte financier unique (CFU) à partir de l'exercice 2025.

Si des points de fiabilité restent encore à améliorer (1.1), la situation financière de Pont-à-Mousson est globalement maîtrisée (1.2).

1.1 Des éléments de fiabilité restant à améliorer

L'analyse de la fiabilité des comptes constitue un préalable à toute analyse financière. L'appréciation de la qualité de l'information financière et comptable a pour objectif de s'assurer

que les comptes de la collectivité sont réguliers, sincères, et permettent de donner une image fidèle du résultat de sa gestion, de sa situation financière, ainsi que de son patrimoine.

1.1.1 Une information des citoyens à compléter

La commune dispose d'un site internet retraçant les informations utiles aux citoyens, en particulier les démarches pouvant être initiées en ligne s'agissant des services publics du quotidien, les délibérations du conseil municipal, l'actualité événementielle, ou encore, le bulletin municipal.

Toutefois, les informations budgétaires prévues à l'article L. 2313-1 du CGCT (telles que les données synthétiques sur la situation financière de la commune, les rapports d'orientation budgétaire ou les notes explicatives de synthèse accompagnant le vote du budget primitif) ne sont que partiellement publiées au sein des délibérations du conseil municipal, et ne bénéficient d'aucune page consacrée sur le site internet. De fait, ces informations demeurent difficilement accessibles pour le citoyen.

L'espace consacré aux marchés publics n'est pas davantage alimenté sur le site internet de la collectivité.

Outre la publication des informations relatives aux marchés publics, la Chambre rappelle l'obligation de la collectivité de publier les informations financières sur un espace consacré et visible de son site internet, afin de garantir une parfaite information des citoyens, conformément à l'article L. 2313-1 du CGCT. La Chambre prend note de l'engagement de l'ordonnateur en fonctions de se conformer aux dispositions législatives et réglementaires applicables en matière d'information du citoyen.

Rappel du droit n° 1 : Conformément à l'article L. 2313-1 du CGCT, mettre à la disposition du public les documents d'information budgétaire sur le site internet de la commune.

1.1.2 Un travail de mise à jour des immobilisations à poursuivre

Dans son précédent rapport de 2017, la Chambre recommandait à l'ordonnateur de rapprocher les données de l'inventaire de celles de l'état de l'actif du comptable, et de corriger les discordances.

Si des réunions annuelles entre l'ordonnateur et le comptable public ont, depuis, été régulièrement organisées afin de réaliser ce travail d'identification et de correction entre les différents documents comptables, la Chambre constate que des points d'améliorations demeurent.

Ainsi, au 31 décembre 2023, l'examen des immobilisations fait-il encore apparaître des discordances entre l'inventaire de l'ordonnateur et l'état de l'actif du comptable, à la fois sur le montant total des immobilisations (écart de près de 0,7 M€) et sur la valeur nette comptable des immobilisations (écart de 1,2 M€). Ces écarts portent principalement sur les frais d'études, les

bâtiments (autres bâtiments publics, bâtiments privés et immeubles de rapport), les autres matériels, ainsi que les mises à disposition (Annexe n° 2).

Par ailleurs, la désignation de certains biens est encore très générale (exemple : « travaux année X », ou, « travaux en régie » sans aucune autre information, alors que leur coût peut parfois être significatif). Cette présentation très sommaire pénalise la connaissance précise du patrimoine communal, de même que les opérations engagées par la collectivité pour la valorisation et l'entretien de ce dernier.

Enfin, certains biens, à l'évidence totalement amortis, figurent encore dans l'inventaire. Il n'est ainsi pas assuré, au 31 décembre 2023, que la commune ait encore l'usage de véhicules automobiles acquis entre 1985 et 2002 : au cas d'espèce, deux véhicules de type Renault 5, de 1990 et 1991, non encore amortis, et inscrits à l'actif avec une valeur nette comptable (VNC) de 14 682 € et un véhicule utilitaire de 1985, avec une VNC de 10 841 €. Ces illustrations ne sont pas exhaustives.

La Chambre invite la collectivité à amplifier le travail itératif d'identification précise de ses biens, dans le but d'extraire de l'inventaire ceux devenus sans objet.

Ce travail d'identification permettrait également à la commune d'améliorer son pilotage du renouvellement de son patrimoine immobilisé. Une recommandation en ce sens avait déjà été formulée dans le précédent rapport de 2017, dont la mise en œuvre demeure incomplète.

1.1.3 Moderniser les outils de gestion des régies afin de sécuriser leur fonctionnement

Fin 2024, la collectivité dispose de huit régies² actives.

Une régie d'avances, dite « menues dépenses », et une régie de recettes (tennis-badminton) ont été supprimées en 2022 et 2023.

Sept régies sont dotées de comptes de dépôt de fonds au Trésor (DFT) ayant vocation à recevoir l'ensemble des règlements effectués par les usagers (carte bancaire, chèque, ou numéraire).

Les régies « halte fluviale » et « encaissement des titres de restauration scolaire » représentent aujourd'hui le volume d'encaisse le plus conséquent (soit 196 000 € et 158 000 € en 2023), notamment en numéraire s'agissant de la halte fluviale. L'ordonnateur en fonctions précise que la régie « encaissement des titres de restauration scolaire » sera supprimée au 1^{er} septembre 2025.

² Animation culture, animations sportives, cartes de stationnement, droits de place, halte fluviale, horodateurs, musée, encaissement des titres de restauration scolaire, salon du jeu vidéo.

Tableau n° 1 : Régies de recettes – encaissement 2023

<i>Nom de la régie</i>	<i>Montant encaissé en €</i>	<i>DFT Net</i>
Régie halte fluviale	195 559	Oui
Régie produits scolaires	158 122	Oui
Régie horodateurs	61 386	Oui
Régie mixte animation culture	57 242	Oui
Régie musée	14 083	Oui
Régie droits de place	10 062	Non
Régie service des sports	7 534	Oui
Régie salon du jeu	6 427	Non
Total régies :	510 416	

Source : commune de Pont-à-Mousson

Toutefois, s'agissant de la halte fluviale, l'utilisation de carnets à souche et l'absence de logiciel informatisé pour la tenue de la comptabilité et des encaissements constituent un réel point de fragilité au regard des enjeux financiers.

Sur la base de l'instruction 06-031-1-B-M du 21 avril 2006, la Chambre recommande à la collectivité de sécuriser le fonctionnement et le contrôle réglementaire de ses régies en modernisant le fonctionnement de celles-ci.

Recommandation n° 1. Moderniser la gestion des régies pour sécuriser leur fonctionnement et leur contrôle réglementaire.

1.1.4 Des provisions principalement ciblées sur le compte épargne temps

Les provisions constituées par la collectivité ont trait exclusivement au compte épargne temps (CET)³. L'utilisation de ces provisions a pour objet de permettre aussi bien une monétisation des jours épargnés que leur utilisation sous forme de congés supplémentaires.

Conformément à l'instruction M57, le montant de la provision inscrite doit correspondre à la totalité des jours CET épargnés par l'ensemble des personnels. La méthode de calcul de

³ Compte 1581 : « Autres provisions pour charges ».

cette provision est fondée sur une base individuelle, en fonction de la catégorie d'appartenance de l'agent⁴.

Au 31 décembre 2023, la provision constituée s'élève à 253 726 €.

Sur la base du barème d'indemnisation brute des jours épargnés, la provision maximale devrait être toutefois de 242 889 €. La provision constituée par la commune apparaît donc légèrement surévaluée et devrait être ajustée au volume financier réel corrélé au nombre de jours épargnés sur le CET.

Conformément à la nomenclature budgétaire et comptable M57, la Chambre invite également la collectivité à imputer les provisions pour CET sur le compte 154 « Provisions pour compte épargne temps » désormais, et non plus sur le compte 1581 « Autres provisions pour charges ».

1.2 Une situation financière globalement maîtrisée

Au cours de la période sous revue, les recettes réelles de fonctionnement ont progressé à un rythme supérieur (16,6 %) à celui des dépenses réelles de fonctionnement (8 %).

Cette situation favorable résulte, en partie, de recettes exceptionnelles enregistrées à hauteur de 2,5 M€ en 2023, et provenant de cessions immobilières. Elle résulte également du versement de la dotation exceptionnelle de l'État, dite « filet de sécurité⁵ », obtenue la même année à hauteur de 448 772 €.

Sur le plan des dépenses, la collectivité s'est engagée, à partir de 2019, dans une politique de maîtrise de sa masse salariale. Ses effets doivent toutefois être nuancés.

La diminution des dépenses de personnel s'est, d'une part, accompagnée d'une hausse relative des charges à caractère général. Si celle-ci résulte en partie d'une hausse rapide de l'inflation et du coût de l'énergie en 2022, elle peut être également imputable à l'achat plus important de prestations techniques venant compenser la diminution des effectifs.

D'autre part, elle pourrait avoir des effets sur le fonctionnement de la collectivité. L'audit réalisé par le centre de gestion de Meurthe-et-Moselle (CDG 54) en 2024 relève ainsi une situation de sous-effectif pour certains services.

Les dépenses réelles d'investissement se situent à un niveau supérieur à la période d'avant crise sanitaire (6 M€) entre 2022 et 2024, et affichent un net accroissement en 2023 (10 M€). Sur la période 2019-2024, elles représentent en moyenne près de 30 % des dépenses réelles globales du budget principal, soit un montant de 34,5 M€, pour 30,5 M€ de recettes.

⁴ Arrêté du 24 novembre 2023 fixant les montants des jours indemnisés dans le cadre du compte épargne-temps – 150 € bruts pour un agent de catégorie A, 100 € bruts pour un agent de catégorie B et 83 € bruts pour un agent de catégorie C.

⁵ Dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2022, une dotation exceptionnelle appelée « filet de sécurité » a été mise en place pour les communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) confrontés à des difficultés financières en raison de la hausse du point d'indice, et des dépenses d'approvisionnement en énergie (électricité, chauffage, etc.). Ce dispositif a été reconduit en 2023 sur les dépenses d'énergie uniquement.

Le solde d'exécution annuel de la section d'investissement est déficitaire, à l'exception des exercices 2020 et 2024.

Entre 2019 et 2023, les taux de réalisation s'établissent en moyenne à 89 % pour les dépenses de fonctionnement, et à 97 % pour les recettes. En investissement, les taux de réalisation sont plus faibles. En prenant en comptes les restes à réaliser (RAR), ils se situent en moyenne à 59 % pour les dépenses, et à 63 % pour les recettes.

Tableau n° 2 : Budget principal - Dépenses et recettes réelles de fonctionnement et d'investissement

<i>En €</i>	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Évol 19-24
Dépenses réelles de fonctionnement (DRF)	13 142 396	12 268 470	12 735 634	14 131 004	14 616 290	14 191 261	8 %
Recettes réelles de fonctionnement	14 536 543	13 779 112	14 800 222	15 461 147	18 950 527	16 957 717	16,6 %
Dépenses réelles d'investissement (DRI)	5 858 725	2 780 836	3 492 995	6 185 327	10 231 441	5 949 300	1,5 %
Recettes réelles d'investissement	5 308 802	3 906 064	2 540 607	5 165 513	7 227 842	6 351 399	19,6 %
Dépenses réelles globales (DRF et DRI)	19 001 121	15 049 306	16 228 629	20 316 331	24 847 731	20 140 560	6 %
% DRI/(DRF+DRI)	30,8	18,5	21,5	30,4	41,2	29,5	-

Source : comptes de gestion retraités CRC Grand Est

1.2.1 Des produits de gestion en augmentation

Les produits de gestion du budget principal progressent de près de 11 %, passant de 14,2 M€ en 2019 à 15,7 M€ en 2024 pour une moyenne de 14,8 M€ sur les six exercices. À l'exception de la « production immobilisée-travaux en régie », l'ensemble des ressources est en augmentation.

Tableau n° 3 : Évolution des produits de gestion

<i>En €</i>	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Évol 19-24
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions) (A)	5 652 368	5 454 862	5 795 163	6 226 019	6 615 139	6 388 417	13 %
Fiscalité reversée (B)	5 573 244	5 559 178	5 741 435	5 739 373	5 731 264	5 908 175	6 %
Fiscalité totale nette (A+B)	11 225 612	11 014 040	11 536 598	11 965 392	12 346 403	12 296 592	9,5 %
Ressources institutionnelles	1 421 730	1 427 954	1 661 008	1 708 814	2 233 080	1 713 941	20,5 %
Ressources d'exploitation	1 156 271	836 428	1 128 989	1 067 971	1 320 036	1 543 652	33,5 %
Production immobilisée, travaux en régie	389 273	262 465	171 723	158 549	117 627	191 681	- 50,8 %
Total produits de gestion	14 192 886	13 540 887	14 498 318	14 900 726	16 017 146	15 745 866	10,9 %

Source : comptes de gestion retraités CRC Grand Est

1.2.1.1 Les produits issus de la fiscalité

Sur la période étudiée, les potentiels fiscal et financier par habitant de la commune de Pont-à-Mousson sont globalement supérieurs à ceux de la strate. Toutefois, le taux d'effort fiscal⁶ de la commune demeure significativement inférieur (0,90) à la moyenne de la strate (1,18).

Les ressources fiscales propres de la commune, nettes des restitutions, s'élèvent à 6,4 M€ en 2024. Elles marquent une progression de plus de 0,7 M€ (soit 13 %) sur la période de contrôle, et représentent 40,6 % du total des produits de gestion en 2024.

Elles se composent en grande majorité (88 %) du produit des impositions locales directes, à savoir les deux taxes foncières, ainsi que la taxe d'habitation pour sa part résiduelle (résidences secondaires).

S'agissant des taxes foncières sur les propriétés bâties (TFPB) et non bâties (TFPNB), l'exécutif a voté une hausse des taux d'imposition de 1 % en 2021, puis de 2 % en 2023. Avec 32,23 %, le taux d'imposition appliqué à la TFPB demeure toutefois inférieur au taux moyen de la strate (40,93 %), et à celui des communes du département de Meurthe-et-Moselle (36,72 %)⁷. En 2024, sur une base d'imposition de 21,8 M€, le produit de la TFPB est de 7 M€.

Dans le cadre de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales en 2020, l'État a mis en place un mécanisme appelé « coefficient correcteur ». Celui-ci permet de corriger la différence entre les anciennes recettes de taxe d'habitation et la fraction de taxe foncière transférée aux communes en remplacement, dans le but d'assurer la neutralité budgétaire. Les communes peuvent ainsi bénéficier d'une compensation supplémentaire ou, au

⁶ L'effort fiscal est le rapport entre le produit des taxes locales et le potentiel fiscal. Ce ratio permet d'évaluer le niveau de pression fiscale mise en œuvre sur la commune.

⁷ Source : état de notification n° 1259.

contraire, reverser une partie du produit perçu. En 2024, l'application de ce coefficient correcteur a conduit à reverser à l'État une partie des impositions prélevées sur le territoire de la commune à hauteur de 1,5 M€.

