



**Chambre régionale des comptes
de Lorraine**

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

COMMUNE DE METZ



Chambre régionale des comptes
de Lorraine

Le présent rapport est composé de la façon suivante :

- 1. Rapport d'observations définitives du 8 juin 2010.**
- 2. Réponse de M. Dominique GROS, maire de la commune de Metz, par lettre enregistrée au greffe de la juridiction le 30 juillet 2010.**
- 3. Réponse de M. Jean-Marie RAUSCH, ancien maire de la commune de Metz, par lettre enregistrée au greffe de la juridiction le 10 août 2010.**

SOMMAIRE

SYNTHESE	6
1. INTRODUCTION	8
1.1. Une réorganisation des services	9
1.2. Le projet de services :	9
2. ANALYSE DE LA MISE EN ŒUVRE DES PRINCIPES COMPTABLES	10
2.1. Présentation des comptes	10
2.2. Etat des méthodes comptables	10
2.3. Rattachement des charges et des produits	10
2.4. Recensement des immobilisations et l'état du patrimoine	11
2.5. Opérations d'investissement sous convention de mandats	11
2.6. Les restes à réaliser	12
2.7. L'exécution budgétaire	13
2.8. L'imputation de certaines dépenses d'investissement en section de fonctionnement	13
2.8.1. Acquisition d'un nouvel élément	13
2.8.2. Dépenses portant sur un bien inscrit à un compte d'immobilisation	14
2.8.3. Conclusions	15
3. ANALYSE FINANCIERE	15
3.1. Méthodologie	15
3.2. Analyse de l'équilibre financier	16
3.2.1. Présentation de la situation globale	16
3.2.2. Les dépenses courantes	16
3.3. Les subventions de fonctionnement aux organismes publics	19
3.3.2. Les frais financiers	20
3.3.3. Les produits de fonctionnement	21
3.3.4. Evolution de l'excédent brut de fonctionnement et du résultat de fonctionnement	22
3.3.5. Evolutions de l'autofinancement et de l'équilibre budgétaire	23
3.3.6. Les investissements de la ville	23
3.3.7. Le fonds de roulement	23
3.3.8. La gestion de la dette	23
3.4. Conclusion	24
3.5. L'analyse financière des budgets annexes	24
3.5.1. Le service des eaux	24
3.5.2. Les zones d'aménagement	24
3.5.3. Le camping	25
3.6. Un processus de pilotage et de contrôle lacunaire	25
4. LA COMMANDE PUBLIQUE	25
4.1. Organisation de la commande publique	26
4.2. La formation des agents du service	26
4.3. Un processus de passation perfectible	27
4.3.1. Des estimations à améliorer	27
4.3.2. Les mesures de publicité	28
4.3.3. Des difficultés d'appréciation de délais efficaces	28
4.3.4. Un formalisme à respecter	29
4.3.5. Une politique à clarifier en matière de marchés infractueux	30
4.3.6. La mise en œuvre des critères	30
4.3.7. La motivation des choix n'est pas suffisamment explicite	34
4.3.8. Une pratique de la retenue de garantie à mettre en œuvre	35
4.4. Des difficultés d'exécution :	36

4.4.1.	Une pratique erronée des ordres de services	36
4.4.2.	Une carence dans la procédure de réception et dans la mise en œuvre des garanties	36
4.4.3.	L'actualisation des prix	37
4.4.4.	L'application des délais contractuels	38
4.4.5.	Des procédures à corriger	38
5.	LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	39
5.1.	L'organisation du service	39
5.2.	Le règlement intérieur	40
5.3.	La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences	40
5.4.	Le fonctionnement des instances paritaires	41
5.5.	L'évolution des effectifs :	42
5.6.	L'évolution des charges de personnels :	45
5.7.	La durée du travail et l'absentéisme :	45
5.7.1.	Le temps de travail	45
5.7.2.	Les heures supplémentaires	46
5.7.3.	L'absentéisme	48
5.8.	La progression dans la carrière	49
5.8.1.	L'avancement de grade	50
5.8.2.	L'avancement d'échelon	50
5.9.	Le régime indemnitaire et la NBI	50
5.10.	Les avantages en nature	51
5.11.	La formation professionnelle	52
5.12.	Les agents contractuels	53
6.	LA GESTION DES PISCINES	54
6.1.	Des équipements en nombre insuffisant	54
6.2.	Une absence de stratégie réelle	55
6.3.	Des coûts de gestion élevés	55
6.4.	Une organisation à parfaire	56
6.5.	Une fréquentation timide	58
6.6.	Une activité structurellement déficitaire	58
7.	LE CENTRE TECHNIQUE MUNICIPAL	59
7.1.	Le personnel	59
7.1.1.	Les heures supplémentaires	60
7.1.2.	L'absentéisme	62
7.2.	Les relations fonctionnelles et commerciales du CTM	63
7.2.1.	Les relations entre les services du CTM et les services de la ville	63
7.2.2.	Les relations avec les fournisseurs	63
7.2.3.	Les relations avec le personnel	64
7.3.	La comptabilisation des travaux	64
7.4.	La gestion du parc des véhicules	65
7.4.1.	Régime d'utilisation des véhicules de service	65
7.4.2.	Situation et suivi administratif du parc des véhicules	67
7.4.3.	Achats, consommation et suivi de carburant	70
7.4.4.	Maintenance et réparation technique	71
8.	LA POLITIQUE DE LA VILLE	72
8.1.	Périmètre et organisation de la politique de la ville	72
8.1.1.	Six quartiers prioritaires	73
8.1.2.	La pertinence territoriale globale	73
8.2.	Un processus d'évaluation à perfectionner	73
8.3.	La mise en œuvre du contrat de ville	74
8.3.1.	Présentation générale	74
8.3.2.	Les objectifs du contrat de ville	74

8.3.3.	Le fonctionnement des instances de pilotage	75
8.3.4.	L'implication des associations	76
8.3.5.	Le financement du contrat de ville	76
8.4.	L'impact du contrat de ville	77
8.4.1.	Les actions par quartiers	77
8.4.2.	Les actions par thèmes	77
8.4.3.	Des résultats encourageants mais peu homogènes	78
8.4.4.	Des enseignements structurants	81
8.5.	Le contrat urbain de cohésion sociale (CUCS)	81
8.5.1.	Le champ d'intervention	82
8.5.2.	Le diagnostic territorial	83
8.5.3.	Les grandes orientations du CUCS	83
8.5.4.	Une mise en œuvre mitigée	83
8.5.5.	Les financements du contrat	85
8.5.6.	Une gouvernance délicate	86
8.5.7.	Un système de reporting et d'évaluation déficient	87
8.6.	Le grand projet de ville	87
8.6.1.	L'état des lieux en 2000	88
8.6.2.	La création du groupement d'intérêt public	88
8.6.3.	Une mise en cohérence en pointillé	89
8.6.4.	Des difficultés de gouvernance	90
8.6.5.	Les objectifs du projet	90
8.6.6.	Le financement du projet	91
8.6.7.	Des retards de mise en œuvre	91
8.6.8.	Des résultats contrastés	92
8.7.	La rénovation urbaine des quartiers nord en souffrance	93
9.	L'ACCUEIL DE LA LIGNE A GRANDE VITESSE	94
9.1.	Absence d'évaluation préalable mais existence de projets structurants	94
9.1.1.	Une évaluation initiale lacunaire et évasive	94
9.1.2.	Une anticipation des travaux	95
9.1.3.	Les projets d'aménagements autour de la LGV	95
9.1.4.	Les projets économiques autour de la LGV	96
9.2.	L'absence de synergies entre collectivités et opérateurs	98
9.2.1.	En matière de transports en commun	98
9.2.2.	En matière de communication	98
9.3.	La mise en place d'indicateurs de suivi	99
9.3.1.	Impacts sur les transports	99
9.3.2.	Impacts sur la mobilité	99
9.3.3.	Impacts socio-économiques	101
9.3.4.	Impacts sur les politiques locales	102
9.4.	La LGV, facteur de concurrence accrue au sein de la grande région	103
10.	LES SUITES RESERVEES AU CONTROLE PRECEDENT DE LA CHAMBRE :	104
11.	RECOMMANDATIONS	112

SYNTHESE

La ville de Metz, métropole d'équilibre du bassin nord-lorrain, doit aujourd'hui faire face à des mutations institutionnelles et fonctionnelles dont les effets influencent de manière non négligeable la gestion communale. L'avènement d'une intercommunalité forte aux compétences élargies, l'ouverture du centre Pompidou-Metz, l'arrivée de la ligne à grande vitesse, le changement de statut de l'usine d'électricité de Metz, les réflexions relatives au transport en commun en site propre, sont autant de faits marquants qui vont modifier durablement et structurellement la gestion communale. La ville de Metz est restée longtemps marquée par le relatif archaïsme de la gestion de ses services municipaux, caractéristique qui obère aujourd'hui sa capacité à affronter les enjeux de la nouvelle organisation qui se met en place. Les défauts organisationnels conjugués à l'inadaptation des modalités de gestion ont aussi conduit la chambre à relever des distorsions significatives, tant dans la conduite des affaires communales que dans l'exécution de ses missions. Les risques techniques juridiques et financiers ne semblent pas pouvoir être résolus sans une profonde remise en cause du retard organisationnel.