Les autres ressources fiscales propres sont notamment issues de la taxe additionnelle aux droits de mutation à titre onéreux (DMTO), à hauteur de 330 255 € en 2024. Celle-ci est en diminution de 29,2 % par rapport à la moyenne des cinq années précédentes (466 695 €).

Les produits liés à la fiscalité reversée se composent principalement de l'attribution de compensation (5,9 M€), et de la dotation de solidarité communautaire (DSC - 262 148 € en 2024), versées par la communauté de communes du bassin de Pont-à-Mousson (CCBPAM). La DSC a été instaurée en 2021 afin de renforcer la solidarité entre communes membres de la CCBPAM.

Au total, les produits de la fiscalité (directe et reversée) progressent de 9,5 % (+ 1,1 M€) au cours de la période, pour s'établir à 12,3 M€ en 2024. Ils représentent 78,1 % des produits de gestion de la collectivité sur ce même exercice.

Tableau n° 4 : Indicateurs fiscaux de la commune de Pont-à-Mousson

<i>En €</i>	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Potentiel fiscal par habitant (en €) ⁸	1 154,9	1 186,1	1 193,8	1 203,9	1 276,7	1 326
Potentiel fiscal moyen par habitant de la strate* (en €)	1 046,2	1 060,7	1 071,4	1 068,4	1 120,9	1 203,6
Potentiel financier ⁹ par habitant (en €)	1 215,1	1 239,7	1 242,1	1 249,6	1 318,7	1 367
Potentiel financier moyen par habitant de la strate* (en €)	1 136,2	1 149,5	1 157,1	1 152,4	1 202,3	1 284,4
Effort fiscal de la commune	0,88	0,88	0,89	0,91	0,90	0,90
Effort fiscal moyen de la strate	1,21	1,21	1,22	1,24	1,24	1 18

Source : direction générale des collectivités locales, critères de répartition des dotations des communes

*(strate : communes de 10 000 à 20 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé et de 10 000 à 15 000 habitants à partir de 2022).

⁸ Le potentiel fiscal d'une commune évalue uniquement sa richesse fiscale. Il correspond à la somme des recettes qu'elle pourrait percevoir si elle appliquait les taux d'imposition moyens nationaux à ses bases fiscales. Il reflète sa capacité théorique à lever des impôts, indépendamment des choix de taux appliqués réellement.

⁹ Le potentiel financier intègre des ressources supplémentaires aux seules ressources fiscales, telles que des dotations, pour mieux refléter la capacité financière globale d'une commune. Il correspond à l'ensemble de ses ressources potentielles rapportées à sa population, et permet de comparer la capacité financière des communes entre elles.

1.2.1.2 Les produits issus des dotations et participations

Le volume des ressources institutionnelles est globalement en croissance sur la période.

Elles passent de 1,4 M€ en 2019 à 1,7 M€ en 2022 et 2024, avec un pic à 2,2 M€ en 2023.

En 2023, par application du décret n° 2022-1314 du 13 octobre 2022, la commune s'est trouvée éligible à la dotation exceptionnelle appelée « filet de sécurité » accordée aux communes et à leurs groupements pour compenser la dégradation de leur épargne brute subie en 2022 due notamment aux effets engendrés par l'inflation sur les dépenses d'énergie (électricité et chauffage urbain). Cette dotation s'est élevée à 448 772 €.

Sans ce « filet de sécurité », les ressources institutionnelles de 2023 auraient été proches de celles de 2022 (75 494 €).

La dotation globale de fonctionnement (DGF) enregistre, pour sa part, une légère diminution sur la période (8,9 %), passant de 1 126 129 € en 2019, à 1 025 921 € en 2024.

La collectivité bénéficie, par ailleurs, de compensations allouées par l'État au titre des exonérations de taxes foncières et de taxes d'habitation. Leur montant progresse significativement sur la période (154 %), en lien avec la réforme de la fiscalité (suppression de la taxe habitation notamment). Elles passent ainsi de 199 399 € en 2019, à 534 542 € en 2023, avant de décroître légèrement à 506 578 € en 2024.

1.2.1.3 Les produits d'exploitation et la production immobilisée

Les produits d'exploitation progressent de 33 % sur la période et représentent 1,5 M€ en 2024, soit 9,8 % des ressources globales de gestion.

Ces produits sont constitués, principalement, de loyers perçus par la collectivité sur les biens immobiliers dont elle est propriétaire, de redevances versées par les concessionnaires, et d'immobilisations résultant de travaux réalisés en régie par la commune, c'est-à-dire par son personnel et pour son propre compte.

S'agissant des loyers, la commune possède un important patrimoine productif de revenus qui représentent un produit annuel moyen de 387 000 € en progression.

En légère diminution en 2023 (347 771 €), suite à la résiliation du bail du *Domaine de Charmilly* destiné à l'accueil du siège social de la CCBPAM, les revenus des immeubles intègrent, à partir de 2024, de nouveaux produits, tels que la location d'une partie de l'ancien lycée Bardot au centre médico-psycho-pédagogique (CMPP) pour un montant annuel de 23 783 €. Ils s'élèvent à 473 510 € fin 2024, et représentent 30,7 % des produits d'exploitation.

La location d'un bâtiment au centre de formation des apprentis du bâtiment et travaux publics (CFA BTP) pour 70 000 € par an représente, par ailleurs, à elle seule, près de 20 % des revenus immobiliers locatifs de la collectivité. Ce loyer n'a cependant fait l'objet d'aucune révision annuelle depuis la signature du bail en septembre 2010.

En ce qui concerne les redevances versées par les concessionnaires (195 124 € en 2023), la Chambre invite la collectivité, dans le respect de la nomenclature budgétaire et comptable

M57, à modifier leur imputation, du compte 7588 « Autres », vers le compte 75813 « Redevances versées par les fermiers et concessionnaires » désormais.

La production « en régie », connaît une diminution sur la période, passant de 389 273 € en 2019, à 117 627 € en 2023 puis 191 681 € en 2024.

Cette évolution est liée à la volonté de l'ordonnateur de maîtriser la masse salariale de la collectivité. Aussi, la diminution des travaux en régie s'accompagne-t-elle, aujourd'hui, d'une réduction du nombre de personnels techniques (cf. *infra partie RH*), et d'un recours accru à l'externalisation via l'achat de prestations de travaux.

1.2.2 Une croissance plus modérée des charges de gestion

Les charges de gestion augmentent sur la période 2019-2024 dans des proportions légèrement inférieures à celles des produits de gestion, soit 10,7 % contre 10,9 %.

Elles passent de 12,2 M€ en 2019 à 13,8 M€ en 2023, et se stabilisent à 13,5 M€ en 2024, pour une moyenne annuelle de 12,8 M€. Si les dépenses de personnel apparaissent maîtrisées, l'ensemble des autres charges enregistre, pour leur part, une augmentation.

Tableau n° 5 : Évolution des charges de gestion

En €	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Évol 19-24
Charges à caractère général	4 181 455	3 607 501	4 015 632	5 216 301	5 268 360	4 925 218	17,8 %
Charges de personnel	6 341 876	6 204 475	6 301 054	6 263 456	6 506 095	6 564 874	3,5 %
Subventions de fonctionnement	1 315 432	1 286 732	1 376 618	1 376 857	1 324 575	1 596 700	21,4 %
Autres charges de gestion	402 430	427 591	424 127	410 337	709 148	458 244	13,9 %
Total charges de gestion	12 241 193	11 526 299	12 117 431	13 266 951	13 808 178	13 545 036	10,7 %

Source : comptes de gestion retraités CRC Grand Est

1.2.2.1 Les charges à caractère général

Les charges à caractère général sont en nette augmentation entre 2019 et 2024 (soit 17,8 %).

De 4,2 M€ en 2019, celles-ci augmentent à près de 5,3 M€ en 2023, pour se stabiliser à 4,9 M€ en 2024. Leur part relative dans les charges globales de gestion s'accroît également : de 34,2 % en 2019, elle représente désormais 36,2 % en 2024.

Cette augmentation est principalement corrélée à deux phénomènes.

Le premier est associé à un recours accru à des prestataires extérieurs par des contrats de prestations de services (de 135 784 € en 2019 à 216 605 € en 2024), l'externalisation de missions précédemment réalisées en régie (travaux de voirie notamment, de 35 844 € en 2019 à 237 319 € en 2024) ainsi que le nettoyage des locaux (de 81 907 € en 2019 à 201 830 € en 2024).

Le second phénomène est directement lié à la hausse rapide de l'inflation, et singulièrement des prix de l'énergie, à partir de 2022. Celle-ci s'est traduite par un quasi doublement des prix de l'électricité et du gaz avec à titre d'exemple une charge annuelle supplémentaire de plus de 600 000 € pour la collectivité entre 2021 et 2022.

Ces charges énergétiques, bien qu'en diminution sur l'exercice 2024, affectent la capacité d'autofinancement de la commune.

Tableau n° 6 : Évolution des dépenses d'électricité et de gaz

<i>En €</i>	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Évol 19-24
Électricité	NC	506 335	534 488	634 526	1 016 149	NC	-
Gaz	NC	301 584	446 581	968 547	674 126	NC	-
Total	874 225	807 919	981 069	1 603 073	1 690 275	1 316 635	50,6 %

Source : comptes de gestion

Un renchérissement du coût de l'assurance

En 2023, la collectivité a engagé par appel d'offres (AO) ouvert une consultation visant à renouveler pour une période de cinq années (2024-2028) ses principaux contrats d'assurance. Par ailleurs, la commune a adhéré la même année au contrat souscrit par le centre de gestion départementale de Meurthe-et-Moselle portant sur l'assurance statutaire des agents de la collectivité.

Peu de compagnies d'assurance se sont positionnées sur les différents lots constitutifs du marché initié par la commune.

Ainsi, sur les six lots de l'AO, seul un lot a reçu deux offres (« dommages aux biens »), quatre compagnies se sont limitées à une seule offre (« protection juridique », « protection fonctionnelle », « automobile » et « multirisques expositions »), et le lot « responsabilité civile » a été déclaré infructueux par absence d'offre.

Ce dernier a alors fait l'objet d'une nouvelle consultation conduisant à retenir l'offre du prestataire sortant, à un coût cependant beaucoup plus élevé.

Pour la commune de Pont-à-Mousson, le contexte assurantiel national dégradé s'est donc vérifié à l'occasion du renouvellement de son marché d'assurance. La consultation s'est traduite, d'une part, par un nombre limité d'offres de la part des principales compagnies et, d'autre part, par une hausse significative des primes d'assurance, alors même que la collectivité n'a connu aucun sinistre majeur ces dernières années.

Les nouvelles cotisations d'assurance sont passées de 47 451 € à 80 075 € par an, soit une hausse de 68,8 %. L'augmentation a résulté essentiellement du lot « Dommages aux biens », lequel a progressé de 78 % (soit de 25 558 € à 45 493 €), ainsi que du lot « Responsabilité civile », qui a augmenté de 151,3 %, (soit de 5 854 € à 15 170 €) en raison de l'intégration au contrat de prestations supplémentaires éventuelles (PSE).

Seule la maîtrise de l'assurance statutaire du fait de l'adhésion au contrat souscrit par le centre de gestion de Meurthe-et-Moselle en 2023, a permis à la collectivité de bénéficier sur ce contrat d'une baisse de 4,3 % sur ses cotisations.

Toutefois, cette diminution ne compense que très partiellement la hausse des autres postes d'assurance dont le volume global dépasse 200 000 € annuels à compter de 2024.

Enfin, le niveau de franchise élevé appliqué à certaines couvertures assurantielles limite également le montant d'indemnisation potentielle que pourrait percevoir la collectivité lors d'un sinistre et constitue donc un autre facteur de risque financier.

Aussi, afin d'accompagner la commune dans la maîtrise de ses dépenses d'assurances, la Chambre invite cette dernière à renforcer la connaissance de son patrimoine afin de prévenir l'ensemble des risques associés et à envisager éventuellement, à l'issue de son marché, un recours à des services partagés avec d'autres collectivités en matière d'assurances¹⁰.

Tableau n° 7 : Évolution des coûts d'assurance

<i>En €</i>	2020	2021	2022	2023	2024	Évol 23-24
Flotte automobile	10 797	11 014	13 060	14 883	15 214	2,2 %
Auto collaborateur	473	484	241	258	-	-
Responsabilité civile	6 003	5 172	5 675	6 037	15 170	151,3 %
Protection juridique	-	-	1 701	1 869	2 723	45,7 %
Protection fonctionnelle	561	553	553	607	776	27,8 %
Multirisques	22 163	22 163	22 993	25 558	46 192	80,7 %
Statutaire	157 780	158 602	127 461	134 145	128 377	- 4,3 %
Total	197 777	197 988	171 684	183 357	208 452	13,7 %

Source : commune de Pont-à-Mousson

1.2.2.2 Les charges de personnel

Les charges de personnel sont relativement contenues tout au long de la période étudiée. De 6,3 M€ en 2019, elles passent à 6,5 M€ en 2023, puis à 6,6 M€ en 2024.

¹⁰ Voir les recommandations formulées par l'Autorité de la concurrence dans son avis n° 25-A-04 du 23 janvier 2025 relatif au secteur de l'assurance de dommages aux biens des collectivités territoriales.

Ce constat illustre la volonté de la collectivité de maîtriser l'évolution de ses effectifs, parallèlement à la prise en compte de l'impact des mesures statutaires nationales sur ses propres dépenses de personnel.

Toutefois, la relative stabilité des dépenses de personnel peut être nuancée par le transfert, à partir de 2019, de dépenses précédemment imputées en « dépenses de personnel » au chapitre 012, sur les « charges à caractère général » au chapitre 011. La commune externalise notamment, les prestations de service RH, désormais confiées au CDG 54 à hauteur de 200 000 €.

Au vu des éléments exposés ci-dessus, la Chambre constate que le volume global de ses charges de personnel s'établit, en définitive, à un niveau de plus de 10 points en dessous de celui de la strate de comparaison. En 2023, ces charges représentent 46,3 % des charges de fonctionnement.

Tableau n° 8 : Ratio des charges de personnel ramenées aux charges de fonctionnement

En %	2019	2020	2021	2022	2023
Ratio charges de personnel commune de Pont-à-Mousson	50,8	52,8	51,2	46,6	46,3
Ratio charges de personnel de la strate	59,2	60,4	60,2	59,5	58,8

Source : comptes de gestion retraités CRC Grand Est et www.collectivites-locales.gouv.fr

1.2.2.3 Les subventions de fonctionnement

Les subventions de fonctionnement s'élèvent à près de 1,6 M€ en 2024. Elles sont stables sur la période 2019-2023 avec une moyenne de 1,35 M€.

En 2023, elles représentent 9,4 % des dépenses de fonctionnement de la commune, soit un volume supérieur à celui constaté au niveau de la strate s'établissant plutôt à 7,8 %¹¹.

La principale subvention est allouée par la collectivité au centre communal d'action sociale (CCAS). Après 713 922 € en 2023, celle-ci a été portée à 990 928 € en 2024, afin d'accompagner le CCAS dans la rénovation de son siège social. Elle représente désormais les trois-quarts des subventions versées par la commune.

Les subventions de fonctionnement aux associations et autres personnes de droit privé s'élèvent à 605 141 € en 2024. Elles marquent à l'inverse une légère diminution de 3,2 % sur la période.

¹¹ Communes de 10 000 à 20 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé (source : DRFIP, analyse des équilibres financiers fondamentaux).

Six structures, sur les 123 bénéficiant d'une subvention annuelle de la commune, perçoivent une subvention supérieure à 23 000 €, pour un montant total cumulé de 433 392 € en 2023.

Tableau n° 9 : Évolution des subventions de fonctionnement

<i>En €</i>	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Évol 19-24
CCAS	690 000	690 000	691 125	695 978	713 922	990 928	43,6 %
Subventions de fonctionnement	625 432	596 732	685 493	680 879	610 653	605 141	- 3,2 %
Total	1 315 432	1 286 732	1 376 618	1 376 857	1 324 575	1 596 069	21,3 %

Source : comptes de gestion retraités CRC Grand Est

1.2.2.4 Les autres charges de gestion courante

Hormis l'exercice 2023 qui enregistre une charge spécifique, les autres charges de gestion courante présentent un niveau stable proche de 400 000 € par an, soit environ 3 % du montant total des charges de gestion.

Elles sont principalement constituées des indemnités des élus, stables sur la période avec une moyenne de 180 000 €, et de la participation de la collectivité à la gestion des eaux pluviales par le syndicat d'assainissement de l'agglomération de Pont-à-Mousson à hauteur de 200 000 €.

En 2023, la commune a versé deux indemnités de résiliation anticipée de baux emphytéotiques, d'un montant total de 273 576 €, à la société d'économie mixte de Pont-à-Mousson (SEMPAM).

Conformément aux dispositions de la loi ELAN¹², la commune était dans l'obligation de reprendre des logements d'habitation confiés en 1994 et 1998 à la SEMPAM dans le cadre de baux emphytéotiques afin d'y réaliser des logements sociaux. La SEMPAM ne disposant plus de l'agrément lui permettant de poursuivre son activité de bailleur social, la commune a donc dû rompre les deux baux précités et payer des indemnités de résiliation. Cependant, la collectivité a décidé de céder les biens concernés à Meurthe-et-Moselle Habitat, pour un montant total de 551 000 €. L'opération a finalement été bénéficiaire pour la commune.

¹² Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

1.2.3 Une stabilité financière maintenue en 2024

La situation financière d'une collectivité est appréciée selon deux indicateurs : l'excédent brut de fonctionnement (EBF), et la capacité d'autofinancement (CAF).

L'excédent brut de fonctionnement (EBF) correspond à la différence entre les produits de gestion et les charges de gestion¹³. Il permet de mesurer la capacité des collectivités territoriales à générer des ressources d'exploitation suffisantes afin d'investir.

La CAF brute déduit de l'EBF la charge d'intérêts des remboursements d'emprunts. Elle permet de s'assurer de la soutenabilité des charges financières. La CAF nette, ensuite, déduit de la CAF brute le remboursement du capital de la dette, et permet de mesurer la capacité d'une collectivité à réaliser de nouveaux investissements, une fois honoré le remboursement de ses emprunts (capital et intérêts).

De 2019 à 2024, l'évolution proportionnelle des produits et charges de gestion permet à la collectivité de maintenir un EBF stable de l'ordre de 2 M€, correspondant à 14 % du volume global de ses produits de gestion.

La CAF brute, pour sa part, suit une tendance similaire. Elle s'élève à l'échéance de l'exercice 2024 à 2 M€, soit 12,6 % des produits de gestion.

La CAF brute couvre l'annuité en capital de la dette, et permet de maintenir une CAF nette positive de 0,4 M€ fin 2024.

La CAF brute de la collectivité s'élève en 2023 à 135 € par habitant, soit moins que celle des communes de la même strate (10 000 à 20 000 habitants) à 208 € par habitant¹⁴.

¹³ Les produits et charges de gestion excluent les produits et charges financières, exceptionnelles, et les opérations sur amortissements et provisions.

¹⁴ Source : www.impots.gouv.fr (DGFIP) – comptes individuels des collectivités.

Tableau n° 10 : L'excédent brut de fonctionnement et la CAF

<i>En €</i>	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Produits de gestion (A)	14 192 886	13 540 887	14 498 318	14 900 726	16 017 146	15 745 866
Charges de gestion (B)	12 241 193	11 526 299	12 117 431	13 266 951	13 808 178	13 545 036
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	1 951 693	2 014 588	2 380 887	1 633 775	2 208 968	2 200 830
en % des produits de gestion	13,8 %	14,9 %	16,4 %	11 %	13,8 %	14 %
+/- Résultat financier	- 248 956	- 225 445	- 193 088	- 176 484	- 210 071	- 219 064
+/- Titres et mandats annulés	- 980	- 16 335	7 195	- 2 528	- 34 787	304
CAF brute	1 701 757	1 772 808	2 194 994	1 454 762	1 964 110	1 982 071
en % des produits de gestion	12 %	13,1 %	15,1 %	9,8 %	12,3 %	12,6 %
- Annuité en capital de la dette consolidée	1 503 247	1 547 741	1 452 980	1 500 904	1 550 420	1 537 797
CAF nette	198 510	225 067	742 014	- 46 142	413 690	444 274

Source : comptes de gestion retraités CRC Grand Est

1.2.4 L'investissement

1.2.4.1 Des enjeux patrimoniaux au service de la valorisation de la commune

Les immobilisations corporelles de la collectivité représentent 131,3 M€ au 31 décembre 2023.

Ce montant recouvre un important patrimoine immobilier réparti notamment entre des bâtiments publics, d'une valeur de 50,6 M€ (dont des équipements sportifs, des musées, des églises et l'abbaye des Prémontrés), des réseaux et installations de voiries pour 42 M€, des terrains pour 14,1 M€, des bâtiments scolaires pour 10 M€, et enfin, des immeubles de rapport pour 4,5 M€.

La collectivité s'est engagée dans des programmes de revitalisation urbaine (ORT du bassin de Pont-à-Mousson¹⁵, Petites villes de demain, et Pacte villes moyennes avec la région Grand Est¹⁶).

Outre des opérations de voiries et d'entretien du patrimoine (église Saint-Laurent), la collectivité s'est également orientée vers la rénovation de structures d'accueil du jeune enfant (club de l'amitié, et centre social « Les 2 rives »), et le lancement de projets d'infrastructures sportives (bassin d'aviron, centre régional des arts martiaux, piste de pumptrack pour BMX, roller et skateboard).

Des travaux à visée environnementale sont également programmés. Ils concernent la réhabilitation énergétique des bâtiments publics, la gestion différenciée des eaux pluviales, et la désimperméabilisation des cours d'écoles. Une première phase portant sur la performance énergétique de six bâtiments de la collectivité a ainsi fait l'objet d'une étude réalisée en 2023 par un cabinet extérieur.

Sur la base des diagnostics de performance énergétique (DPE) délivrés, deux opérations de rénovation énergétique ont été engagées en 2024 (le groupe scolaire Procheville, et l'école de musique dite « annexe Saint Jean ») pour un montant total de 428 500 € HT. Sur ce projet, des subventions ont été sollicitées auprès de l'État, au titre du Fonds vert (171 400 €), de la dotation d'équipement des territoires ruraux (127 574 €), ainsi que de la dotation de soutien à l'investissement local (171 400 €).

Pour le financement de ses investissements, la collectivité s'est fixée comme ligne directrice une règle de cofinancements par des subventions à hauteur de 80 % du coût d'un projet.

Ainsi, la reconstruction de la structure périscolaire du club de l'amitié, en 2023, d'un montant de 1 M€, a bénéficié de subventions à près de 80 %, de la caisse d'allocations familiales (30,7 %), de l'État (19,2 %), du fonds européen de développement régional (FEDER - 16,6 %), de la région Grand Est (7,9 %), et enfin du département de Meurthe-et-Moselle (4,8 %).

L'absence de financement de l'agence nationale du sport (ANS) pour la création d'un centre régional des arts martiaux, projet emblématique du mandat en cours, conduit, à date, à un report *sine die* du projet pour lequel de nouveaux financements sont recherchés¹⁷

Pour la planification et le suivi de ses principales opérations d'investissement, la Chambre rappelle qu'une programmation pluriannuelle des investissements (PPI) permettrait à la collectivité de disposer d'une vision prospective sur le financement de ses grands projets, tout en y intégrant sa stratégie en matière de rénovation énergétique par lots des bâtiments.

La commune souhaite asseoir l'attractivité de son territoire par le développement d'infrastructures sportives à rayonnement régional (bassin d'aviron ; projet de centre régional

¹⁵ Créées par la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (Élan) du 23 novembre 2018, les opérations de revitalisation de territoire (ORT) sont un outil à disposition des collectivités locales pour porter et mettre en œuvre un projet de territoire dans les domaines urbain, économique et social, pour lutter prioritairement contre la dévitalisation des centres-villes. Au cas présent, la convention a été signée le 10 décembre 2021 entre l'État, la communauté de communes, la ville-centre (Pont-à-Mousson) et les trois centres-bourgs (Dieulouard, Pagny-sur-Moselle et Blénod-lès-Pont-à-Mousson).

¹⁶ Pacte signé avec la région Grand Est en 2018.

¹⁷ La collectivité envisage exceptionnellement d'augmenter sa participation jusqu'à 30 % maximum.

des arts martiaux ; etc.). La Chambre s'interroge, toutefois, sur le portage uniquement municipal de tels équipements, dont le caractère éminemment structurant lui paraîtrait davantage relever de la communauté de communes.

1.2.4.2 L'absence de programmation pluriannuelle des investissements

Dans le cadre du passage à la nomenclature comptable M57, la commune de Pont-à-Mousson s'est dotée, par délibération du 31 janvier 2023, d'un règlement budgétaire et financier (RBF).

Si ce nouveau règlement prévoit bien dans son titre 2 (« La gestion pluriannuelle ») des dispositions relatives à la gestion pluriannuelle des dépenses d'investissement de la collectivité, la commune ne s'est dotée d'aucun outil de pilotage pluriannuel desdites dépenses d'investissement depuis lors.

Un règlement budgétaire et financier, une fois adopté, n'est pas une faculté et se doit d'être mis en œuvre.

En conséquence, la Chambre recommande à la collectivité de se mettre en conformité avec son propre règlement budgétaire et financier en se dotant formellement d'un outil de type PPI lui permettant de phaser ses dépenses d'investissement, dont la rénovation énergétique de ses bâtiments, et surtout de préciser leur financement, avec une vision prospective.

L'importance du patrimoine immobilier et des dépenses d'entretien y afférentes justifierait également l'élaboration d'un plan pluriannuel d'entretien, établi par catégorie de travaux et nature d'immobilisation, afin notamment de mieux appréhender l'intérêt et les modalités de calcul de potentielles provisions pour gros entretien (PGE).

Recommandation n° 2. Élaborer un plan pluriannuel d'investissements conformément au règlement budgétaire et financier adopté par la collectivité le 31 janvier 2023.

1.2.4.3 Le financement des investissements

Sur la période 2019-2024, les dépenses d'équipement (y compris les travaux en régie) financées sur le budget principal s'élèvent au total à 26,3 M€.

Après une phase de stagnation due à la crise sanitaire Covid, celles-ci enregistrent une nette reprise en 2022 (4,8 M€), puis en 2023 (8,8 M€). L'exercice 2024 est, lui, marqué par un recul, et se situe à un niveau proche de celui de 2022 (4,6 M€).

En 2023, le ratio de dépenses d'investissement par habitant de la commune de Pont-à-Mousson présente un niveau largement supérieur aux communes de la même strate (640 € contre 394 €).

La commune de Pont-à-Mousson finance ses dépenses d'équipement par du financement propre, des emprunts bancaires, et la mobilisation de son fonds de roulement (cf. Annexe n° 3).

Le financement propre est constitué de la capacité d'autofinancement nette, positive sur la période à l'exception de 2022 (- 46 142 €), des subventions, des fonds affectés à l'équipement, du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), de la taxe d'aménagement, et enfin, des cessions d'immobilisation. Il s'élève à 19,3 M€ sur la période 2019-2024, et représente près de 40 % du besoin de financement des dépenses d'équipement de la collectivité.

Pour le financement de ses projets, la ville de Pont-à-Mousson s'appuie sur un important volume de subventions, de 7,7 M€ sur 2019-2024, représentant un montant annuel moyen proche de 1,3 M€, qu'elle sollicite auprès de ses principaux cofinanceurs que sont l'État, la région Grand Est et le département de Meurthe-et-Moselle.

L'année 2024 est marquée par la volonté de la collectivité de mobiliser encore plus fortement les subventions d'investissement, le total perçu s'élevant à près de 3,2 M€ sur cet exercice, dont 1,3 M€ de fonds structurels européens au titre de l'aménagement d'un nouveau gymnase au centre des sports.

Pour couvrir ses opérations d'investissement, la collectivité a eu par ailleurs recours à des souscriptions d'emprunts à hauteur de 9,9 M€ sur la période 2019-2023.

Afin de couvrir le total de ses dépenses d'équipement s'élevant à 26,3 M€ sur la période 2019-2024, la commune a mobilisé 19,3 M€ de financements propres (subventions incluses), ainsi que 9,9 M€ d'emprunt, alors que son besoin de financement n'était que de 7 M€. L'excédent (soit 2,9 M€) a alimenté son fonds de roulement.

Tableau n° 11 : Modalités de financement des investissements de 2019 à 2024 en euros

Modalités de financement	Financement des investissements (2019-2024)
Total financement propre disponible (A) :	19 324 805
Total dépenses d'équipement (B) :	26 340 944
Total besoin de financement (C = B – A)	7 016 139
Emprunts bancaires (D)	9 900 000
Reconstitution du fonds de roulement (E = D – C)	2 883 861

Source : comptes de gestion retraités CRC Grand Est

1.2.5 La gestion de la dette

1.2.5.1 Le niveau d'endettement

L'encours de dette de la commune est en augmentation de 6,2 %, passant de 11,4 M€ fin 2019, à 12,1 M€ fin 2024.

Le niveau d'endettement par habitant en 2023 s'établit à 941 €, et est supérieur à celui de la moyenne des communes de la strate (801 € par habitant)¹⁸.

Le non recours à l'emprunt en 2024 permet, toutefois, d'abaisser l'encours de dette au 31 décembre de cette année, ainsi que l'endettement moyen ramené à 835 € par habitant.