La fiabilité des comptes

La construction budgétaire et l'exécution des budgets d'investissement qui en découle restent peu précises pour les exercices 2004 à 2006. Cette situation qui conduit à un faible taux de réalisation des investissements devrait être corrigée, dès lors que la commune sera en mesure de relancer les investissements, désormais indispensables à la mise en sécurité ou à la rénovation d'équipements communaux. Après analyse des comptes, la chambre a pu cependant confirmer l'assurance de la présentation d'états financiers sincères et représentant, à quelques exceptions peu significatives, l'image fidèle du fonctionnement comptable de la collectivité.

L'analyse financière

La ville de Metz, dont le taux d'équipement demeure parmi les plus modestes de sa catégorie, est aujourd'hui confrontée à la nécessité d'accroître de manière sensible sa capacité d'investissement.

Cette nécessité conjuguée à une hausse des charges de fonctionnement, qui se révèle bien supérieure à celle des communes comparables, a récemment contraint le conseil municipal à augmenter les taux de la fiscalité.

Les enjeux auxquels la commune est confrontée, impliquent, conjointement, la maîtrise des charges et une optimisation des produits, sans lesquelles l'effet de ciseaux qui se dessine pourrait lourdement obérer sa capacité d'investissement. En raison d'un faible endettement, Metz dispose cependant des moyens nécessaires et du potentiel fiscal suffisant pour adapter sa capacité d'autofinancement à ses besoins d'équipement.

La commande publique

L'analyse de la commande publique a mis en exergue les inconvénients d'une gestion non centralisée des marchés, au sein de laquelle les multiples intervenants n'agissent ensemble que trop rarement.

Des lacunes significatives sont ainsi apparues autant dans la mise en œuvre des modalités de passation, comme l'absence de respect des délais ou l'insuffisance des critères de choix et de motivation des décisions de la commission d'appel d'offres, que dans les procédures d'exécution où, faute d'un suivi précis et adapté, la phase de réception ne permet pas de mettre en œuvre le régime des garanties.

La gestion des ressources humaines

La gestion des personnels souffre d'un réel archaïsme. Les impératifs d'une gestion modernisée qu'implique l'administration des personnels d'une collectivité de cette taille ne peuvent être suivis par une équipe dont le sous-dimensionnement est patent.

L'absence de gestion prévisionnelle, de plan de formation réellement adaptés aux besoins du service, de cellule de communication interne ou de dispositif de maîtrise de l'absentéisme, en constituent des marques éloquentes. Une remise à plat de la politique de gestion des ressources humaines comme de l'organisation des services paraît indispensable et urgente.

Le centre technique municipal

Le centre technique municipal est en proie à des difficultés significatives d'organisation. Ses personnels, dont la compétence sectorisée s'accompagne d'une absence de polyvalence marquée, bénéficient d'un nombre excessif d'heures supplémentaires, parfois au-delà des maxima imposés par la loi.

Les services rendus aux associations ne font pas toujours l'objet d'une facturation tandis que les travaux réalisés, bien qu'ils constituent pour certains de véritables immobilisations, continuent d'être imputés en dépenses de fonctionnement.

Le régime d'utilisation des véhicules de service est à clarifier. La distinction entre véhicules de service et véhicules de fonction doit notamment être établie sans équivoque. Le dimensionnement du parc des véhicules est à évaluer au vu d'une étude précise des besoins par mission ; il passe également par la mise en place de pools adéquats, qui devraient améliorer les taux d'utilisation des véhicules. Enfin, la commune ne pourra longtemps faire l'économie d'une analyse coût/avantages d'une politique de location par rapport à la politique d'acquisition actuellement en vigueur.

L'arrivée de la ligne à grande vitesse

Deux ans après le lancement de l'exploitation de la LGV Est-européenne, les effets sont contrastés. Le nombre de voyageurs en léger recul révèle une baisse corrélative du chiffre d'affaires du secteur hôtelier. L'offre touristique, faute de véritable offre en matière de congrès, n'a pu s'adapter totalement, tandis que le développement du tourisme classique s'est maintenu. En réalité l'arrivée de la ligne à grande vitesse a été envisagée comme un vecteur complémentaire du développement de la ville sans pour autant lui accorder une place centrale, notamment en termes d'aménagement du territoire et de développement économique.

La politique de la ville

La mise en œuvre de la politique de la ville, malgré des dépenses conséquentes et une implication soutenue de la collectivité depuis 2008, présente des résultats contrastés. Les difficultés de la gouvernance des contrats urbains de cohésion sociale, leur restriction au seul territoire communal, le manque de cohérence entre les projets de rénovation urbaine et l'action globale de la politique de la ville, conjugués à l'absence de contrats locaux de sécurité, sont très probablement des éléments expliquant les résultats mitigés constatés lors du contrôle. L'action de la ville, en appui de celle de l'Etat, a cependant permis d'endiguer puis de réduire les écarts de niveau de vie et de formation existant entre les habitants des différents quartiers.

1. INTRODUCTION

L'examen de la gestion de la commune de Metz a été inscrit au programme 2009 de la chambre régionale des comptes de Lorraine.

La lettre d'ouverture de contrôle a été adressée au maire de la commune, Monsieur Dominique GROS le 27 avril 2009. Monsieur Jean-Marie RAUSCH, ancien maire a été informé de la procédure en cours par lettre du président de la chambre en date du 22 octobre 2009.

Conformément aux dispositions de l'article L. 241-7 du code des juridictions financières, des entretiens préalables ont été tenus par les magistrats rapporteurs avec l'ordonnateur en fonction le 30 octobre 2009. Les observations concernant la gestion de l'ancien ordonnateur ont été portées à sa connaissance le 6 novembre 2009.

La chambre, dans sa séance du 1^{er} décembre 2009, a arrêté les observations provisoires ci-après développées qui concernent la fiabilité des comptes, l'analyse financière, la gestion de la commande publique, la gestion des ressources humaines, la politique de la ville, l'arrivée de la ligne LGV, le centre technique municipal et la gestion des piscines.

Le rapport d'observations provisoires a été transmis le 2010 à Monsieur Dominique GROS, maire de la commune.

Des extraits ont été adressés à Monsieur Jean-Marie RAUSCH, ancien ordonnateur, au préfet de région (sous forme de communication administrative) au président du GIE « Grand Projet de Ville » le 9 février 2010.

Les réponses apportées aux observations provisoires de la chambre ont été enregistrées dans les conditions suivantes :

Destinataire	Date de la réponse
Ordonnateur en fonction	9 juillet 2009
Ordonnateur précédent	2 juin 2009
Président du GIE « Grand Projet de Ville »	Néant
Préfet de Région Lorraine	Néant

1.1. Une réorganisation des services

La commune de Metz a opté après juin 2008 pour une réorganisation fonctionnelle des services municipaux, cette dernière exprime la volonté de « *substituer une conception transversale et dynamique de l'organisation à la précédente vision hiérarchisée* ». Les services sont aujourd'hui répartis en fonctions matricielles distinguant les services de mission des services de soutien ou d'administration.

Quatre grandes missions sont ainsi placées sous une direction spécifique :

- la mission prospective et enjeux métropolitain qui englobent en réalité le développement territorial, les réseaux, la politique du logement et de l'habitat ;
- la mission grands projets, développement durable, handicap et organisation qui comprend outre les grands projets, une mission d'éco-mobilité, la programmation et la coordination ;
- la mission gestions externes et ingénierie contractuelle complexe ;
- la mission santé publique.

Quatorze pôles administrent les fonctions de soutien. Plusieurs missions semblent cependant ressortir de plusieurs pôles distincts. Il en est ainsi à titre d'exemple de la politique de la ville dont la connotation avec la politique de l'habitat et du logement ne saurait-être écartée (mission prospective et enjeux métropolitains). Elle est pourtant distincte de la politique de la ville, du service de citoyenneté, du service emploi et insertion (pôle démocratie participative citoyenneté et politique de la ville), du service hygiène et santé (pôle prévention des risques et énergie) ou de l'animation (pôle animation jeunesse, sports et vie associative).

L'éclatement fonctionnel des structures, s'il a prouvé son efficacité dans les grands groupes industriels suppose une coordination efficace et permanente. Cette dernière ne semble ressortir, à l'analyse de l'organigramme que d'une seule personne chargée des services réservés.

De même en matière de gestion du patrimoine, le service gestion domaniale et moyens généraux est placé sous l'égide du secrétariat général tandis que plusieurs entités directement liées aux patrimoines sont disséminées dans les pôles. Il en est ainsi des équipements sportifs (pôle animation jeunesse), du patrimoine culturel, de la mission Pompidou (pôle culture) du service études bâtiments (pôle études) ; enfin deux pôles concentrent l'essentiel de la gestion et de l'entretien patrimonial, le pôle travaux et le centre technique municipal.

La clarté de l'organigramme n'est pas toujours facile à percevoir. Cette mise en place génère un coût qui ne peut être négligé en sus des incompréhensions légitimes des services. Pour autant, « *la municipalité n'a suivi qu'à la hauteur du tiers les préconisations du cabinet d'audit en matière de créations de postes, qui se montaient à une trentaine* ». Enfin, selon l'ordonnateur la « *jeunesse* » de la réforme « *nécessite un temps de mise en place et d'adaptation et qu'une juste appréciation de sa pertinence ne saurait intervenir qu'après une période suffisante de fonctionnement effectif* ».

1.2. Le projet de services :

Le projet de services a pris la forme de lettres de missions adressées à chacun des directeurs de pôle et de mission. Ces lettres déclinent avec précision les principaux axes du service et fixe le cadre d'intervention, les moyens dédiés et les relations inter-polaires.