Le niveau d'endettement de la commune apparaît maîtrisé sur la période, au regard de sa capacité de désendettement¹⁹ de 6,1 ans en 2024.

Tableau n° 12 : État de la dette du budget principal de la commune

En €	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Évol 19-24
En cours de dette au 1 ^{er} janvier	11 348 739	11 443 769	10 894 855	10 740 702	13 238 725	13 689 332	20,6 %
Annuité en capital de la dette	1 503 247	1 547 741	1 452 980	1 500 904	1 550 420	1 537 797	-
Variation autres dettes non financières	1 723	1 173	1 173	1 073	- 1 027	1 173	-
Nouveaux emprunts	1 600 000	1 000 000	1 300 000	4 000 000	2 000 000	0	-
Encours de dette au 31 décembre	11 443 769	10 894 855	10 740 702	13 238 725	13 689 332	12 150 362	6,2 %
Charges d'intérêts	249 413	225 447	193 472	176 947	210 843	219 836	- 11,9 %
Taux d'intérêt apparent	2,2 %	2,1 %	1,8 %	1,3 %	1,5 %	1,8 %	-
Capacité de désendettement en années (dette / CAF brute)	6,7	6,2	4,9	9,1	7,0	6,1	-

Source : comptes de gestion retraités CRC Grand Est

1.2.5.2 La structure de la dette

Au 31 décembre 2024, la structure de la dette du budget principal se compose de 19 contrats de prêts.

Sur l'ensemble de ces contrats, trois ont été souscrits à des taux complexes (ou structurés) avec un taux actuariel de 3,97 %. Leur capital restant dû s'élève à 491 458 € à

¹⁸ Source : www.collectivites-locales.gouv.fr.

¹⁹ La capacité de désendettement rapporte l'encours total de la dette à la capacité d'autofinancement brute de la collectivité. Elle mesure, ainsi, le nombre d'années théoriques nécessaires à cette dernière pour rembourser sa dette, à partir de l'épargne brute dégagée chaque année sur sa section de fonctionnement.

date, représentant 4 % du total de l'encours. Leur échéance reste, toutefois, à un horizon rapproché, soit respectivement, le 31 janvier 2026, le 30 avril 2027 et le 15 décembre 2027.

Quatorze contrats sont à taux fixe (94 % de l'encours), et deux autres à taux variable, mais indexé sur le livret A (2 % de l'encours). À l'exception de ceux souscrits à taux complexes (classement B-1) mais dont l'échéance est rapprochée, tous les contrats sont classés en catégorie 1-A au titre de la « charte Gissler²⁰ ».

Sur la seule période 2019-2023, la collectivité a souscrit cinq contrats de prêts pour un montant total de 9,9 M€, avec des taux fixes proches de 1 %, hormis celui de 2023, souscrit pour un montant de 2 M€ à un taux de 3,86 % en raison des évolutions du marché bancaire.

La dette de la commune apparaît, dans ce cadre, sécurisée, et présente un taux actuariel peu élevé de 1,7 %. De plus, l'encours de dette diminue en 2024.

1.2.6 Le fonds de roulement et la trésorerie

Le fonds de roulement de la collectivité s'élève à 74 € par habitant²¹ en 2023, soit moins que la moyenne de la strate, dont le niveau s'établit à 348 € sur le même exercice.

La période 2019-2024 est marquée par de fortes variations du fonds de roulement. De négatif en 2019 (- 0,6 M€), celui-ci, alimenté en partie par l'emprunt, s'est élevé à 2 M€ et 2,5 M€ en 2022 et 2024, avec une diminution à 1,1 M€ en 2023.

Symétriquement, la trésorerie reste sujette à d'importantes variations. De 65,5 jours de charges courantes en 2022, elle ne représentait plus que 33,5 jours en 2023, avant de remonter à 55 jours en 2024.

Toutefois, le pilotage de la trésorerie mis en place par la collectivité lui permet de présenter un besoin en fonds de roulement négatif qui contribue à alimenter et à maîtriser sa trésorerie nette.

²⁰ Classification des emprunts suivant la typologie de la [circulaire IOCB1015077C du 25 juin 2010](#) sur les produits financiers offerts aux collectivités territoriales.

²¹ Source : www.collectivites-locales.gouv.fr.

Tableau n° 13 : La trésorerie nette du budget principal

En €	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Fonds de roulement net global	- 610 955	591 566	1 497 496	2 075 981	1 083 173	2 561 646
Besoin en fonds de roulement global	- 405 743	- 388 767	- 957 636	- 335 008	- 201 400	498 310
Trésorerie nette	- 205 212	980 334	2 455 132	2 410 990	1 284 573	2 063 336
en nombre de jours de charges courantes	- 6	30,5	72,8	65,5	33,5	54,7

Source : comptes de gestion retraités CRC Grand Est

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le travail de mise à jour des immobilisations engagé avec le comptable public doit être poursuivi. Parallèlement, une informatisation des régies doit être engagée.

Si quelques éléments peuvent être améliorés sur la tenue des comptes, notamment sur le suivi des immobilisations et l'information des comptes des régies, sur la période 2019-2024, la situation financière de la commune reste globalement satisfaisante, les charges de gestion augmentant moins vite que les produits de gestion.

Les dépenses d'investissement de Pont-à-Mousson restent, avec 640 € par habitant en 2023, supérieures à la moyenne de la strate (394 €).

Le niveau d'endettement de la commune demeure élevé avec 830 € par habitant en 2024. Pour autant, la dette de la commune, majoritairement composée de prêts à taux fixes, reste maîtrisée.

Enfin, le pilotage mis en place par la commune lui permet de contrôler sa trésorerie.

2 UNE ORGANISATION INTERNE ET UNE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES À AMÉLIORER

L'organisation des services est assez peu lisible sur l'organigramme de la collectivité en particulier celle des services ressources (2.1). L'encadrement est limité et les effectifs, majoritairement techniques, connaissent un certain vieillissement (2.2). Si les règles de gestion des ressources humaines sont globalement respectées, certains aspects restent perfectibles (2.3). Ainsi, le plafond mensuel d'heures supplémentaires autorisées est-il régulièrement dépassé (2.4).

2.1 L'organisation des services : un organigramme atypique à la ligne managériale complexe

L'organigramme de la collectivité est constitué de deux pôles, un « pôle population » et un « pôle attractivité, cadre de vie », ainsi que de « services ressources » constitués des services finances et ressources humaines, plus un assistant de prévention.

Les deux pôles précités sont en charge de directions opérationnelles²² placées sous la responsabilité directe du directeur général des services s'agissant du « pôle attractivité et cadre de vie », et sous la responsabilité d'une directrice générale adjointe pour le « pôle population ».

Les « services ressources » ne disposent officiellement d'aucune direction générale adjointe (DGA) propre. Selon la collectivité, la directrice générale adjointe assumerait toutefois le rôle de DGA ressources « de fait ».

Le service finances est placé sous la responsabilité d'un « coordonnateur ». Il ne bénéficie que d'une autorité fonctionnelle sur la direction des finances. Dans les faits cependant, il assume les missions de responsable financier, aussi bien en matière de préparation ou d'exécution du budget, qu'en matière comptable.

De manière asymétrique, le service des ressources humaines est, lui, placé sous la responsabilité d'une directrice qui dispose formellement de l'autorité hiérarchique sur le service.

La Chambre invite la collectivité à clarifier la ligne managériale de ses services ressources.

Par ailleurs, avec un effectif de quatre ETP (deux ETP au service RH et deux au service finances), les moyens consacrés par la commune à ses services ressources demeurent relativement faibles au regard d'une collectivité de la strate de Pont-à-Mousson. Cette organisation fragilise la continuité du service et pourrait être source de risques en cas d'absence prolongée d'un ou plusieurs titulaires des postes concernés.

Par conséquent, la Chambre invite la collectivité à renforcer ses services ressources en favorisant la suppléance entre agents et en étudiant, notamment, les possibilités de

²² Pour le « pôle population » : état civil, cimetière, élections, affaires scolaires et périscolaires, jeunesse et vie des quartiers. Pour le « pôle attractivité, cadre de vie » : services techniques, culture-attractivité, urbanisme ; centre des sports ; port de plaisance ; et musée de Pont-à-Mousson.

redéploiement interne d'agents désireux d'évoluer sur des missions relevant plus spécifiquement des finances ou des ressources humaines.

2.2 Un encadrement limité et des effectifs vieillissants

Au 30 septembre 2024, la commune employait 144 agents permanents, représentant 137 emplois en équivalents temps plein travaillé (ETPT). Les effectifs de la collectivité diminuent ainsi de 9,7 % par rapport à l'exercice 2019 où 151 ETPT étaient en effet recensés.

L'encadrement de la commune est constitué de six agents de catégorie A seulement. La Chambre constate que la commune de Pont-à-Mousson présente ainsi un ratio d'encadrement relativement faible (4 %) au regard des autres communes de la strate (6 %).

Les effectifs de la collectivité sont composés très majoritairement (89 %) d'agents de catégorie C, avec une surreprésentation au sein de la filière technique (70 %). Cette filière supporte aujourd'hui en grande partie la baisse des effectifs du fait du recours accru à l'externalisation de prestations techniques par la commune depuis 2019. Les autres filières enregistrent, pour leur part, une plus grande stabilité des effectifs.

La collectivité emploie un nombre limité d'agents non titulaires (huit à fin septembre 2024, soit 5,5 % de l'effectif total seulement).

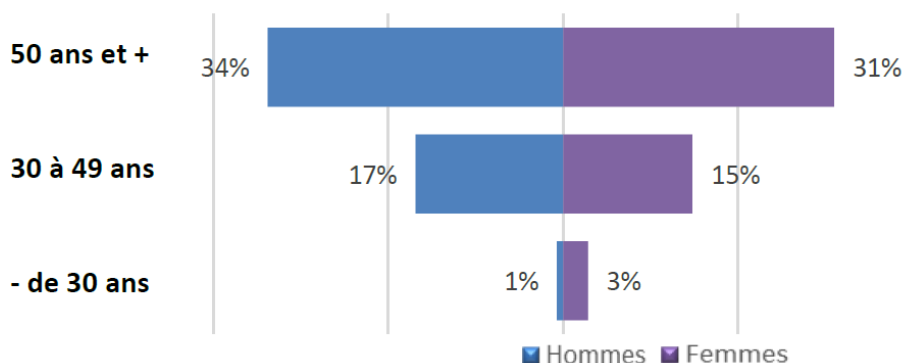
Tableau n° 14 : Les effectifs au 30 septembre 2024

	Titulaires		Non-titulaires		Total	
	Effectif	ETPT	Effectif	ETPT	Effectif	ETPT
Catégorie A	6	6	1	1	7	7
Catégorie B	7	6,5	2	1,6	9	8,1
Catégorie C	123	118,03	5	4,8	128	122,83
Total	136	130,53	8	7.4	144	137,93

Source : commune de Pont-à-Mousson

À fin 2023, la collectivité dispose d'un effectif permanent assez âgé, avec une part des plus de 50 ans représentant près des deux-tiers des agents sur emploi permanent, les moins de 30 ans n'en constituant que 4 % seulement.

Schéma n° 1 : Pyramide des âges sur emploi permanent



Source : commune de Pont-à-Mousson, rapport social unique (RSU) 2023

Ce vieillissement des effectifs, composés en grande majorité d'agents techniques, devrait inciter la collectivité à renforcer la prise en compte de la pénibilité et le risque accru d'accidents du travail et plus largement l'ensemble des mesures de prévention à l'intention de son personnel, comme le préconise l'audit organisationnel commandé par la commune en 2024.

Néanmoins, le taux d'absentéisme (maladies ordinaires et accidents de travail) figurant au rapport social unique, document élaboré par la commune uniquement depuis 2023, apparaît maîtrisé (3,88 %). Cette absence de données historiques ne permet pas une comparaison des données dans le temps.

2.3 Des obligations légales globalement respectées, mais appelant à des améliorations

2.3.1 Des lignes directrices de gestion formellement adoptées qui ne sont ni actualisées ni totalement mises en œuvre

Les lignes directrices de gestion (LDG) prévues par la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 dite loi de transformation de la fonction publique ont été adoptées après validation par le comité technique de la collectivité, le 11 février 2021.

Ces LDG déterminent la stratégie pluriannuelle en matière de pilotage des ressources humaines, et les orientations générales de la collectivité en matière de promotion et de valorisation des parcours professionnels, notamment en matière d'avancement et de promotion interne.

La collectivité a retenu plus spécifiquement deux axes de travail afin de structurer sa propre stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines :

- un premier axe portant sur « la santé ». Celui-ci se propose « *de conforter les bonnes conditions de travail ; de promouvoir la mobilité préventive ; de prévenir l'usure professionnelle en poste ; d'accompagner la mobilité subie des agents inaptes à leur fonction et pouvant être reclassés ; et de renforcer le processus de bien-être au travail* » ;

- un second axe portant sur « l'emploi ». Cet axe se propose *« d'attirer les compétences par l'attractivité de la collectivité ; de développer une culture managériale ; d'anticiper les départs de la collectivité ; et d'effectuer des travaux sur l'absentéisme »*.

Adopté en 2021, ce document de référence pour la gestion des ressources humaines de la collectivité, qui devait être actualisé au bout d'un an, n'a fait l'objet d'aucune mise à jour en 2025.

Par ailleurs, aucune mesure ou plan d'action spécifique venant en déclinaison des axes « santé » et « emploi » précités n'ont été portés à la connaissance de la Chambre sur la période de contrôle.

Cette dernière invite par conséquent la collectivité à se saisir pleinement des objectifs contenus dans les lignes directrices de gestion afin d'envisager leur mise en œuvre aux côtés des représentants du personnel.

2.3.2 L'égalité professionnelle femmes-hommes, une situation contrastée selon la position statutaire des agents

Avec 51 % d'hommes et 49 % de femmes, la répartition par genre est relativement équilibrée au sein de la collectivité.

Les hommes sont légèrement majoritaires parmi les personnels titulaires (52 %), tandis que cette proportion est nettement inversée pour les personnels sous contrats (60 % de femmes)²³.

Des écarts de rémunération de 15,8 % sont observés entre les agents titulaires femmes et hommes. Ainsi, si le salaire brut moyen des hommes (en ETP rémunéré) s'élève à 35 117 € en 2023, celui des femmes n'est que de 29 545 €. Par comparaison, l'écart de salaire brut entre les sexes dans la fonction publique d'État est de 11 % la même année²⁴.

S'agissant des personnels sous contrat, les écarts de rémunération entre les femmes et les hommes sont de 8,8 % la même année au bénéfice des femmes, avec un salaire brut moyen de 34 868 €, contre 32 036 € pour les hommes (32 036 €).

Les lignes directrices de gestion de la commune prévoient l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan d'action spécifique sur l'égalité professionnelle femmes – homme ²⁵. Toutefois, en 2025, celui-ci n'a toujours pas été réalisé.

La Chambre invite par conséquent la collectivité à élaborer et mettre en œuvre ce plan d'action pluriannuel conformément à ses propres lignes directrices de gestion.

²³ Source : RSU 2023.

²⁴ Source : Ministère de la fonction publique.

²⁵ Partie VIII « Actions en faveur de l'égalité Femmes/hommes » des LDG.

2.3.3 Un RIFSEEP adopté tardivement

Le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), prévu par le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 modifié, a été instauré par délibération de la collectivité le 30 juin 2021.

Le RIFSEEP est composé de deux parts. L'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) est la part forfaitaire dont le montant dépend du niveau de responsabilité et d'expertise requis dans l'exercice des fonctions. Le complément indemnitaire annuel (CIA) est la part variable liée à l'engagement professionnel et à la manière de servir.

La mise en place du RIFSEEP a fait l'objet d'un travail de concertation préalable mené avec les représentants syndicaux de la commune. Il s'applique à tous les cadres d'emploi, à l'exception de la filière police municipale.

Les agents de la commune perçoivent par ailleurs une prime annuelle, communément appelée « 13^{ème} mois ». Elle s'élève à 282 300 € en 2023. Cette prime annuelle et ses modalités de versement reposent sur deux délibérations, l'une en date du 28 janvier 1983, l'autre du 21 avril 1988. Au sens de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984, elle constitue un avantage collectivement acquis, et est légalement versée aux agents de la collectivité.

2.3.4 Un DUERP à mettre à jour chaque année

Dans sa démarche de prévention des risques, la commune s'appuie sur un document unique d'évaluation des risques professionnels (DUERP) élaboré en 2013.

L'objet du DUERP est de consigner le résultat de l'évaluation régulière des risques pour la santé et la sécurité auxquels peuvent être exposés les agents. Ce document dresse également la liste des actions proposées pour la prévention des risques et la protection des agents.

Si la collectivité a formellement satisfait à l'obligation de se doter d'un DUERP, l'absence d'actualisation de ce document depuis 2013, en revanche, ne saurait être considérée comme étant pleinement conforme aux dispositions de l'article R. 4121-2 du code du travail.

En effet, l'évaluation des risques professionnels est conçue comme un processus dynamique apte à prendre en compte les changements organisationnels, humains et techniques affectant un milieu professionnel. Aussi, aux termes de l'article précité, ce document unique doit être mis à jour au moins chaque année pour les administrations ou établissements d'au moins 11 agents.

Afin d'effectuer ce travail de mise à jour du DUERP, la collectivité s'appuiera sur les compétences de l'agent de prévention recruté en 2023.

Rappel du droit n° 2 : Conformément à l'article R. 4121-2 du code du travail, mettre à jour chaque année le document unique d'évaluation des risques professionnels (DUERP) afin de renforcer la prévention en matière de santé au travail.

2.3.5 Une absence prolongée de rapport social unique préjudiciable à la bonne connaissance des ressources humaines

La commune n'a pas réalisé de bilan social entre 2013 et 2023, et n'a publié aucune donnée sociale essentielle relative à l'emploi et l'attractivité, l'absentéisme, la situation comparée des femmes et des hommes ainsi que son évolution sur la période, la santé et la sécurité au travail, la formation, ou encore l'action sociale.

L'article 5 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique codifié à l'article L. 231-1 du code général de la fonction publique rend obligatoire l'établissement d'un rapport social unique (RSU) depuis le 1^{er} janvier 2021.

Afin de se conformer à cette obligation, la commune a établi à partir du second semestre 2024 un RSU au titre de l'exercice 2023, qui a fait l'objet d'une présentation au comité social territorial, puis au conseil municipal, respectivement les 11 et 18 décembre 2024.

Le RSU 2023 préparé sur la base d'informations communiquées via l'application www.bs.donnees-sociales du centre de gestion permet par conséquent aujourd'hui à la commune de répondre à ses obligations en matière de production d'un document utile au dialogue social.

Conformément à l'article L. 231-3 du code général de la fonction publique, la Chambre invite la collectivité à rendre ce document public sur son site internet ou, à défaut, par tout autre moyen permettant d'en assurer la diffusion.

2.4 Un suivi de la durée du temps de travail et des heures supplémentaires à mieux sécuriser

La commune est dotée d'un règlement intérieur à portée générale dont l'actualisation a été votée en conseil municipal le 19 juin 2024.

Un second règlement intérieur consacré plus spécifiquement au centre technique municipal (CTM) et datant de 2010 précise les règles applicables aux seuls agents techniques. Au regard de l'ancienneté de ce second règlement, la Chambre invite la collectivité à procéder à son actualisation et à s'assurer de sa cohérence avec le règlement intérieur général.

Le règlement intérieur retranscrit, notamment, les cycles de travail en vigueur dans la collectivité. Conformément à un rappel du droit formulé par la Chambre dans son précédent rapport, ceux-ci font l'objet désormais d'une consultation préalable du comité technique devenu entretemps comité social territorial (CST).

Ce règlement a mis fin à l'octroi de jours de congés non statutaires, telles que les deux journées du maire, supprimées en 2021, comme le recommandait le précédent rapport de la Chambre.

Les règles exposées sont désormais conformes à la réglementation en vigueur en matière de temps de travail dans les collectivités, soit 35 heures par semaine, et 1 607 heures par an.

Toutefois, en l'absence d'outil informatisé de contrôle des horaires de travail et des heures supplémentaires effectuées, les temps de présence des agents se fondent aujourd'hui sur la confiance.

Ces temps de présence font l'objet de déclarations transmises à la direction des ressources humaines, après validation du supérieur hiérarchique. Le suivi est, ensuite, intégré dans l'outil de pilotage RH de la collectivité.

Aux termes de l'article 6 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 modifié relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires, le plafond d'heures supplémentaires pour un agent a été porté à 25 heures par mois maximum.

En annualisant ce plafond d'heures supplémentaires à 300 heures par an, la collectivité a entendu se conformer au décret précité, tout en se dotant d'une certaine souplesse de gestion. Toutefois, le décret du 14 janvier 2002 ne prévoit pas une telle annualisation. Par conséquent, la Chambre constate que la commune ne respecte pas le plafond d'heures supplémentaires contingenté à 25 heures par mois.

Les services concernés par la réalisation d'heures supplémentaires sont principalement les services administratifs, les services techniques (gardien de site, électricien, agent d'entretien, etc.), la police municipale, et les services de la petite enfance (agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles).

Pour certains cadres d'emploi (gardien du port, électricien), la Chambre relève également la récurrence d'octroi d'heures supplémentaires au-delà du plafond annuel autorisé (300 heures).

Au total, les heures supplémentaires ont représenté un volume de 6 069 heures sur l'exercice 2023, soit une moyenne mensuelle de 506 heures, pour un nombre de 35 agents bénéficiaires. Pour la Chambre, une redéfinition des cycles de travail permettrait de réduire le volume des heures supplémentaires.

Afin de renforcer le suivi des horaires de travail effectifs et des heures supplémentaires réalisées par ses agents, la Chambre recommande à la collectivité de renforcer le suivi du temps de travail, en mettant éventuellement en place un système de suivi automatisé du temps de travail.

Recommandation n° 3. Mettre en place un contrôle effectif du temps de travail pour l'ensemble des agents.
--

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

En 2024, la commune emploie 144 agents permanents. Ses effectifs ont diminué de près de 10 % par rapport à 2019.

L'organigramme de la collectivité pourrait être clarifié, en particulier pour les services ressources, dont la ligne managériale est peu lisible et les effectifs limités.

La collectivité dispose en 2024 d'un taux d'encadrement par des agents de catégorie A relativement faible (4 %) au regard des autres collectivités de sa strate (6 %), et l'âge moyen des effectifs en poste progresse.

La commune satisfait globalement à ses obligations légales en matière de gestion des ressources humaines (LDG, RIFSEEP, DUERP, RSU), même si des points d'amélioration subsistent, notamment en matière de mise à jour des documents et de mise en œuvre de certaines actions, à l'exemple du plan d'action pluriannuel en faveur de l'égalité professionnelle femmes-hommes.

Enfin, le plafond d'heures supplémentaires, limité à 25 heures par mois par le décret du 14 janvier 2002, est régulièrement dépassé par les agents de la collectivité, ce qui devrait conduire la collectivité à engager une réflexion sur une redéfinition des cycles de travail de ses agents.

3 UNE GESTION DES SYSTEMES D'INFORMATION ET DE LA COMMANDE PUBLIQUE A AMELIORER

3.1 Les systèmes d'information : un pilotage à définir, une gestion à sécuriser

Les systèmes d'information de la collectivité ne sont pas pris en charge par un de ses services mais par un prestataire informatique extérieur (3.1), sans que cette intervention ne fasse l'objet d'une mise en concurrence et d'un contrat (3.2).

3.1.1 Un pilotage des systèmes d'information à mieux structurer et sécuriser

Le pilotage des systèmes d'information n'est pas formalisé dans l'organigramme de la collectivité par une direction des systèmes d'information (DSI) disposant d'une organisation et de moyens propres.

L'ensemble des fonctions et missions généralement rattachées à une DSI ont été confiées à un prestataire externe à la collectivité.

Ce prestataire extérieur assiste aujourd'hui la collectivité dans la gestion de son parc informatique, mais n'assume pas de véritable mission de conseil en matière d'organisation, de fonctionnement, ni même de sécurisation des systèmes d'information.

Outre des missions de maintenance et de renouvellement du parc informatique, il effectue des opérations de sauvegarde des données usagers et administratives sur plusieurs serveurs de stockage, situés à proximité de Pont-à-Mousson. Ces sauvegardes sont effectuées chaque nuit, en dehors des heures d'ouverture de bureaux, et sont ensuite dupliquées sur un autre support une fois par mois.

En l'absence de direction des systèmes d'information, les interventions de ce prestataire font l'objet de comptes rendus directement transmis au directeur général des services.

Cette organisation étant aujourd'hui peu optimale pour la gestion et la sécurisation des données numériques, et plus largement des systèmes d'information, la Chambre recommande à la collectivité de se doter d'une organisation propre, au besoin en la mutualisant avec la communauté de communes du bassin de Pont-à-Mousson afin de faciliter le développement d'outils de gestion partagés (de type schéma directeur informatique, plan de continuité ou de reprise d'activité, charte des usages numériques, etc.). Selon l'ordonnateur, la communauté de communes de rattachement aurait engagé une démarche visant à mutualiser la sécurisation des systèmes d'information pour les communes membres le souhaitant.

Pour répondre aux risques de cyber-attaque, la commune pourrait également se rapprocher de l'agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) qui a déployé un outil gratuit de diagnostic, MonAideCyber, afin d'améliorer et de renforcer la sécurité des systèmes d'information. L'agence propose également une aide à l'élaboration d'un cahier des charges informatique, dans l'hypothèse où la commune souhaiterait poursuivre l'externalisation de certaines prestations.

Recommandation n° 4. Structurer le pilotage des systèmes d'information, et formaliser ses process en élaborant des outils adaptés (schéma directeur informatique, plan de continuité).

3.1.2 Une prestation informatique sur plusieurs décennies ne bénéficiant d'aucun contrat

La commune a recours depuis plusieurs années au même prestataire informatique afin d'assurer la maintenance de son parc informatique et la sauvegarde de ses données.

Le montant global de cette prestation s'élève à 13 094 € par an, en moyenne, sur la période 2019-2023, hors dépenses immobilisées de matériel informatique.

Tableau n° 15 : Prestations informatiques

<i>Année</i>	<i>Nombre de factures</i>	<i>Montant en € TTC</i>
2019	43	15 877,21
2020	30	8 063,76
2021*	55	59 701,87
2022	45	14 407,31
2023	20	6 978,13

** L'année 2021 intègre un renouvellement de matériels et de licences informatiques pour un montant total de 39 554 €
Source : commune de Pont-à-Mousson et factures prestataire*

La collectivité a sélectionné ce prestataire sans publicité ni mise en concurrence préalable, tel que l'y autorise l'article R. 2122-8 du code de la commande publique pour les marchés de services inférieurs à 40 000 € hors taxes (HT).

Conclu de gré à gré avec l'entreprise bénéficiaire, ce marché de prestation informatique n'a toutefois été précédé d'aucune consultation auprès d'entreprises comparables (demande de devis).

Selon la collectivité, ledit prestataire aurait été chargé des missions précitées sur une période couvrant plusieurs décennies. Il ne bénéficie cependant d'aucun contrat ou devis encadrant son intervention.

La Chambre rappelle cependant que, même pour les marchés inférieurs à 40 000 € HT, dès lors qu'il existe une pluralité d'offres potentielles susceptibles de répondre à un besoin, une mise en concurrence régulière est utile pour bénéficier des tarifs et des prestations les plus appropriées.

Par ailleurs, l'absence de contrat avec un prestataire informatique ne peut être regardée comme une situation juridiquement sécurisante pour une collectivité, a fortiori s'agissant de données numériques dont elle est pleinement responsable.

En conséquence, la Chambre invite la commune de Pont-à-Mousson à redéfinir ses besoins en matière informatique, et à mettre en concurrence, son marché de prestation informatique sur la base d'un cahier des charges clairement établi.

3.2 Un suivi de la gestion déléguée du réseau de chaleur urbain à mieux formaliser

Le chauffage urbain de Pont-à-Mousson fait l'objet d'une délégation de service public (DSP) signée le 27 juin 2014, et a été mis en service à la fin de l'année 2016.

En 2017, la Chambre a procédé à l'analyse de cette DSP, et notamment la configuration du projet de chauffage urbain, les modalités de passation du marché public, et le choix du délégataire par la commune de Pont-à-Mousson. Les observations suivantes avaient été formulées :

- transmettre le plan définitif du réseau de chaleur une fois sa conception stabilisée. Cette observation a été suivie, et le document amendé a été transmis dans le cadre d'une extension du réseau en 2024 ;
- mettre en place un contrôle formalisé du délégataire dans le cadre de l'exercice du droit de contrôle prévu à l'article 71 du contrat de DSP. Sur ce point, la présente instruction n'a pas permis de constater la mise en place d'un tel contrôle de la part de la commune, tant sur le plan technique, juridique, que financier.

La Chambre renouvelle donc cette recommandation au regard des nouveaux enjeux de développement posés par le réseau de chaleur Pont-à-Mousson.

Le réseau de chaleur mussipontain est alimenté par des énergies renouvelables constituant un mixte énergétique complexe servant de base à la tarification. Une baisse tendancielle de la consommation de chaleur et une hausse du prix de l'énergie ont abouti à une extension anticipée du réseau sur la rive gauche de la Moselle. Le suivi du délégataire par la collectivité reste cependant insuffisant et doit être renforcé.

3.2.1 Le réseau de chaleur de Pont-à-Mousson

3.2.1.1 Un chauffage urbain alimenté principalement par des énergies renouvelables

Mis en service fin 2016, le réseau de chaleur de Pont-à-Mousson est exploité dans le cadre d'une délégation de service public sur 27 ans, jusqu'en 2041.