Il est regrettable que ces lettres de missions ne soient pas associées à une véritable déclinaison budgétaire et à un contrôle de gestion objectif.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a indiqué que la mise en place d'indicateurs de gestion et d'activité faisait partie intégrante de la réorganisation des services municipaux et constituait l'une des composantes principales de la mission confiée au prestataire. La création d'une véritable mission de contrôle de gestion interne placée sous la responsabilité du secrétaire général.

2. ANALYSE DE LA MISE EN ŒUVRE DES PRINCIPES COMPTABLES

2.1. Présentation des comptes

Les comptes de la commune de Metz comprennent le budget principal ainsi que les budgets annexes du service des eaux, des zones d'aménagement, du camping et du golf Metz Technopole (à partir de 2005). Les comptes de gestion et toutes les pièces générales obligatoires ont été produits et se présentent en la forme régulière.

2.2. Etat des méthodes comptables

Le compte administratif 2008 présenté par la commune de Metz précise les méthodes comptables utilisées en matière d'amortissement. Les méthodes comptables ont été arrêtées par délibérations du 29 novembre 1996, 26 octobre 2001 et 31 mars 2005.

Alors que la M14 propose un barème « *indicatif* » dans lequel les immobilisations incorporelles, notamment les logiciels, ont une durée d'amortissement de 2 ans, la ville de Metz a décidé de fixer de 2 à 5 ans la durée d'amortissement de ces biens.

Par ailleurs, en matière de rattachement des charges et des produits, la ville de Metz n'a pas fixé de seuil en deçà duquel les charges et les produits ne sont pas rattachables à l'exercice porteur du fait générateur.

2.3. Rattachement des charges et des produits

Le rattachement des charges et des produits à l'exercice porteurs du fait générateur constitue, en effet, l'un des éléments clefs de la fiabilité des comptes.

Or, entre 2001 et 2006, la commune de Metz n'a pas pris en compte notamment les intérêts courus non échus (ICNE) dans le décompte des charges rattachées.

Pour autant, les écritures de passation du c/6611 ICNE de l'exercice en cours N ainsi que celles contrepassées du c/6611 ICNE de l'exercice N-1 ont bien figuré en tant qu'opérations d'ordre de section à section. Il convient de préciser que si la méthode d'inscription comptable des ICNE diffère, la correspondance entre les montants inscrits par l'ordonnateur et le comptable public est attestée sur l'ensemble de la période.

En dehors du point particulier relatif au traitement comptable des ICNE, des tests pratiqués sur les pièces comptables ont révélé des erreurs d'appréciation qui altèrent la sincérité des comptes présentés.

Certains comptes de charges ont, en effet, été analysés ; ils révèlent des distorsions dans les procédures de rattachement. Ces contrôles ont porté sur les dépenses mandatées en 2005, 2006 et 2007 relatives au c/615 Entretien et réparations et ont montré que des sommes comprises entre 33 000 € et 50 000 € auraient dû faire l'objet d'un rattachement à l'exercice N-1.

En réponse aux observations de la chambre, le maire a proposé de « *fixer un seuil de rattachement de 30 000 euros* ». La chambre rappelle d'une part que le principe de rattachement des charges en vertu de la théorie des droits constatés s'effectue à compter du premier euro, aussi, il ne saurait être raisonnable de fixer un seuil de rattachement supérieur à 5 000 euros sans entacher le principe même de rattachement.

2.4. Recensement des immobilisations et l'état du patrimoine

Le recensement des immobilisations entrantes dans le bilan de la commune est bien assuré. La ville de Metz a également satisfait aux obligations imposées par l'instruction M14 consistant à joindre au compte administratif un état des immobilisations. Cependant, l'état des biens meubles et immeubles au 31 décembre 2007 fourni par la ville de Metz ne coïncide pas avec celui du comptable du trésor. De fait, un écart conséquent de près de 38 M€ sépare les deux états d'immobilisations établis.

Le comptable a expliqué que l'écart provient « *de l'inventaire annexé au compte administratif car les services de la ville de Metz ont valorisé les immobilisations antérieures à 1997 pour un montant forfaitaire unitaire de 1 franc soit aujourd'hui 0,15 €. L'état de l'actif issu d'Hélios prend en compte la valeur exacte d'acquisition et est conforme au bilan* ».

S'agissant en particulier du compte 238 « Avances versées », le comptable a précisé que « *la ville de Metz a laissé subsister certains biens alors que ceux-ci ont été transférés à leur compte d'imputation définitif et, ou, que les avances ont été remboursées* ».

Par ailleurs, l'année de réalisation de nombreuses opérations remonterait, selon les indications du compte administratif, à 1900 ou 1905. Selon le comptable, il s'agirait d'« *une date fictive utilisée par la ville quand elle ne recherche pas la date exacte* ». Le service financier de la commune avancerait comme explication que « *ces inscriptions de valeurs et de dates ont en effet été réalisées, à l'époque, de façon indicative, faute de trace écrite sur les montants et années d'acquisition* ».

Il conviendrait de procéder à une révision et une mise en concordance des deux états ainsi que le préconisent les principes comptables applicables.

2.5. Opérations d'investissement sous convention de mandats

Conformément à l'instruction comptable applicable, le montant figurant au compte 4581 « *dépenses d'opérations d'investissement sous mandat* » et subdivisions doit s'équilibrer exactement avec celui du compte 4582 « *recettes d'opérations d'investissement sous mandat* » et subdivisions. Or, cette égalité n'a pas été vérifiée entre 2003 et 2008.

En effet, la chambre a constaté qu'entre 2003 et 2008, des mandats relatifs à des dépenses relevant du compte 4581 « *dépenses d'opérations d'investissement sous mandat* » n'ont pas été renseignées alors que les contrepassations en recettes 4582 « *recettes d'opérations d'investissement sous mandat* » l'ont bien été.

Notamment, pour trois opérations numérotées 11, 12 et 13, le comptable a indiqué que :

- l'opération 11 concerne « une convention de mandat avec la communauté d'agglomération de Metz-Métropole (CA2M) (et subvention ANRU) relative à des travaux concernant le transport en commun en site propre sur le périmètre du grand projet de ville (GPV) » ;
- l'opération 12 concerne « une autre convention avec CA2M (et subvention ANRU) relative à des travaux sur les eaux pluviales sur le site du GPV également » ;
- l'opération 13 concerne « une convention avec la régie HAGANIS pour des travaux relatifs aux eaux usées sur le site du GPV ».

Le comptable a précisé que « s'agissant de la même opération dans ces trois cas, il a été fait le choix pour une bonne cohérence du chantier d'une maîtrise d'ouvrage unique de la ville de Metz qui possède en outre la compétence voirie. Cependant, pour cette opération intitulée ZAC grand projet de ville Metz-Borny, la ville a passé une convention publique d'aménagement avec la SAREMM. A ma connaissance à ce jour, aucune remise des ouvrages par la SAREMM à la ville n'a été réalisé en comptabilité, ce qui explique qu'aucune dépense n'est enregistrée aux c/4581 ».

Or des avances ont bien été versées à l'entreprise SAREMM, conformément à l'avenant n° 2 à la convention financière du 18 juillet 2006 conclu par la ville de Metz qui arrêta le montant des avances à 2,5 M€.

Selon le comptable « l'avance de 2 500 000 € est une avance de trésorerie qui est inscrite au bilan du compte 552 (avance aux sociétés d'économie mixte) ».

Au regard de sa durée effective, cette avance aurait dû être requalifiée en immobilisation financière au compte 27.

En réponse aux observations de la chambre la commune a indiqué que « une avance de 2,5 M€ a été versée au compte 552, ainsi qu'une subvention d'équilibre de 3 M€ en décembre 2009. Par arrêté du 10 décembre 2009, le Maire a autorisé le Trésorier Payeur Municipal à réaliser une compensation entre cette subvention d'équilibre 2009 et l'avance de 2,5 M€, valant remboursement de cette avance conformément à la convention publique d'aménagement. Le versement à la SAREMM à l'issue de cette compensation est donc de 500 000 € ».

2.6. Les restes à réaliser

L'importance de la comptabilisation sincère des restes à réaliser n'est plus à démontrer. Selon l'instruction M14, « pour la section de fonctionnement, les restes à réaliser correspondent, en raison du rattachement des charges et des produits à l'exercice, aux dépenses engagées n'ayant pas donné lieu à service fait au 31 décembre de l'exercice ou n'ayant pas fait l'objet d'un rattachement. Pour la section d'investissement, les restes à réaliser correspondent aux dépenses engagées non mandatées telles qu'elles ressortent de la comptabilité des engagements et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre de recettes ».

Or, suite à un contrôle réalisé sur place, il a été constaté des confusions entre la notion de reports de crédits budgétaires et celle des restes à réaliser comptables.

En fait, les restes à réaliser ont été surestimés dans la mesure où même quand il n'y a pas eu d'engagement juridique de la part de la commune, certains crédits ont été convertis en restes à réaliser. Cette pratique a abouti à la conservation abusive de crédits par les services.

2.7. L'exécution budgétaire

L'exécution du budget entre les exercices 2001 et 2008 met en lumière des distorsions entre les budgets votés et leur réalisation effective.