Son délégataire, initialement l'entreprise SITA Lorraine, devenue ENGIE Solutions à l'occasion d'un rachat par cette dernière, est depuis 2024 la société « PAM Énergies », une filiale d'ENGIE Solutions (cf. Annexe n° 4).

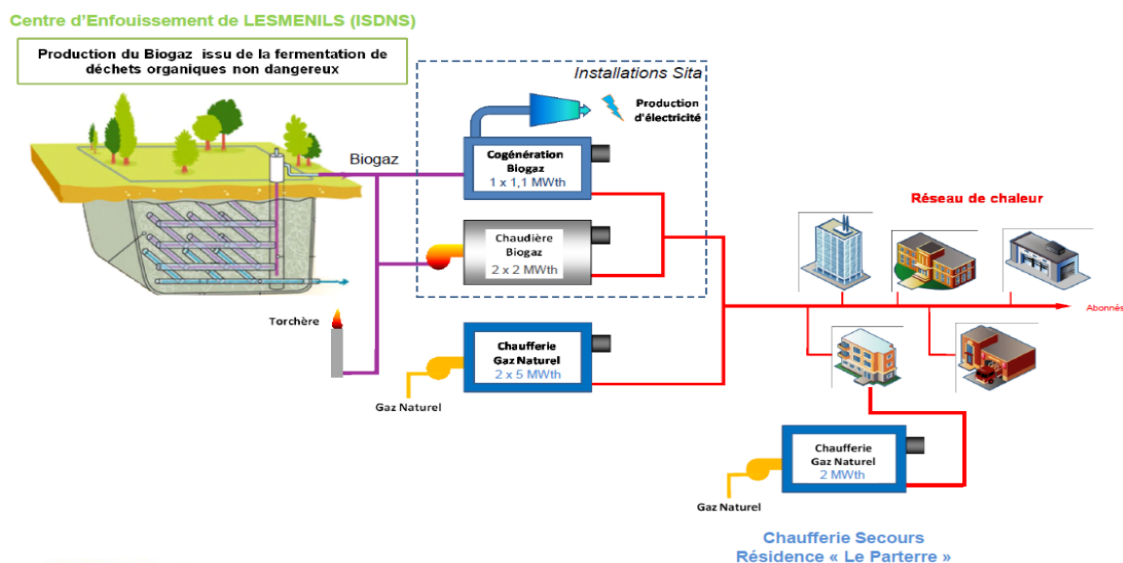
Le délégataire de la DSP a été chargé de la construction, de l'exploitation, et de la gestion du réseau de chaleur urbain destiné à alimenter des bâtiments privés et communaux situés en centre-ville, dans un premier temps sur la rive droite de la Moselle.

La chaleur provient principalement d'une unité de cogénération en biogaz, raccordée à une installation de stockage de déchets non dangereux (ISDND²⁶) située à Lesménils, à proximité de Pont-à-Mousson, sur les hauteurs de la ville. Cette unité est exploitée par le groupe SUEZ.

Ce dernier vend ainsi le biogaz produit sur le site de Lesménils au délégataire dans le cadre d'une convention dite tripartite (annexe 12 du contrat) réunissant ENGIE, SUEZ, et la commune de Pont-à-Mousson.

De manière complémentaire au biogaz, sujet, par nature, à des aléas de production, une alimentation en gaz naturel du réseau permet au délégataire d'assurer toute l'année une continuité de service en matière de chauffage urbain. Deux chaufferies au gaz naturel, dites d'appoint, complètent et stabilisent ainsi la distribution de chaleur dans le réseau. Contrairement au biogaz, cet approvisionnement en gaz naturel est le seul fait du délégataire ENGIE.

Graphique n° 1 : Fonctionnement du réseau de chaleur de Pont-à-Mousson



Source : ADEME

Dès l'origine, le contrat de DSP a prévu le développement du réseau de chaleur mussipontain en deux phases.

²⁶ Une ISDND est une installation classée pour la protection de l'environnement (ICPE) destinée à stocker des déchets dits « ultimes », c'est-à-dire ne pouvant faire l'objet d'aucune valorisation. Leur élimination s'effectue par dépôt ou enfouissement. Ces déchets sont issus des ordures ménagères ou assimilées.

A partir de 2015, une première phase prévoyait le développement du réseau sur la rive droite de la Moselle²⁷ afin d'accompagner la montée en puissance du site de Lesménils, dont l'optimum de production en biogaz ne pouvait être atteint avant l'échéance de deux à trois années d'exploitation.

A partir de 2027, le rendement décroissant de la production en biogaz devait être accompagnée de la construction d'une nouvelle chaufferie, de type biomasse, dans le but de prendre progressivement le relai de la chaudière biogaz de Lesménils. Cette seconde phase devait également s'accompagner d'une extension du réseau sur la rive gauche de la Moselle afin de pouvoir raccorder de nouveaux abonnés.

Le réseau de chaleur étant insuffisamment rentable sur la première phase de son exploitation en raison du trop faible nombre d'abonnés, la décision d'avancer la construction de la chaudière biomasse et l'extension du réseau à 2024 a été prise d'un commun accord entre la commune et le délégataire en 2021.

Sur la première décennie d'exploitation, le réseau de chaleur mussipontain a alimenté en chaleur et eau chaude sanitaire 14 bâtiments publics et privés, tels que des résidences d'habitation, un centre des sports, un CFA, ou encore, un établissement d'hébergement pour personne âgées dépendantes (EHPAD), représentant l'équivalent de 1 200 logements. La puissance du chauffage urbain sur cette première phase était de 7 445 kilowattheures (kWh).

A partir du mois d'octobre 2024, date de lancement de la chaudière biomasse sur la rive gauche, la capacité totale du réseau a été portée à 14 700 kWh, soit le double de la puissance initiale, nécessaire à la fourniture d'énergie auprès des nouveaux abonnés.

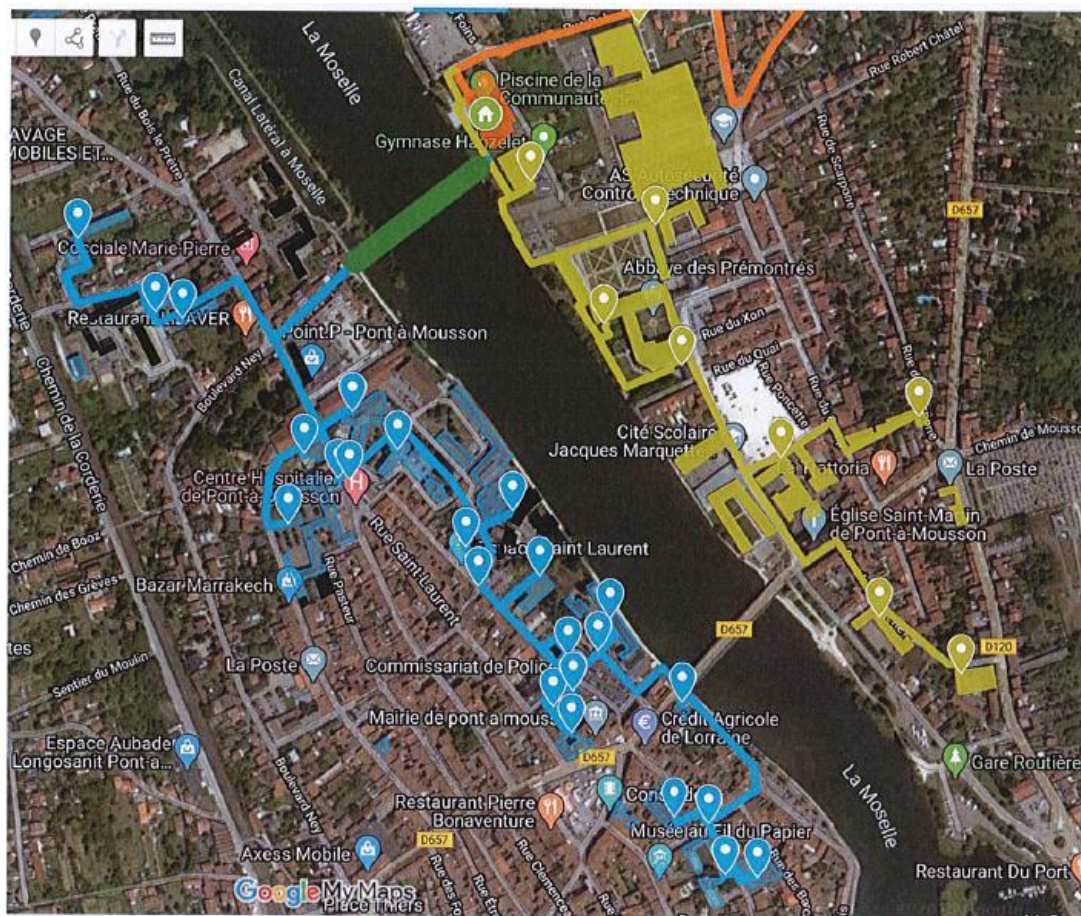
Début 2025, le chauffage urbain de Pont-à-Mousson représente 13 km de réseau (6 km sur la période 2014-2024), et 52 abonnés (bâtiments) (14 sur la phase 1).

Le coût total du réseau de chaleur a été de 15,6 M€ HT, dont 5,1 M€ HT sur la première phase, et 10,5 M€ HT sur la seconde, ce dernier intégrant l'extension du réseau ainsi que la création de la chaudière biomasse.

Le réseau de chaleur de Pont-à-Mousson est le premier en France à avoir utilisé du biogaz. Cette singularité lui a permis de bénéficier d'une mise en valeur à la Conférence de Paris (COP21), et dans ce contexte, d'obtenir des subventions de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) sur les ressources du Fonds Chaleur, l'une de 1,9 M€ (phase 1), l'autre de 5,7 M€ (phase 2).

²⁷ Le centre-ville historique de Pont-à-Mousson s'étale sur les deux rives de la Moselle.

Carte n° 1 : Réseau de chaleur de Pont-à-Mousson (tranches 1 et 2)



En vert clair : Développement 1^{ère} phase (rive droite)

En vert foncé : Traversée de la Moselle

En bleu : Développement 2^{ème} phase (rive gauche)

Source : commune de Pont-à-Mousson, rapport d'activité du délégataire

3.2.1.2 Une tarification complexe

Le prix de vente de la chaleur issue du biogaz fourni par SUEZ est composé d'une part variable (R1) et d'une part fixe (R2) donnant lieu à une double tarification. Ces deux parts sont revues chaque mois par le délégataire selon des formules d'actualisation basées sur des indices.

La part variable R1 correspond à l'énergie consommée par un abonné raccordé au réseau, par exemple une copropriété, dont la facture est exprimée en euros par mégawattheure (€/MWh).

La part fixe R2 correspond aux charges fixes d'exploitation du réseau, qui comprennent, principalement, l'énergie utilisée pour le faire fonctionner, l'amortissement, le gros entretien et le renouvellement des équipements, les charges financières relatives aux emprunts contractés pour sa réalisation, ainsi que des quotes-parts de redevances. Cette part fixe R2 est facturée

sous la forme d'un abonnement, tenant compte de la puissance souscrite par l'abonné et de la surface de son logement.

Le calcul de la part variable (R1) repose sur un mixte énergétique, défini au contrat, articulant les différentes sources de production de chaleur alimentant le réseau, à savoir le biogaz, le gaz naturel, et le bois (ou biomasse). Chaque source est exprimée en part de production de chaleur (k) dans le « mixte global ».

**Tableau n° 16 : Coefficient de mixité énergétique applicable jusqu'en septembre 2024
(contrat initial – phase 1) (en %)**

<i>Contrat initial</i>	2019	2020	2021	2022	2023	2024 (< octobre)
kbiogaz (ENR)	80,11	73,13	64,93	55,43	59,83	71,95
kgaz	19,89	26,87	35,07	44,57	40,17	28,05

Source : contrat de DSP réseau de chaleur (article 64)

Annexé au contrat de DSP (article 64), ce mixte énergétique représente à la fois une contrainte de production pour le délégataire, et une base de tarification pour l'abonné.

Pour le délégataire, ce mixte fixe ainsi des niveaux « planchers » de production pour chaque catégorie d'ENR (biogaz jusqu'en 2024) qui l'engagent contractuellement. Ces seuils de production ne sont toutefois que des seuils minimaux qui ne lui interdisent pas d'augmenter la part d'ENR dans la production réelle de chaleur. En revanche, toute production de chaleur inférieure à ces seuils peut donner lieu à une révision du contrat (article 72 DSP).

Pour l'abonné, le mixte énergétique constitue une base pour la tarification de la chaleur et l'assurance de pouvoir bénéficier d'une TVA à taux réduit sur sa facture de gaz²⁸, tant que l'énergie qu'il consomme reste majoritairement décarbonée (c'est-à-dire dont la part est supérieure à 51 % dans le mixte global).

La particularité du réseau de chaleur de Pont-à-Mousson est d'avoir anticipé, dès 2014, dans le contrat de DSP, la diminution tendancielle de la part de production de biogaz dans le mixte énergétique global, et sa substitution progressive par de la biomasse, initialement à horizon 2027.

En 2020, une évaluation technico-économique du réseau de chaleur a été réalisée dans le cadre d'un schéma directeur. Celle-ci a alors mis en évidence l'impossibilité du site de Lesménils de fournir une puissance en biogaz supplémentaire de 7 500 Kwh, nécessaire à l'extension du réseau de chaleur sur la rive gauche de la Moselle, à terme.

Pour répondre à cette problématique, les parties ont décidé d'avancer de trois années la construction de la chaudière biomasse et l'extension du réseau, une décision formalisée en 2021 par un avenant n° 3 à la DSP.

Après un avenant n° 4 consacré en 2023 à la création de la société « PAM Énergies », un avenant n° 5 est venu ajuster, en 2024, le coefficient de mixité énergétique dans le sens d'une dilution progressive de la part de biogaz et d'une montée en puissance symétrique de la part de

²⁸ Dispositions combinées de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006, et de l'article 279b du code général des impôts.

biomasse, dans un réseau de chaleur élargi. Depuis 2024, la part de gaz naturel, c'est-à-dire l'énergie d'appoint, a été ramenée à un seuil minimal de 15 % en moyenne, jusqu'à l'extinction du biogaz en 2032.

**Tableau n° 17 : Coefficient de mixité énergétique applicable à partir d'octobre 2024
(avenant 5 - phase 2) (en %)**

Avenant 5	2024 (> septembre)	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032
kbiogaz	44,68	44,72	40,96	40,51	40,17	39,88	42,16	39,85	0
kgaz	15,74	15,76	15,82	15,86	15,68	15,69	13,81	14,19	38,93
kbois	39,58	39,52	43,22	43,63	44,15	44,44	44,03	45,96	61,07

Source : contrat de DSP réseau de chaleur (article 64 modifié)

3.2.2 Une baisse tendancielle de la consommation de chaleur conduisant à une hausse de la tarification

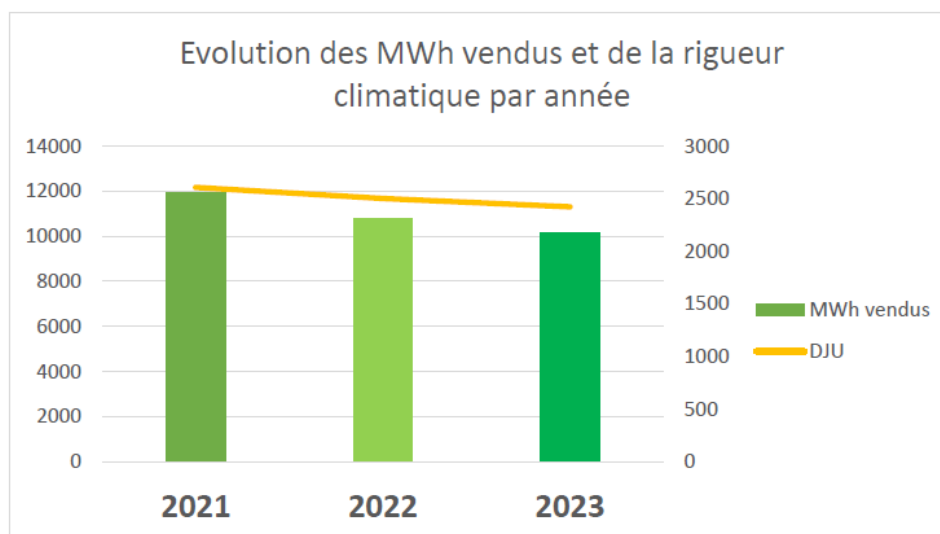
3.2.2.1 Une baisse de la consommation

En 2019, la chaleur produite venant alimenter le réseau représentait 13 135 MWh, tandis qu'en 2023 elle n'en représentait plus que 11 989 MWh. Soit une diminution de 8,7 % sur la période.

En intégrant les coefficients de rendement du réseau²⁹, de l'ordre de 85 % de la chaleur produite, la diminution de la chaleur distribuée s'élève à plus de 11 % entre 2019 (11 415 MWh) et 2023 (10 138 MWh).

Elle traduit une baisse de la consommation résultant de deux phénomènes cumulés : d'une part, la maîtrise croissante de la consommation d'énergie par les abonnés du réseau de chaleur dans un contexte fortement marqué par l'inflation (2022 et 2023), d'autre part, l'amélioration progressive de la performance énergétique des bâtiments raccordés au réseau liée, par exemple, au programme de rénovation énergétique des groupes scolaires communaux.

²⁹ Qui intègre les pertes de chaleur lors du transport.

Graphique n° 2 : Évolution des MWh vendus et de la rigueur climatique par année

DJU : Le degré jour unifié (DJU) est une unité de mesure utilisée en météorologie et en génie climatique pour quantifier la demande énergétique nécessaire pour chauffer ou refroidir un bâtiment en fonction des conditions climatiques extérieures.

Source : commune de Pont-à-Mousson.

La diminution de la consommation de gaz (en MWh) a eu pour conséquence une hausse de la tarification et la recherche d'abonnés supplémentaires de la part du délégataire, toutes deux considérées comme nécessaires au maintien de l'équilibre économique de la DSP réseau de chaleur.

3.2.2.2 Une hausse des prix de l'énergie depuis 2021 peu anticipée

Entre 2021 et 2023, le prix de la chaleur facturé aux abonnés du réseau de chaleur mussipontain a fortement augmenté, en particulier sur les exercices 2021 et 2022.

Ainsi, entre 2021 et 2022 le chiffre d'affaires de la part variable R1 a progressé de 114 % (passant de 565 000 € en 2021 à 1 208 000 € en 2022), alors que, dans le même temps, une diminution de 10,4 % de la consommation de chaleur par les abonnés du réseau pouvait être observée.

Selon le délégataire, cette hausse rapide du prix de la chaleur en 2021 résulterait, d'abord, d'un pic de consommation (14 158 MWh) pour un coût du MWh encore maîtrisé. En 2022, à l'inverse, la hausse du prix de l'énergie résulterait en premier lieu d'une inflation des prix de l'énergie consécutivement à la guerre en Ukraine, alors même que la consommation d'énergie était paradoxalement moins élevée de la part des usagers (12 685 MWh).

Pour le délégataire, l'autonomie relative du réseau de chaleur vis-à-vis des marchés de l'énergie du fait de la production locale de biogaz, aurait été contrariée, en 2022, par l'application d'un coefficient de mixité énergétique l'obligeant à prendre en compte une part plus importante de gaz naturel (45 %), que de biogaz (55 %), dans la facturation. Et ce, alors même que la part de biogaz était très largement supérieure (92 %) à la part de gaz naturel (8 %) dans le mixte réel de production de chaleur sur cet exercice.

La Chambre s'étonne, au cas d'espèce, que la très forte hausse des prix du gaz naturel, observée dès le début de l'année 2022, n'ait donné lieu à aucune alerte ou information de la part du délégataire vis-à-vis de la collectivité, alors même que ce dernier dispose d'un système de surveillance mesurant l'évolution en temps réel des prix du gaz sur les marchés.

Enfin, la Chambre s'étonne également que la collectivité délégante n'ait pas encore mis en place, en 2022, un contrôle de son délégataire qui lui aurait probablement permis d'anticiper la hausse rapide des prix du gaz sur ce même exercice, et le cas échéant, d'y apporter un correctif, par exemple en délibérant sur une révision des tarifs de la chaleur dans le cadre de l'article 72 du contrat de DSP.

Tableau n° 18 : Évolution des produits d'exploitation du délégataire

En milliers d'€	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Chiffre d'affaires R1	381	451	433	565	1 208	824
Chiffre d'affaires R2	353	369	372	379	429	464
Autre CA R2 pénalités SUEZ		30				
Total produits d'exploitation	734	850	805	944	1 637	1 288

Source : rapports d'activité du Délégataire

3.2.3 Les points de vigilance pour la collectivité

3.2.3.1 Un contrôle exercé sur le délégataire à renforcer

En dehors de la présentation du rapport annuel régulièrement faite par le délégataire à la collectivité, et des comités de pilotage techniques qui ont accompagné l'avancement des travaux lors de la récente phase d'extension du réseau de chaleur, la Chambre relève qu'aucun point régulier mensuel, ou a minima trimestriel, avec le délégataire, n'a été mis en place depuis 2014.

Faute de contrôle, ou a minima d'instance de concertation régulière entre la collectivité et son délégataire, des erreurs sur la facturation de chaleur n'ont pas pu être décelées par l'une ou l'autre partie.

La Chambre a en effet relevé une erreur d'application du coefficient de mixité sur les factures adressées au titre des neuf premiers mois de l'exercice 2024, en défaveur de la collectivité.

Conformément aux termes de l'avenant n° 1 de 2016 qui demeurait en vigueur au 1^{er} janvier 2024, c'est-à-dire avant la mise en service de la chaudière biomasse, les coefficients de mixité R1 à appliquer sur les neufs premiers mois de 2024 devaient être de 71,95 % pour le biogaz, et de 28,05 % pour le gaz naturel. En réalité, ceux-ci ont été de 59,83 % et de 40,17 %, ce qui correspond aux coefficients de l'année 2023. Cette erreur de coefficient a conduit à un préjudice de 2 751 € pour la commune sur le seul site du centre technique municipal (cf. Annexe n° 6).

La Chambre invite par conséquent la collectivité à se rapprocher du délégataire pour régulariser cette situation.

Plus largement, le précédent rapport de la Chambre de 2017 invitait l'ordonnateur « à se donner les moyens d'exercer [ces tâches de contrôle] en recourant à un prestataire ou en dotant ses services d'une organisation adéquate, notamment en accréditant des agents formés et responsables des [dites] tâches ». La collectivité, dans sa réponse à fin 2017, avait opté pour le recrutement d'un technicien ayant pour mission de suivre la DSP ainsi que les consommations énergétiques des bâtiments communaux. La Chambre note que cette mission de contrôle n'est toujours pas assurée.

Avec la montée en puissance du réseau de chaleur à compter de l'exercice 2024, la Chambre recommande donc à la commune la mise en œuvre d'un suivi formalisé et approfondi du délégataire afin de se doter, en particulier, des moyens nécessaires au contrôle du prix facturé à l'abonné.

Un agent accrédité (de profil ingénieur) ou un mandataire externe doté d'une solide expertise technique, juridique, et financière, et chargé du suivi au long cours du délégataire, permettrait à la collectivité de s'assurer de la qualité des prestations réalisées et de la sincérité des données de tarification. Selon l'ordonnateur, le recours à un prestataire extérieur devrait permettre à la collectivité de s'assurer de la qualité des prestations réalisées et de la sincérité des données de tarification.

Recommandation n° 5. Assurer le suivi dans la durée de la DSP réseau de chaleur dans ses composantes technique, juridique, et financière.

3.2.3.2 Le coefficient de mixité énergétique : une garantie contractuelle qui ne doit pas rigidifier le prix facturé à l'abonné

Jusqu'en 2024, les coefficients de mixité énergétique en vigueur appliqués pour apprécier la part d'ENR dans la production de chaleur, et calculer le prix du mégawattheure (MWh) facturé à l'abonné du réseau, étaient encore ceux de 2014.

Sur la première décennie d'exploitation du réseau de chaleur, le coefficient de mixité énergétique n'a été modifié qu'à deux reprises : une première fois dans le but d'accompagner le projet d'extension du réseau de chaleur afin d'aller chercher de nouveaux abonnés (avenant 3 de 2021) ; une seconde fois dans le cadre de la mise en service de la chaudière biomasse (avenant 5 de 2024).

Jamais, toutefois, l'initiative consistant à modifier les équilibres des différentes sources d'énergie composant le mixte énergétique dans un sens plus favorable au biogaz produit localement, pourtant performant avant 2024, n'a été prise par la collectivité délégante.

Lorsque la hausse tarifaire est devenue manifeste sur une composante du mixte énergétique, à l'exemple de la très forte inflation des prix du gaz naturel en 2022, la stricte application du mixte contractuel a ainsi révélé la très forte décorrélation d'avec le mixte énergétique « réel », qui, lui, montrait une part de biogaz bien supérieure (de l'ordre de 90 %) dans la production de chaleur globale que celle inscrite en 2014 dans le contrat de DSP.

En d'autres termes, si le coefficient de mixité énergétique appliqué en 2022 avait fait préalablement l'objet d'un dialogue entre la collectivité et son délégataire, un avenant au contrat de DSP aurait pu être formalisé. Celui-ci, portant modification du coefficient de mixité énergétique aurait alors pu prévoir une quote-part de biogaz nettement supérieure permettant à l'abonné de bénéficier d'une tarification moins élevée.

À titre d'illustration, une simulation réalisée par la Chambre régionale des comptes sur un seul bâtiment communal, le centre des sports, souligne un différentiel de prix de l'ordre de 48 000 € entre le mix contractuel appliqué sur les factures et le mix réel d'énergie sur l'exercice 2022. Ce différentiel aurait pu ainsi être moindre si la collectivité avait renégocié les modalités de calcul applicables, et distingué les obligations techniques du délégataire (part d'ENR utilisée) de la tarification applicable.

Tableau n° 19 : Simulation - facturation du gaz sur le bâtiment communal Centre des sports

Centre des sports						
R1	Mixité « contractuelle » (biogaz / gaz)	Montant HT facturé (en €)	Mixité « réelle » (biogaz / gaz)	Montant HT simulé (en €)	Écart	%
2021	65 / 35	40 757	89 / 11	28 418	- 12 339	- 30,3
2022	55 / 45	80 254	92 / 8	31 766	- 48 488	- 60,4
2023	60 / 40	53 800	91 / 9	27 699	- 26 101	- 48,5
Total		174 811		87 883	- 86 928	- 49,7

Source : simulation CRC, sur la base des rapports d'activité du délégataire

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La collectivité ne dispose ni d'une direction des systèmes d'information (DSI), ni de documents formalisés d'organisation de ces systèmes d'information.

Un prestataire informatique externe est chargé de la maintenance du parc informatique, et de la sauvegarde des données usagers de la commune, sans mise en concurrence ni contrat.

Par ailleurs, la commune de Pont-à-Mousson a confié la gestion de son réseau de chaleur urbain à un délégataire privé dans le cadre d'une délégation de service public (DSP) en 2014.

La tarification aux abonnés du réseau repose sur un mix énergétique complexe mêlant biogaz, gaz naturel, et désormais biomasse. Celle-ci est confondue avec les obligations d'utilisation minimale d'énergies renouvelables du délégataire, et s'est révélée déconnectée de la réalité, sans que la collectivité ne cherche à clarifier la situation ni à renégocier les clauses tarifaires appliquées.

Le recours à un prestataire extérieur devrait permettre à la collectivité de s'assurer de la qualité des prestations réalisées par le délégataire de la DSP réseau de chaleur.