En effet, jusqu'à l'exercice 2008 inclus, les budgets d'investissements proposés sont surestimés et ne rendent pas compte de l'activité réelle de la ville. Le taux de réalisation des dépenses d'investissement par rapport aux prévisions est en moyenne seulement de 48,68 % sur la période contrôlée et seulement de 49,65 % pour ce qui concerne les recettes d'investissement. Au-delà de l'insincérité intrinsèque des budgets, ces distorsions démontrent d'une part l'incapacité des services à mettre en œuvre les budgets votés et d'autre part le manque de savoir faire technique de l'ensemble de la structure en matière de suivi et de mise en œuvre des crédits. Un progrès notable a été réalisé en 2009, puisque les dépenses réelles d'investissement présentent un taux de réalisation de 72,56 % en fin d'année, par rapport au budget total voté.

2.8. L'imputation de certaines dépenses d'investissement en section de fonctionnement

L'étude des pièces justificatives accompagnant les mandats émis par la commune montre une certaine confusion entre dépenses d'investissement et dépenses de fonctionnement.

Par exemple, concernant les comptes 61521 (entretien et réparation terrains), 61522 (entretien et réparations-bâtiments) et 61523 (entretien et réparations-voies et réseaux), certaines charges ont été imputées à tort en 2005, 2006 et en 2007 sur la section de fonctionnement, alors qu'elles correspondaient à des dépenses d'investissement. En réponse aux observations provisoires de la chambre la commune a précisé que « consciente de l'impact en termes de FCTVA et de gestion patrimoniale, la Ville diffusera une information rectificative à ses services gestionnaires et à la comptabilité, aux fins d'enregistrement en comptes 21 ou 23, rétroactivement au 1^{er} janvier 2010 ».

2.8.1. Acquisition d'un nouvel élément

Les dépenses qui ont pour résultat l'entrée d'un bien destiné à rester durablement dans le patrimoine de la collectivité constituent des immobilisations. Le terme « durablement » évoque généralement une durée supérieure à un an.

Par définition, sont imputés à la section d'investissement les biens immeubles, mais aussi les biens meubles selon les règles décrites par l'arrêté interministériel du 26 octobre 2001 relatif à l'imputation des dépenses du secteur public local.

La nomenclature annexée à cet arrêté énumère les biens meubles qui doivent être imputés à la section d'investissement, quelle que soit leur valeur unitaire.

Au regard de cette nomenclature, un nombre important de mandats a été imputé à tort, en charges de fonctionnement alors qu'il s'agissait de dépenses d'investissement.

Sont concernés, entre autres, sur l'année 2005 :

- des commandes de stores vénitiens pour un montant cumulé de 10 951,00 € ;
- des commandes d'extincteurs destinés aux bâtiments communaux d'un montant total de 338,82 € ;
- une commande de clôtures et barrières de 2 213,79 €.

Sur l'exercice 2006, sont concernées, entre autres :

- des commandes de stores vénitiens pour un montant cumulé de 7 231,97 € ;
- des commandes de clôtures, barrières, poteaux, bornes fixes et escalier métallique de 13 078,28 €.

Enfin sur l'exercice 2007, sont concernées, entre autres :

- des commandes de stores vénitiens pour un montant cumulé de 6 636,87 € ;
- des commandes d'extincteurs destinés aux bâtiments communaux d'un montant total de 534,25 €.

Conformément à la réglementation, la destination de certains biens leur confère un caractère d'immobilisation. Au lieu de les traiter comptablement comme des biens immeubles, la commune a enregistré ces dépenses en charges d'entretien et de réparation sur voies et réseaux.

Ainsi, en 2005, des commandes de panneaux de signalisation s'élevant à 4 099,78 € ont été imputées à tort sur le chapitre 61521 ; ce phénomène se reproduit en 2006 pour un montant de 4 757,46 €. Un mandat de 4 037,70 € a également été émis en 2006 au compte 61523 pour la réalisation de panneaux thématiques.

2.8.2. Dépenses portant sur un bien inscrit à un compte d'immobilisation

La répartition entre dépenses d'investissement et dépenses de fonctionnement, s'agissant des dépenses relatives à des biens immeubles, obéit aux principes suivants :

- les dépenses qui ont pour effet de maintenir les éléments d'actif dans un état normal d'utilisation jusqu'à la fin de la durée des amortissements (ou de la durée d'usage) sont des charges de fonctionnement ;
- les dépenses qui ont pour effet d'augmenter la valeur d'un élément d'actif ou d'allonger sa durée probable d'utilisation ont le caractère d'immobilisations.

Il s'ensuit que les dépenses d'entretien et de réparation sont des charges de fonctionnement, sauf lorsqu'elles correspondent à des grosses réparations. Les dépenses d'amélioration constituent généralement des dépenses d'investissement.

Au regard de ces principes, l'étude des dépenses imputées en 2005, 2006 et 2007 sur les articles 61522 (entretien et réparations-bâtiments) et 61523 (entretien et réparations-voies et réseaux) révèle plusieurs erreurs.

Ainsi, le remplacement de chaudière aurait dû être imputé en section d'investissement (mandats de 11 819,32 € émis en 2007), car il s'agit d'une dépense qui prolonge la durée d'utilisation du bien ; la même remarque peut être faite à propos du remplacement de vannes motorisées de piscine (mandat de 5 969,88 € émis en 2007). De même, des mandats émis en 2007 pour un montant total de 35 548,64 €, auraient dû être imputés en section d'investissement, car ces dépenses correspondent à des travaux de menuiseries incluant des remplacements de fenêtres ou de portes ; tous ces travaux ont bien augmenté la valeur réelle et la durée de vie des biens immobilisés.

Il en va de même, en 2006 et 2007, pour les travaux de désamiantage effectués respectivement pour un montant de 9 107,54 € et 5 537,48 € : les travaux engagés suite à la détection de la présence d'amiante doivent être considérés comme des dépenses d'investissement puisqu'ils augmentent la durée d'utilisation des bâtiments qui, sans ces travaux, auraient dû être désaffectés.

2.8.3. Conclusions

Les sommes en cause ne sont pas négligeables, en valeur absolue comme en valeur relative. Elles représentent entre 44 et 32 % des mandats émis en 2007 sur les articles 61522 et 61523 ; entre 15 et 40 % des mandats émis en 2006, et entre 39 et 66 % des mandats émis en 2005.

Au total, les sommes imputées à tort sur les seuls articles 61521, 61522 et 61523 en 2005, 2006 et 2007 s'élèvent à 1 251 641,69 €.

Or, le fait de ne pas inscrire en section d'investissement des dépenses qui auraient dû l'être entraîne de nombreuses conséquences pour la commune :

- sur le plan patrimonial, l'état des immobilisations est faussé ;
- sur le plan comptable, les dotations aux amortissements sont minorées ;
- sur le plan budgétaire, l'obligation de sincérité des dotations budgétaires n'est pas respectée ;
- sur le plan financier, la commune se prive des ressources auxquelles elle avait droit au titre du FCTVA.

3. ANALYSE FINANCIERE

3.1. Méthodologie

L'analyse financière qui sera présentée ci-après se propose d'apporter les éléments d'appréciation de la situation financière de la commune depuis 2004. Par ailleurs, l'analyse s'appuie sur un retraitement du bilan comptable qui reclasse au sein des financements de la trésorerie les crédits à moins d'un an sur les achats d'immobilisations, les avances inhabituelles des redevables, les produits financiers ou exceptionnels constatés d'avance, les dettes différées à court terme au-delà de leur échéance normale.

Enfin des modifications statutaires subies par l'usine d'électricité de Metz (UEM) ont entraîné des flux financiers en 2008 qui ont dû être neutralisés en raison de leur caractère exceptionnel. Notamment, la cession de 15 % des parts de la régie UEM à la caisse des dépôts et consignation qui s'est élevée à 45 M€. Les produits financiers provenant des placements du capital de cette cession ont aussi rapporté 2 286 485 € en 2008.

Enfin, le solde du compte 756 « excédents reversés par les régies », constitué par les dividendes annuelles versées par l'UEM à la ville de Metz, a été particulièrement élevé en 2008 : soit 12 M€ contre habituellement 8 M€. Le montant des sommes neutralisées s'élève donc à 51,29 M€.

3.2. Analyse de l'équilibre financier

3.2.1. Présentation de la situation globale

L'analyse des grands équilibres financiers de la commune indique en premier lieu que sur la période 2004-2008 les recettes et les dépenses réelles de fonctionnement se situent respectivement à un niveau moyen de 146 284 562,56 € et de 121 641 515,08 €.

Examinées hors amortissements, provisions et intérêts de la dette, les dépenses et recettes de fonctionnement ont peu progressé entre 2004 et 2008. Les dépenses ont augmenté de 5 % et s'établissent à 126 278 703,09 € en 2008.

Les recettes n'ont progressé que de 3 % sur la même période et atteignent 148 205 753,14 € à la clôture de l'exercice 2008.

Le solde d'exécution budgétaire est positif sur la période contrôlée. De 2004 à 2008, le taux de l'épargne de gestion est compris entre 15 % et 21 %. La ville de Metz a donc toujours su disposer d'une épargne brute positive suffisante pour lui permettre de financer les investissements et de rembourser l'annuité en capital de l'emprunt.

La chambre relève aussi qu'à l'exception de l'exercice 2008, la section d'investissement de la commune a toujours dégagé des excédents de financement en raison notamment du décalage des opérations programmées. La moyenne des excédents de financement de la section d'investissement a été de 3 278 403,45 € sur la période 2004-2008.

Même si les excédents de financement n'ont pas empêché la souscription de lignes de trésorerie parfois consolidées entre 2004 et 2007, la ville de Metz a pu se désendetter sur cette période.

3.2.2. Les dépenses courantes

Si une approche budgétaire des comptes montre que les dépenses globales n'ont subi qu'une croissance modeste entre 2004 et 2008 (+ 5 %), l'analyse rétrospective du compte de résultat indique que les charges courantes (comptes 60 à 65) ont progressé de 12,39 % sur cette période, soit + 13,7 millions d'euros.

La tendance à la hausse des charges de la ville de Metz est plus forte que celle observée pour la moyenne de la strate (9 %). Néanmoins, le niveau des charges par habitant reste toujours inférieur à Metz (1 064 €) de 15 % en 2008 par rapport à la moyenne de la strate (1 255 €).

Les hausses les plus marquées parmi les charges courantes de la ville de Metz proviennent des charges de personnel (+ 4,1 M€), des autres charges de gestion courante (+ 4 M€) ainsi que des charges relatives autres services extérieurs (+ 3,6 M€). Une analyse alternant une présentation générale avec une présentation croisée des dépenses va permettre d'affiner l'éclairage sur les évolutions les plus significatives des charges de la ville de Metz.

La présentation croisée des dépenses, disponible dans les comptes administratifs de la ville, indique notamment que les fonctions « culture », « interventions sociales et santé » ainsi que « sport et jeunesse » ont vu leurs dépenses sensiblement progresser sur la période 2004-2008, tant en valeurs absolues qu'en valeurs relatives. Ainsi, les charges courantes liées à la culture aux augmenté de 30 % soit + 3 M€.

Celles relatives aux interventions sociales et de santé ont progressé de 22 %, soit + 2,3 M€. Enfin, celles imputées à la fonction culture ont connu une hausse de 15 %, soit + 1,6 M€. Hors dépenses non-ventilées, ces trois fonctions représentent chacune 10 % des dépenses globales du budget de fonctionnement de la ville de Metz en 2008.

Il convient également de noter que les charges des « *services généraux* » ont progressé de 9 % sur la même période, ce qui correspond à 3,5 M€ d'augmentation des dépenses.

3.2.2.1. Les charges de personnel

Les charges de personnel représentent en général un peu plus de la moitié des charges courantes (52 % en 2008).

Elles ont augmenté à Metz de près de 7 % sur la période contrôlée, (soit + 4,1 millions d'euros). Cette hausse est néanmoins inférieure à celle observée pour la moyenne de la strate. De plus, le niveau des charges du personnel par habitant en 2008 est inférieur de 18 % à Metz (518 €) par rapport à celui de la moyenne de la strate. Pour autant, la balance des comptes de Metz arrêtée à la date du 21 septembre 2009, et dont une copie a été transmise à la chambre, montre que cette tendance à la hausse s'est poursuivie sur 2009.

Les charges de personnel et frais assimilés représentent une part plus ou moins importante des dépenses de fonctionnement selon la fonction concernée. Ainsi en 2008, cette part a été de 90 % pour la fonction « *sécurité et salubrité publique* », de 70 % pour la fonction « *enseignement et formation* » et 61 % pour la fonction « *services généraux* ».

Les fonctions citées plus haut avec la fonction sport et jeunesse de la ville de Metz, ainsi que la fonction culture ont vu leurs charges de personnel et frais assimilés progresser de manière sensible entre 2004 et 2008. La chambre constate notamment que sur cette période :

- le personnel des services généraux a vu sa rémunération et frais assimilés augmenter de 2 140 711,56 €, ce qui constitue la plus forte progression en valeur absolue ;
- la plus forte hausse en valeur relative, soit 20 %, a été relevée au sein de la fonction culture. Ces charges vont notamment à destination du personnel des bibliothèques et médiathèques ;
- 20 % de hausse des charges au sein du personnel s'occupant de la sécurité et la salubrité publique à Metz est aussi constatée ;
- enfin, il y a 19 % d'augmentation au sein de la fonction sport et jeunesse.

A contrario, la chambre relève également que les charges de personnel et frais assimilés de la fonction aménagement et environnement sont en baisse de 3 % sur la période soit - 631 419,12 €. Cette baisse provient en fait de la diminution des charges et frais assimilés du personnel affecté à la voirie communale et des routes. En effet, ces charges sont en baisse de 2 M€ entre 2004 et 2008.

A l'exception donc de cette dernière activité, l'ensemble des autres fonctions présente une hausse plus ou moins importante de ses charges de personnel entraînant une hausse globale des dépenses de fonctionnement de la ville de Metz sur la période 2004-2008.

Cette tendance à la hausse s'est poursuivie en 2009.

En effet, la masse salariale est passée de 66 380 434 € au CA 2008, à 68 898 174 € au CA 2009, en raison notamment de la nécessité de remettre certains secteurs à niveau tel les effectifs d'ATSEM. Cela représente fin 2009 un niveau de charges de personnel de 544 € par habitant, toujours inférieur au niveau moyen de la strate (632 €) de 14%.

3.2.2.2. Les autres charges de gestion courante

Les « autres charges de gestion courante », deuxième poste de dépenses de la commune à proportion de 22 % environ des charges courantes, ont, quant à elles, progressé de près de 16 % durant la même période soit + 4 millions d'euros.

Cette hausse est essentiellement due à l'augmentation de 16,9 %¹ des subventions de fonctionnement versées aux organismes publics et aux associations de droit privé, soit + 3,9 millions d'euros. Cette tendance à la hausse des subventions versées est inverse à celle observée pour la moyenne de la strate. Ainsi, par habitant, alors que les subventions versées par Metz ont augmenté de 16 % entre 2004 et 2008, elles ont baissé de 7 % pour la moyenne de la strate. En 2004, le niveau des subventions versées par habitant était supérieur à Metz (182 €) de 11 % par rapport à la moyenne de la strate (164 €). En 2008, il l'a été de près de 40 % (211 € contre 152 €).

S'agissant en particulier des subventions versées en liaison avec la fonction culture de la ville de Metz, la hausse constatée est de 15,36 % entre 2004 (5 218 989,18 €) et 2008 (6 020 786,38 €), soit un supplément de subventions de 0,8 million d'euros.

Si l'on s'intéresse seulement au compte 6574 « subventions de fonctionnement aux associations et organismes de droit privé », la hausse relative de ces charges se rattachant à la fonction culture est encore plus importante ; soit + 22 % correspondant à 749 374,80 € de subventions supplémentaires (4 128 143,38 € versés en 2008 à comparer à 3 378 768,58 €² versés en 2004).

Les subventions versées dans le cadre de la fonction sport et jeunesse ont de leur côté augmenté de 13 % entre 2004 (3 804 266,84 €³) et 2008 (4 289 160,39 €), soit 484 893,55 € supplémentaires.

Enfin, les versements de subventions effectués dans le cadre de la fonction action économique sont également en hausse significative. En 2004, 1 228 878 € ont été versés à ce titre, dont 942 040 € sous forme d'aides au profit de l'office de tourisme. En 2008, le montant des subventions atteint 1 654 865 €, soit 34,7 % de hausse, dont 1 130 000 € pour l'office de tourisme, soit une aide spécifique en progression de 20 %. Les subventions ciblées vers l'action économique auront donc augmenté de 425 987 € entre 2004 et 2008.

De manière générale, la ville de Metz a versé des subventions à 413 associations et organismes de droit privé en 2008. Or, 43 de ces structures, soit 10 % des bénéficiaires, ont perçu environ 80 % des subventions.

¹ Lorsqu'on prend en compte l'ensemble des subventions de fonctionnement versées du compte 657 qui inclut les fonds de concours aux organismes publics, la hausse constatée entre 2004 et 2008 est de 15,8 % et correspond à une progression de 3 668 194,26 €.

² Dont 74 921,58 € de subventions d'équipement (compte 6572).

³ Dont 31 798 € sous forme de subventions d'équipement (compte 6572).

Ce sont ces mêmes associations et organismes de droit privé, à quelques uns près qui sont, en moyenne, à l'origine de 75 % de la hausse des 2 M€ de subventions constatée entre 2004 et 2008.

De plus, la chambre note que les trois structures ayant bénéficié des subventions les plus importantes en 2008, à savoir par ordre décroissant l'Arsenal (2 878 000 €), l'amicale du personnel (1 227 870 €) et l'office de tourisme (1 130 000 €), sont aussi celles pour lesquelles les montants qui ont été versés ont connu la plus forte progression entre 2004 et 2008.

Ainsi, la hausse a été de :

- + 323 897,42 € pour l'Arsenal, soit + 12,7 % ;
- + 310 136,92 € pour l'amicale du personnel, soit + 33,8 % ;
- + 187 960,00 € pour l'office de tourisme, soit + 20 %.

Compte tenu que le nombre de structures ayant bénéficié de ces aides est supérieur à 450 en 2004, la chambre constate que le versement des subventions à l'attention d'associations et d'organismes de droit privé s'est concentrée entre 2004 et 2008, dans la mesure où moins de bénéficiaires ont perçu plus de subventions.

La balance des comptes de Metz arrêtée au 21 septembre 2009 montrerait de prime abord une rupture de tendance puisqu'à cette date 9,4 M€ ont été versés aux associations et organismes de droit privé, loin encore de l'enveloppe de 13,6 M€ distribuée l'année précédente.