ANNEXES

Annexe n° 1. Glossaire.....	52
Annexe n° 2. Écart état de l'actif - Inventaire du budget principal au 31 décembre 2023 (en €).....	55
Annexe n° 3. Le financement de l'investissement	56
Annexe n° 4. Le montage juridique de la DSP Réseau de chaleur	57
Annexe n° 5. Les avenants de la DSP Réseau de chaleur	58
Annexe n° 6. Une application erronée des coefficients R1 biogaz et gaz naturel.....	60

Annexe n° 1. Glossaire

ADEME : agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
AMF : association des maires de France
AMO : assistance à maîtrise d'ouvrage
ANS : agence nationale du sport
ANSSI : agence nationale de la sécurité des systèmes d'information
AO : appel d'offres
BFR : besoin en fonds de roulement
CAF : capacité d'autofinancement
CCAS : centre communal d'action social
CCBPAM : communauté de communes du bassin de Pont-à-Mousson
CDG : centre de gestion
CET : compte épargne-temps
CFA : centre de formation des apprentis
CFU : compte financier unique
CGCT : code général des collectivités territoriales
CIA : complément indemnitaire annuel
CMPP : centre médico-psycho-pédagogique
CNIL : commission nationale de l'informatique et des libertés
CST : comité social territorial
CTM : centre technique municipal
DETR : dotation d'équipement des territoires ruraux
DFT : dépôt de fonds au Trésor
DGF : dotation globale de fonctionnement
DJU : degré jour unifié
DMTO : droits de mutation à titre onéreux
DPD : délégué à la protection des données
DPE : diagnostic de performance énergétique
DSC : dotation de solidarité communautaire
DSI : direction des services informatiques
DSIL : dotation de soutien à l'investissement local
DSP : délégation de service public

DSU : dotation de solidarité urbaine

DUERP : document unique d'évaluation des risques professionnels

EBF : excédent brut de fonctionnement

EHPAD : établissement d'hébergement pour personne âgées dépendantes

ENR : énergie renouvelable

EPCI : établissement public de coopération intercommunale

ETP : équivalent temps plein

ETPR : équivalent temps plein rémunéré

ETPT : équivalent temps plein travaillé

FCTVA : fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée

FDR : fonds de roulement

FEDER : fonds européen de développement régional

GVT : glissement vieillesse technicité

ICPE : installation classée pour la protection de l'environnement

IFSE : indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise

IHTS : indemnités horaires pour travaux supplémentaires

INSEE : institut national de la statistique et des études économiques

ISDND : installation de stockage des déchets non dangereux

kWh : kilowattheure

MMH : Meurthe-et-Moselle habitat

MWh : mégawattheure

OGEC : organisme de gestion de l'enseignement catholique

ORT : opération de revitalisation du territoire

PGE : provisions pour gros entretien

PPI : plan pluriannuel d'investissement

PSE : prestations supplémentaires éventuelles (assurance responsabilité civile)

QPV : quartier prioritaire politique ville

RBF : règlement budgétaire et financier

RH : ressources humaines

RIFSEEP : régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel

RPS : risques psychosociaux

RSU : rapport social unique

SAS : société par action simplifiée

SEM : société d'économie mixte

SLE : société locale d'épargne

SNI : association Solidarités nationales et internationales

SPL : société publique locale

TFPB : taxes foncières sur les propriétés bâties

TFPNB : taxes foncières sur les propriétés non bâties

VNC : valeur nette comptable

Annexe n° 2. Écart état de l'actif - Inventaire du budget principal au 31 décembre 2023 (en €)

Compte	Libellé	Valeur brute état de l'actif	Valeur brute inventaire	VNC état de l'actif	VNC inventaire	Écart valeur brute actif/ Inventaire	Écart VNC Actif/ Inventaire
20	Immobilisations incorporelles	1 105 354	1 294 491	573 272	101 144	- 189 137	472 128
<i>Dont 2031</i>	<i>Frais d'études</i>	552 889	183 861	517 976	58 135	369 028	459 841
21	Immobilisations corporelles	139 612 940	139 389 845	131 302 538	130 584 432	223 095	718 106
<i>Dont 21318</i>	<i>Autres bâtiments publics</i>	50 649 300	49 148 775	50 623 745	49 108 199	1 500 252	1 515 546
<i>Dont 2132</i>	<i>Bâtiments privés</i>	-	1 469 750	-	1 282 379	- 1 469 750	- 1 282 379
<i>Dont 21321</i>	<i>Immeubles de rapport</i>	5 344 672	4 710 895	4 523 250	4 076 844	633 777	446 406
23	Immobilisations en cours	18 489	220 093	18 489	- 33485	- 201 604	51 974
24	Immobilisations mises à disposition	7 633 534	8 127 486	7 633 534	7 633 534	- 493 952	-
26	Participations et créances	522 956	522 956	522 956	522 956	-	-
27	Autres immobilisations financières	325	325	325	325	-	-
Total		148 893 598	149 555 196	140 051 114	138 808 906	- 661 598	1 242 208

Source : état de l'actif et inventaire

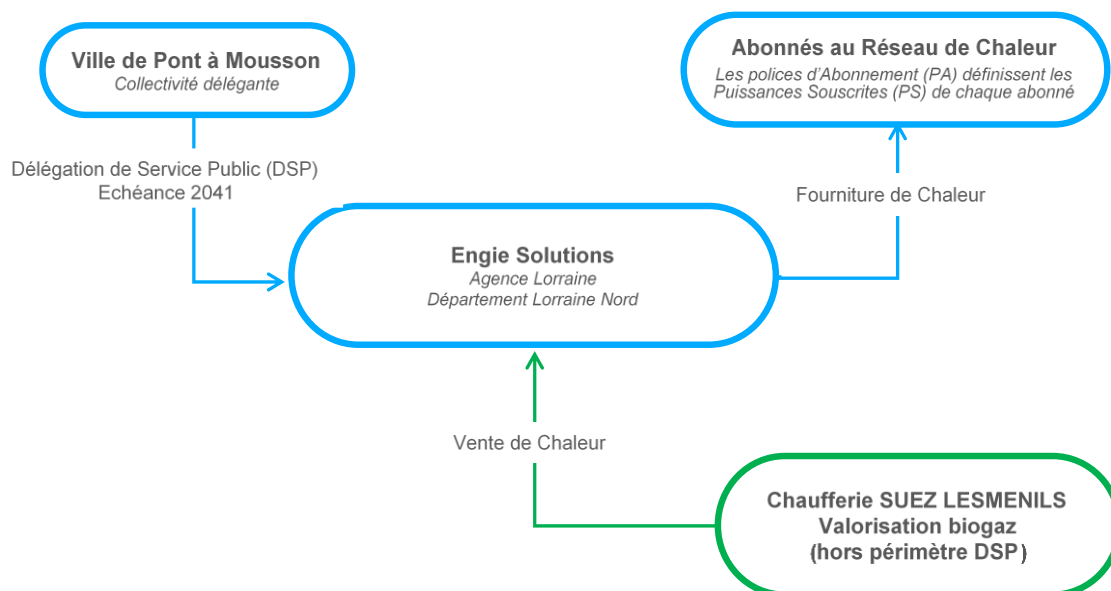
Annexe n° 3. Le financement de l'investissement

<i>En €</i>	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Évol 19-24
CAF brute	1 701 757	1 772 808	2 194 994	1 454 762	1 964 110	1 982 071	16,5 %
- Annuité en capital de la dette consolidée	1 503 247	1 547 741	1 452 980	1 500 904	1 550 420	1 537 797	2,3 %
CAF nette (A)	198 510	225 067	742 014	- 46 142	413 690	444 274	122,8 %
+ Taxes d'aménagement	81 507	138 800	104 079	78 534	158 211	150 353	84,5 %
+ Fonds compensation TVA (FCTVA)	462 848	567 196	165 991	207 692	703 277	1 173 407	153,5 %
+ Subventions d'invest. reçues	1 547 199	357 470	615 763	738 449	1 253 813	3 179 286	105,5 %
+ Fonds affectés à l'équipement	198 705	409 248	145 092	112 372	703 300	154 516	- 22,2 %
+ Produits de cession	103 148	300	41 318	244 350	2 571 348	979 820	-
= Recettes d'inv. hors emprunts (B)	2 393 407	1 473 014	1 072 243	1 381 397	5 389 949	5 637 382	135,5 %
Financement propre disponible (C=A+B)	2 591 917	1 698 081	1 814 257	1 335 255	5 803 639	6 081 656	134,6 %
- Dépenses d'équipement	4 549 189	1 494 386	2 207 154	4 739 234	8 797 474	4 553 507	0,1 %
- Autres (Subv. équipement, etc.)	13 448	1 173	1 173	17 536	- 1 027	49 677	-
Reprise sur excédents capitalisés	-	-	-	57 736	-	-	-
Besoin de financement	- 1 970 720	202 522	- 394 070	- 3 479 251	- 2 992 808	1 478 472	-
Emprunts nouveaux	1 600 000	1 000 000	1 300 000	4 000 000	2 000 000	-	-
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	- 370 720	1 202 522	905 930	520 749	- 992 808	1 478 472	-

Source : CRC Grand Est

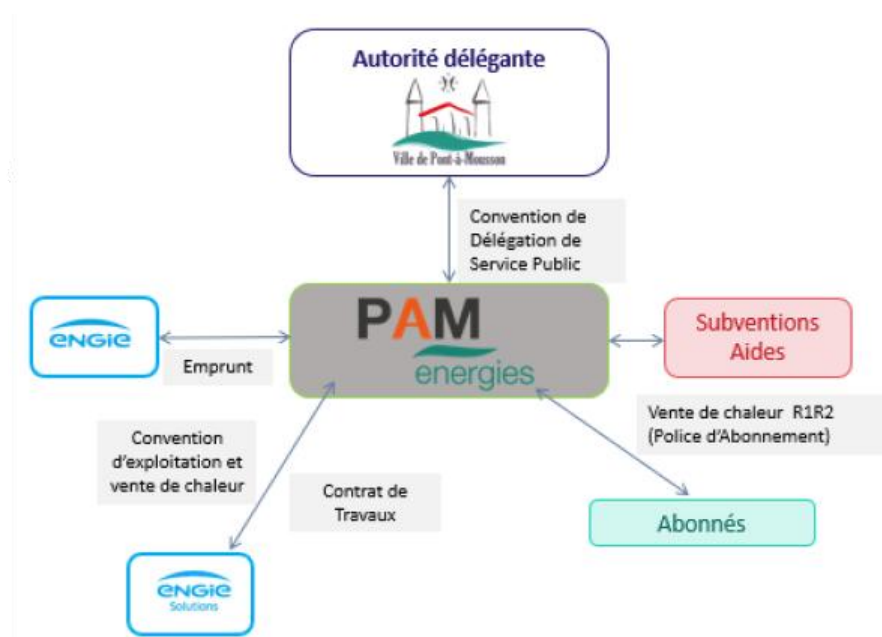
Annexe n° 4. Le montage juridique de la DSP Réseau de chaleur

Montage juridique avant la création de la SAS PAM Énergies



Source : Rapport d'activité 2023

Montage juridique avec la création de la SAS PAM Énergies, filiale d'ENGIE, à partir de 2024



Source : Rapport d'activité 2023

Annexe n° 5. Les avenants de la DSP Réseau de chaleur

L'avenant n° 1 signé le 3 mars 2016 a pour objet :

- de prolonger le délai de réalisation des conditions résolutoires et la modification du planning ;
- de fixer l'échéance de la durée du contrat (30 septembre 2041) ;
- de modifier des dispositions relatives à la révision des tarifs, notamment les termes du R1.

L'avenant n° 2 signé le 2 juillet 2018 a pour objet :

- d'acter les modifications techniques mises en œuvre suite aux contraintes et aléas rencontrés en phase d'exécution du chantier (coût final des travaux 5 140 520 € HT / coût initial de 5 244 014 € HT) ;
- de modifier la liste du périmètre des abonnés au terme de la commercialisation du réseau ;
- d'établir le bilan financier au terme de la réalisation des travaux et d'en mesurer l'impact sur le terme R24, avec un maintien du R24 à 26,83 € HT jusqu'au 31 décembre 2020 ;
- de présenter le calcul de l'équilibre financier de la DSP ;
- de modifier le périmètre de secours pour le GS Pompidou et la résidence Pré Latour ;
- de mettre en place une servitude sur le tronçon avenue de Champagne.

L'avenant n° 3 signé le 23 décembre 2021 a pour objet :

- de lancer la construction d'une chaufferie Biomasse de 3,4 MW (initialement à l'arrière du centre technique municipal) et l'ajout de secours gaz supplémentaire (objectif de production de la biomasse et raccordement des usagers au 1^{er} janvier 2024) ;
- de densifier le réseau sur la rive droite et l'étendre sur la rive gauche (progression de la puissance souscrite à 13 994 kW, soit + 6 918 kW) ;
- de construire des postes de livraison (sous-stations) pour les nouveaux abonnés ;
- de modifier le contrat afin d'intégrer le projet ci-dessus ;
- d'ajuster d'une part la formule de révision et de la mixité du R1 et d'autre part la redevance R2 ;
- de mettre à jour le compte prévisionnel d'exploitation (CEP) ;
- de créer une société consacrée à l'exploitation et gestion de la DSP.

L'avenant n° 4 signé le 20 juillet 2023, a pour objet :

- d'acter le transfert du contrat de DSP à une société dédiée (PAM Énergies, SAS au capital de 2 M€) ;
- de procéder au recalage des délais (démarrage production biomasse au 30 septembre 2024 au plus tard) ;
- d'autoriser le règlement anticipé des charges liées au financement des installations (R24) ;

- de modifier la formule d'indexation du R1 en prévision de la disparition du tarif réglementé (B1) du gaz.

L'avenant n° 5 signé le 3 octobre 2024 a pour objet :

- de modifier le terrain d'implantation prévu initialement dans le cadre de l'avenant n° 3 pour l'implantation de la nouvelle chaufferie biomasse et de son appoint gaz ;
- d'actualiser le programme des travaux afin d'intégrer les modifications liées au changement du terrain d'implantation précité ;
- de définir un programme de travaux complémentaire d'extension nécessaires au raccordement des nouveaux abonnés ;
- de mettre à jour la liste des abonnés au regard de la commercialisation effective ;
- de scinder le terme R24 en R24*invest*, R24*CEE* et R24*sub* afin d'intégrer l'impact des CEE et subventions associées de manière transparente ;
- de modifier les mixités Biogaz/Gaz/Biomasse et des Quantités (Qn) Biogaz ;
- de prendre en compte l'impact des coûts de recherches archéologiques et des surcoûts relatifs aux servitudes ;
- d'ajuster les tarifs du service et leurs modalités d'indexation.

**Annexe n° 6. Une application erronée des coefficients R1 biogaz et gaz naturel
Janvier 2024 à septembre 2024**

<i>En €</i>	Consommation (MWH)	Prix unitaire	Montant HT	kbiogaz	Kgaz naturel
Facturation transmise à la collectivité					
<i>Janvier</i>	84,54	66,24	5 600,28	59,83	40,17
<i>Février</i>	59,04	62,11	3 666,94	59,83	40,17
<i>Mars</i>	53,68	59,82	3 211,39	59,83	40,17
<i>Avril</i>	50,69	60,87	3 085,59	59,83	40,17
<i>Mai</i>	26,33	62,99	1 658,47	59,83	40,17
<i>Juin</i>	1,51	65,07	98,25	59,83	40,17
<i>Juillet</i>	1,38	66,92	92,35	59,83	40,17
<i>Août</i>	1,37	67,11	91,94	59,83	40,17
<i>Septembre</i>	3,47	70,99	246,33	59,83	40,17
<i>Total</i>	282,01	-	17 751,56	-	-
Coût réel avec coefficients applicables en 2024					
<i>Janvier</i>	84,54	55,50	4 692,33	71,95	28,05
<i>Février</i>	59,04	52,58	3 104,39	71,95	28,05
<i>Mars</i>	53,68	51,01	2 738,40	71,95	28,05
<i>Avril</i>	50,69	51,75	2 622,99	71,95	28,05
<i>Mai</i>	26,33	53,20	1 400,86	71,95	28,05
<i>Juin</i>	1,51	54,67	82,56	71,95	28,05
<i>Juillet</i>	1,38	55,99	77,26	71,95	28,05
<i>Août</i>	1,37	56,17	76,95	71,95	28,05
<i>Septembre</i>	3,47	58,91	204,43	71,95	28,05
<i>Total</i>	282,01	-	15 000,18	-	-
<i>Écart</i>			- 2 751,38		

Source : factures du délégataire



*« 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

grandest@crtc.ccomptes.fr

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