Ainsi, l'office de tourisme a perçu 1 047 600 € et l'amicale du personnel seulement 300 000 €, des sommes en retrait par rapport à celles versées en 2008.

L'Arsenal n'a pas reçu de subvention en 2009 car c'est l'établissement public de coopération culturelle (EPCC) « Metz en Scène » qui a repris les activités de l'association au 1^{er} janvier 2009.

3.3. Les subventions de fonctionnement aux organismes publics

L'évolution du compte 6573 « subventions de fonctionnement aux organismes publics » relatif à la fonction interventions sociales et santé de la ville de Metz a connu une hausse significative de 23 % entre 2004 et 2008, représentant une progression de 2 125 448,18 €. L'amplitude de l'évolution du compte 6573 a été en fait tributaire des versements accordés au centre communal d'action sociale (CCAS). En effet, 11 305 000 € de subventions ont été versés à l'organisme en 2008, soit 85 % des dépenses et 8 547 998 € en 2004, soit 79 % des dépenses. Les versements au CCAS auront donc augmenté de 32,2 % entre 2004 et 2008, ce qui représente 2 757 002 € de versements supplémentaires.

La deuxième subvention importante relevant du compte 6573 est à inscrire au profit de l'orchestre national de Lorraine qui revêt le statut de syndicat mixte. 1 738 637 € lui ont été versés en 2004, sur les 2,1 M€ de subventions consacrées à la culture et 1 850 000 € en 2008, sur les 1,9 M€ consacrés à la culture.

En 2009, la chambre observe que la progression des charges du compte 6573 ne ralentit pas. Au contraire, elle s'accélère : la hausse a été de 28,6 % entre 2008 et 2009⁴.

⁴ 17 120 552,10 € figuraient au solde du c/6573 au 21 septembre 2009.

Certes, le CCAS a continué à bénéficier de subventions encore plus importantes. Au 21 septembre 2009, 11,5 M€ lui avaient été déjà accordés. Dans le même temps, 1,9 M€ avaient été versés à l'orchestre national de Lorraine.

Mais, il y a surtout la création de l'EPCC « Metz en Scène » au début du mois de janvier 2009, reprenant les activités des associations l'Arsenal, les Trinitaires ainsi que celles des studios d'enregistrement. Par voie de conséquence, cette structure a disposé des subventions qui étaient auparavant destinées aux associations ci-dessus citées. Au 21 septembre 2009, l'établissement public a ainsi bénéficié de 3,57 M€⁵ d'aides.

Par rapport à l'exercice 2008, il y a donc eu sur l'exercice 2009 un phénomène de « vases communicants » entre deux comptes dédiés au versement des subventions. Des structures qui étaient jusqu'alors associatives et de droit privé ont intégré un organisme public entraînant dans leur sillage un changement dans l'imputation comptable des subventions, qui leur étaient attribuées. Globalement, l'enveloppe, que la ville de Metz a réservé aux subventions, est restée relativement constante entre 2008 et 2009 et se situe entre 26,5 M€ et 27 M€.

En conclusion, les secteurs d'activité pour lesquels les hausses des subventions accordées par la ville de Metz entre 2004 et 2008 ont été les plus marquantes sont les suivantes : « *Interventions sociales et santé* », à travers l'activité du CCAS, « *culture* », avec dorénavant l'EPCC « Metz en Scène » comme figure de proue, « *sports et jeunesse* » ainsi que la fonction « *action économique* », par le biais de l'office du tourisme.

La revalorisation de ces aides a surtout profité à un petit nombre d'associations et d'organismes qui de manière récurrente captent la plus grande partie des subventions versées.

3.3.1.1. Les autres services extérieurs

Le compte « autres services extérieurs » a aussi fortement progressé à Metz de plus de 50 % en quatre ans, soit + 3,6 millions d'euros. Cette hausse serait de nature conjoncturelle et tiendrait au fait que le Luxembourg et la grande région, dont la ville de Metz fait partie intégrante, ont été désignés « *capitale européenne de la culture* » en 2007 engendrant ainsi des frais importants.

Les chiffres disponibles en 2009 montrent d'ailleurs que ce poste de dépenses est en net recul. Au 21 septembre 2009, la balance des comptes de la ville de Metz indique notamment que le solde du compte 6232 « *fêtes et cérémonies* » est inférieur de plus de 75 % à son niveau de 2007 (1 M€ en 2009 à comparer à 4,7 M€ en 2007). Celui du compte 6238 « *publicité, publications, relations publiques diverses* » est pour sa part inférieur de 66 % au solde de 2007 (0,5 M€ en 2009 contre 1,4 M€ en 2007).

3.3.2. Les frais financiers

Non seulement les frais financiers ont été largement couverts par l'épargne de gestion disponible sur l'ensemble de la période, mais ils sont également en baisse sensible traduisant un effort de désendettement de la commune.

Les charges financières relatives aux intérêts des emprunts contractés ont fortement diminué de - 60,40 % sur la période examinée, soit - 1,1 millions d'euros. Les dépenses imputées aux « autres charges financières » suivent la même tendance. La baisse observée est de - 86,39 %, soit - 146 000 euros.

⁵ Dont 100 039,31 € d'aide correspondant à un mandat du 30 juin 2009 imputé en charge exceptionnelle C/6718.

Cette tendance à la baisse des frais financiers est inverse à celle observée pour la moyenne de la strate. Ainsi, alors que les frais financiers par habitant ont diminué à Metz de 63 % entre 2004 et 2008, ils ont augmenté de 7 % pour la moyenne de la strate. En 2004, le niveau des charges financières par habitant était inférieur à Metz (16 €) de 62 % par rapport à la moyenne de la strate (42 €). En 2008, il l'a été de près de 87 % (6 € contre 45 €).

3.3.3. Les produits de fonctionnement

En 2008, Les recettes de fonctionnement de la ville de Metz, corrigées notamment des produits liés à la cession des parts de l'U.E.M se sont établies à 149 488 152,41 €, en hausse de près de 5 % depuis l'exercice 2004, soit + 6,9 millions d'euros. L'évolution reste toutefois inférieure à celle de la moyenne de la strate, qui a progressé de 7 %.

Par ailleurs, les produits de fonctionnement par habitant sont moins importants à Metz (1 172 €) de près de 15 % à ceux de la moyenne de la strate (1 373 €).

Sur l'ensemble de la période analysée, la progression des produits de la commune sur les derniers exercices trouve son origine dans la croissance de la fiscalité. Ces derniers qui représentent plus de la moitié de ressources de la commune, ont augmenté de 7,74 % entre 2004 et 2008 (soit + 5,8 millions d'euros). La part des impôts a progressé de plus de 10 %, soit + 4,2 millions d'euros et celle des « autres taxes » a augmenté de plus de 31 %, soit + 0,9 million d'euros.

Ces hausses, bien que sensiblement équivalentes à celles de la moyenne de la strate, sont à relativiser lorsqu'on les exprime en euros par habitant. En effet, dans les deux cas on observe une progression de 11 % des impôts locaux, mais le niveau à Metz (345 €/habitant) est inférieur en 2008 de 29 % à celui de la moyenne de la strate (485 €/habitant).

Les autres impôts et taxes représentent quant à eux 31 €/habitant dans la ville de Metz ; une valeur inférieure de 69 % à celle de la moyenne de la strate en 2008, soit 99 €/habitant.

Par ailleurs, la comparaison des éléments de la fiscalité entre la ville de Metz et la moyenne de la strate permet de voir que le produit par habitant lié à la taxe d'habitation a augmenté de 6,79 % à Metz contre plus de 11 % pour la moyenne des villes de la strate. Il était de 173 €/habitant à Metz en 2008, soit une valeur inférieure de 24,45 % à la moyenne (229 €/habitant). Cette moindre progression des produits de la taxe d'habitation s'explique en partie par une baisse du nombre des foyers fiscaux à Metz. En effet, le comptable public a indiqué dans une note présentée en 2009 au conseil municipal qu'« en 2005, il y avait 56 111 foyers fiscaux, contre 55 012 en 2008. En conséquence, Metz a perdu 1 099 foyers fiscaux en trois années ». Entretemps, le taux de la taxe d'habitation est resté constant à 17,06 %. En 2009 le taux a augmenté de 1,04 % pour atteindre 17,74 %.

De la même manière, entre 2004 et 2008, les produits issus du foncier bâti ont augmenté de 8,9 % à Metz contre 11,06 % en moyenne dans les villes de 100 000 à 300 000 habitants. Ce produit est de 159 €/habitant à Metz, somme inférieure de 36,7 % par rapport à la moyenne (251 €/habitant).

Parallèlement à l'évolution de la fiscalité, le poste des dotations et participations qui représente environ 27 % des ressources de la commune de Metz continue de progresser en valeur absolue, de manière soutenue. Ainsi, la DGF forfaitaire affiche une hausse de près de 5 %, soit + 1,4 millions d'euros entre 2004 et 2008. Par ailleurs, la dotation de solidarité urbaine a également sensiblement évolué. Elle a progressé de plus de 61 %, soit + 1,8 millions d'euros. Cette progression se poursuit en 2009.

Ces dotations globales de fonctionnement sont dans la moyenne de la strate. En 2008, elles représentaient 268 €/habitant dans la ville de Metz alors que la moyenne de la strate était de 274 €/habitant, soit 2 % d'écart.

Ces hausses ont permis à la ville de Metz de compenser largement les baisses des produits issus d'une part du compte 748 « autres attributions et participations » dont le solde a diminué de 22,77 %, soit - 1,6 millions d'euros ; et d'autre part de ceux provenant du compte 72 « travaux en régie » qui ont baissé de moitié entre 2004 et 2008, soit - 0,7 million d'euros.

L'exercice 2008 marque également une rupture de tendance en matière de travaux en régie. Comme indiqué précédemment, les produits enregistrés à ce titre par la facturation des prestations réalisés par les services communaux ont subi une déflation de près de 50 %, alors que dans le même temps les dépenses d'investissement se maintenaient à un niveau, près de la moyenne observée.

3.3.4. Evolution de l'excédent brut de fonctionnement et du résultat de fonctionnement

L'analyse des charges et des produits de fonctionnement courants réalisée plus haut a permis de dégager certaines tendances sur la période 2004-2008 :

- d'une part, une hausse soutenue des ressources fiscales (+ 5,8 M€) et de la D.G.F (forfaitaire + 1,4 M€ et d'aménagement + 1,8 M€) compensant la baisse des « autres attributions et participations » (- 1,6 M€) ainsi que la baisse des ressources provenant des travaux en régie (- 0,7 M€) ;
- d'autre part, l'augmentation substantielle des charges de personnel (+ 4,1 M€) et des subventions accordées (+ 3,9 M€).

Il résulte de ces deux tendances un effet de ciseaux qui risque à terme de grever le budget de fonctionnement de la ville. De plus, la hausse observée des charges liées aux « autres services extérieurs » (+ 3,6 M€), bien qu'elle soit de nature conjoncturelle, a eu pour effet d'amplifier l'effet de ciseaux en 2007 et en 2008 et donc de diminuer l'excédent brut de fonctionnement (E.B.F) dégagé par la commune.

Par ailleurs, le fait d'avoir neutralisé, suite à la cession d'une partie des parts de l'U.E.M, certains produits de gestion courante, ainsi que des produits financiers et des produits exceptionnels en 2008 a impacté la lecture qui pouvait être faite du tableau des soldes intermédiaires de gestion (S.I.G) de la ville de Metz.

Ainsi la prise en compte de 8 M€ (somme habituellement observée les années précédentes) au lieu des 12 M€ de dividendes versées par les régies en 2008, a accru la tendance baissière de l'E.B.F sur la période analysée. En réponse aux observations de la chambre, l'ancien maire a fait valoir que « *au seul moment de transition vers le statut de SEM, la ville a ponctionné 12 M au lieu de 8,5 M en moyenne car il lui appartenait pour l'avenir de payer ses consommations électriques et prestations en nature, ce qui lui imposait de budgétiser un crédit estimé à environ 2,5 M-3 M par an ; cette démarche était naturelle ne serait ce que pour la clarté des écritures comptables vis-à-vis du partenaire CDC, et de la soumission à l'impôt sur les sociétés des résultats* ».

Sans cette correction, la baisse de l'E.B.F aurait été de 7 % entre 2004 et 2008. La baisse est donc dorénavant de 23 %.

De plus, s'agissant toujours de l'année 2008, lorsqu'on neutralise le résultat financier, pour près de 2,3 M€, et le résultat exceptionnel, à hauteur de 45 M€, l'évolution du résultat de fonctionnement, bien que fluctuante entre 2004 et 2008, s'inscrit dans une tendance baissière significative de 34 % sur la période.

3.3.5. Evolutions de l'autofinancement et de l'équilibre budgétaire

L'épargne nette dégagée par la commune est en moyenne de 16 492 655,16 € sur la période. L'amortissement en capital de la dette sur le budget de la ville ne paraît pas excessif. La commune a disposé d'une épargne nette importante et en progression sur la période 2004-2008.

Sur l'ensemble de la période 2004-2008, le budget de la ville de Metz est globalement excédentaire. Le solde est en moyenne de 20 244 969,42 €.

Les ressources sont apparues suffisantes pour assurer le financement des investissements.

3.3.6. Les investissements de la ville

Les dépenses d'équipement par habitant de la ville de Metz sont en hausse de 39 % sur la période 2004-2008. Cette hausse est plus forte que celle de la moyenne de la strate (23 %).

Cela étant, la ville accuse toujours un retard par rapport à la moyenne de la strate puisque le montant des dépenses d'équipement par habitant en 2008 y est inférieur de 21 % par rapport à la moyenne de la strate, 274 € à comparer à 346 €. L'effort consenti a donc permis à Metz de combler, en partie, l'écart avec la moyenne de la strate.

Un effort soutenu a été entrepris en 2009 puisque la ville a réalisé près de 69,6 M€ de dépenses d'équipement, remplissant largement son engagement de 34 M€ dans le cadre du plan de relance. Corrigé des écritures comptables, pour les acquisitions foncières dans la ZAC de l'Amphithéâtre (18,4 M€), le montant s'élève à 51,2 M€, soit une augmentation de 47,1 % par rapport aux réalisations de 2008.

3.3.7. Le fonds de roulement

Le fonds de roulement consolidé, est nettement positif, et se fixe à une moyenne de 25,4 M€, ce qui représente 73 jours de dépenses de fonctionnement. Il reste par conséquent suffisant, pour financer, à titre principal, les investissements envisagés par la ville.

Il convient aussi de relever qu'en raison de l'excédent de financement dégagé par le cycle d'exploitation, le besoin en fonds de roulement est négatif sur l'ensemble de la période ce qui confère à la ville de Metz un degré de liquidité élevé.

3.3.8. La gestion de la dette

L'encours de la dette tel qu'il figure au bilan de l'organisme au 31 décembre 2008 est arrêté à 12 641 319,42 €. Cet endettement qui demeure très faible est largement couvert par la capacité d'autofinancement brute de l'exercice 2008 (21 179 997 €).

3.3.8.1. La trésorerie

La trésorerie nette telle qu'elle apparaît dans le tableau ci-dessus est positive pour l'ensemble de la période en examen. Elle représente en moyenne plus de 118 jours de fonctionnement, soit un ratio suffisant pour une commune de la taille de Metz.

3.4. Conclusion

La situation financière de la ville de Metz est marquée par une croissance des dépenses de fonctionnement à un rythme plus élevé que celui observé pour les produits de même nature. Sur la période contrôlée, il a en effet été constaté que la politique d'investissement mise en œuvre et le glissement des charges de personnel, d'une part, et la dynamique impulsée d'une nouvelle organisation des services, d'autre part, ont tiré ces dépenses vers des niveaux davantage en rapport avec les moyennes nationales. Cet effet de ciseaux implique des risques à moyen terme sur la gestion courante de la commune à défaut de mesures adaptées de réduction des charges ou d'augmentation continue de la fiscalité.

3.5. L'analyse financière des budgets annexes

L'analyse concerne, pour les exercices 2004 à 2008, les budgets annexes du service des eaux, des zones d'aménagement et du camping. Le budget du golf Metz-Technopole, ayant été clôturé en 2007, ne sera pas évoqué.

3.5.1. Le service des eaux

Tant en recettes qu'en dépenses de fonctionnement, l'évolution suit une tendance à la hausse. Celle des recettes est plus prononcée (19 %) que celle des dépenses (10 %) sur la période 2004-2008.

Toutefois, il convient de relativiser la progression des recettes de fonctionnement dans la mesure où la part des produits divers a décliné sur la période (- 23,61 %) au profit des recettes exceptionnelles (+ 113,55 %). La ville a en effet cédé des immeubles pour 100 000 € en 2007, et pour 209 000 € en 2008. Ainsi, les produits divers constituaient plus de 70 % du total des recettes de fonctionnement en 2004. En 2008, ce niveau est tombé à 47 %. Inversement, la part des recettes exceptionnelles dans le total des produits de fonctionnement est passée de 28 % en 2004 à 53 % en 2008.

La CAF brute reste néanmoins positive sur l'ensemble de la période. Elle s'élève en moyenne à 1 243 211,58 € et est suffisante pour rembourser les encours de la dette.

3.5.2. Les zones d'aménagement

L'activité liée aux zones d'aménagement diminue fortement entre 2004 et 2008. Les recettes et les dépenses sont en baisse marquée : il n'y pratiquement plus de dépenses en 2008 (7 820,65 €) alors qu'elles avoisinaient 1,9 M€ en 2004. Les recettes ont baissé de 75 % sur la même période (2 M€ en 2004, 0,5 M€ en 2008). En réponse aux observations de la chambre, l'ordonnateur a précisé que « cela s'expliquait par la clôture de nombreuses opérations : quatre opérations de ZAC ont été soldées entre 2006 et 2008. Deux ont été ouvertes en 2008, mais les grosses réalisations ont commencé en 2009. Puis trois ZAC ont été lancées en 2009, et deux en 2010, conduisant à des réalisations fin 2009 à hauteur de 438 000 € en dépenses et 1 165 000 € en recettes ».

L'épargne brute est restée positive sur la période contrôlée. De plus, le budget présente un excédent de financement ainsi qu'un solde d'exécution budgétaire positif sur l'ensemble de la période.

3.5.3. Le camping

L'activité du camping est en progression notable sur la période 2004-2008. Les recettes ont plus que doublé pour atteindre 321 162,23 € en 2008. Les charges ont été contenues sur la période et se maintiennent en moyenne à 160 486,27 €, soit 70 % des recettes générées par le camping en moyenne (228 126,67 €) sur la période contrôlée.

L'épargne de gestion ainsi que l'épargne brute deviennent positives à partir de 2005 entraînant l'excédent de financement du budget pour le reste de la période.

Le solde d'exécution budgétaire est positif à partir de 2006. De 60 583,23 € en 2006, il progresse à 252 567,60 € en 2008.

3.6. Un processus de pilotage et de contrôle lacunaire

La commune de Metz ne disposait pas au jour du contrôle des éléments nécessaires au pilotage précis de son activité. Ainsi, aucun dispositif de dialogue de gestion se traduisant par l'édification périodique d'un contrôle de gestion et de tableaux de bord n'était-il formalisé. De fait le suivi des engagements comptables n'était pas en phase avec l'émission des bons de commandes et donc par voie de conséquence avec l'engagement juridique de la commune. Ce constat est d'autant plus préoccupant que, eu égard à la taille de la commune, les services municipaux ne s'inscrivent pas dans une gestion centralisée et sont géographiquement éclatés.

La commune n'est donc pas en mesure de déterminer en temps réel ses consommations de crédits ni même, avec précision, si ses disponibilités sont suffisantes pour les couvrir.

Cette situation apparaît d'autant plus pressante que la situation financière semble devoir l'imposer et que la commune ne dispose, par tradition, ni d'une comptabilité analytique ni d'un régime d'autorisation de programme et de crédits de paiement. La commune a indiqué avoir créé un service de contrôle de gestion courant 2009, qui a notamment aidé le service des finances à la mise en place de tableaux hebdomadaires de consommation des crédits. Les indicateurs étaient, au 31 mai 2010 finalisés et opérationnels.

Le contrôle et l'audit de la collectivité ont été confiés à l'inspecteur général, agent de haut niveau et très expérimenté. Il est, rattaché directement au maire de la commune. Sa connaissance des services est précieuse pour la collectivité et les missions dont il est investi lui confèrent une vision générale de l'activité. L'inspection générale, telle qu'elle est entendue depuis sa création récente repose sur deux axes complémentaires, l'audit interne et externe et le suivi de la gestion financière. Si les motifs ayant conduit à cette création autant que les missions dévolues à l'inspecteur général n'appellent pas de remarques, l'inspection gagnerait à être renforcée en effectif, et à voir planifier ses missions traditionnelles en un véritable plan d'audit et de contrôle annuel.

4. LA COMMANDE PUBLIQUE

Le processus de la commande publique a été examiné.

La révision de la chambre a porté sur un échantillonnage représentatif de marchés et de procédure appelant l'application du droit de la commande publique. Cette analyse a porté sur 37 % des procédures et sur 57 % des montants engagés.

4.1. Organisation de la commande publique

La gestion de la commande publique est doublement morcelée, d'une part, entre spécialistes de la passation et services chargés de l'exécution des marchés et, d'autre part, selon la distinction délégation de service public et marchés publics.

En effet, si le service de la commande publique est depuis 2009 rattaché au pôle ressources financières, les délégations de service public sont suivies par la mission gestions externes et ingénierie contractuelle complexe. Les deux domaines sont, par essence, marqués par un parallélisme des procédures qui justifierait un rapprochement des services, à tout le moins en matière de passation.

La difficulté majeure à laquelle se heurte le processus de la commande publique réside dans la sectorisation étanche des différentes phases liées à la pratique des marchés publics. La passation se révèle être exécutée exclusivement par le service de la commande publique tandis que les services gestionnaires assurent le suivi de l'exécution du marché. Enfin les services financiers ne disposent que d'une information imparfaite de l'exécution du contrat. Or il apparaît que le suivi précis de l'ensemble des opérations administratives et financières constitue l'un des gages de la qualité du processus de commande publique. Le logiciel de suivi de la commande publique est apparu dans son ensemble inefficace et obsolète. Il ne permet pas en l'état d'exercer un suivi financier centralisé précis et rigoureux.

Les deux ordonnateurs ont justifié la sectorisation par un choix d'organisation structurelle, visant à responsabiliser les services d'exécution. L'articulation, défailante lors du contrôle devrait être renforcée par la mise en place récente de cellule de gestion au sein de chaque pôle.

4.2. La formation des agents du service

Le service chargé de la gestion de la commande publique repose sur un tableau d'effectif de onze collaborateurs, dont sept sont spécialisés dans la passation des marchés stricto-sensu. Deux postes n'étaient pas pourvus lors du contrôle. En réponse, l'ordonnateur a indiqué que les postes étaient désormais occupés par des spécialistes. Le chef de service au profil d'ingénieur ne dispose pas d'une formation initiale en matière de commande publique. Cette lacune n'a pas été comblée par des formations continues adaptées et récentes. Les formations identifiées, les plus récentes en la matière remontant à l'année 1993 « marchés publics » et 1994 « loi MOP ».

Il est secondé par des collaborateurs dont le profil juridique en droit public n'est pas marqué par une spécialisation en marchés publics, mais qui disposent d'une expérience pratique de la matière.

Les formations suivies par les personnels acteurs de la commande publique gagneraient à être étendues à l'ensemble des membres du service. Seule la moitié d'entre eux ont bénéficié d'une mise à jour récente du droit de la commande publique. Certains pans entiers n'ont pas été abordés. Il s'agit notamment des prestations intellectuelles, des cahiers des clauses générales dont la rédaction récente mérite un approfondissement, de la loi relative à la maîtrise d'ouvrage privée.

Il n'apparaît donc pas que les agents du service ni même les opérateurs liés de la commande publique au sein des services aient bénéficié de formations externes suffisantes.

Le besoin de formation est à étendre aux personnels responsables du suivi technique ou financier de l'exécution des marchés.

La ville de Metz dispose d'un guide interne des procédures et des bonnes pratiques, mis à jour en février 2008 règlement relatif aux modalités générales d'achat. Son analyse n'appelle pas d'observations. La chambre prend note de la parution prochaine d'un nouveau guide actualisé.

4.3. Un processus de passation perfectible

Si dans son ensemble la mise en œuvre de la commande publique est apparue adaptée et efficace aux besoins de la commune, certains points de la procédure suivie demeurent sujets à des difficultés.

4.3.1. Des estimations à améliorer

Bien que la procédure préalable au lancement des publicités soit extrêmement rigoureuse et efficace, l'analyse générale des marchés conduits par la commune a démontré des difficultés à procéder à une estimation fiable. La collectivité affiche parfois une tendance à surévaluer le montant estimatif des marchés. Cette tendance s'exprime de la façon suivante :

	Estimation	Attribution	Taux
Audit et expertise	100 000	42 099	- 58 %
Maternelle Coquelicot	445 000	297 723	- 33 %
Réfection Bibliothèque Pontiffroy	42 000	35 447	- 16 %
Vidéothèque Pontiffroy	100 000	67 558	- 32 %
Installation production d'eau chaude piscine municipale	290 000	254 298	- 12 %

La définition des besoins constitue le préalable à l'exécution correcte d'un marché public mais concourt également à l'adéquation des procédures de passation tout autant qu'à la limitation des risques. Le code des marchés publics quelles qu'en soient les versions a rappelé ce principe indéfectible de la qualité de la commande publique. L'article 5 du nouveau code des marchés publics conforte en ce sens le droit positif :

« I. La nature et l'étendue des besoins à satisfaire sont déterminées avec précision avant tout appel à la concurrence ou toute négociation non précédée d'un appel à la concurrence en prenant en compte des objectifs de développement durable. Le ou les marchés ou accords-cadres conclus par le pouvoir adjudicateur ont pour objet exclusif de répondre à ces besoins.

II. Le pouvoir adjudicateur détermine le niveau auquel les besoins sont évalués. Ce choix ne doit pas avoir pour effet de soustraire des marchés aux règles qui leur sont normalement applicables en vertu du présent code ».

La chambre relève en l'espèce l'écart conséquent existant en moyenne entre l'estimation initiale et le coût total observé (- 19 %).

L'évaluation des besoins n'a pas seulement pour objet d'établir une évaluation financière destinée à fixer un seuil de procédure applicable, mais doit aussi autoriser le pouvoir adjudicateur à déterminer avec précision les ressources budgétaires nécessaires et leur phasage opérationnel. Ces éléments semblent mal pris en compte par la commune.

La procédure d'estimation, qu'explique partiellement le morcellement de la commande publique entre les services, doit être recentrée autour de l'objectif final, qui demeure l'efficacité de la commande publique. La procédure, au demeurant pertinente, mise en œuvre par la commune consiste pourtant en un ajustement précis des besoins. Cet objectif n'est que rarement atteint.

La surestimation des montants prévisionnels des marchés peut avoir pour effets négatifs de réajuster a posteriori les prix des prestations, mais surtout, elle empêche le pouvoir adjudicateur d'évaluer avec précision les offres reçues, le montant estimatif étant parfois tellement élevé, qu'aucune offre ne s'en approche.

Le choix de la procédure à mettre en œuvre se détermine en fonction du montant et des caractéristiques des prestations à réaliser. C'est pourquoi il est indispensable de procéder en amont à une définition précise des besoins. De cette phase préalable essentielle dépend, d'une part, le choix de la procédure et, d'autre part, la réussite ultérieure du marché. Une bonne évaluation des besoins n'est pas simplement une exigence juridique mais est d'abord une condition impérative pour que l'achat soit réalisé dans les meilleures conditions économiques.

4.3.2. Les mesures de publicité

La commune de Metz, recourt régulièrement à des consultations visant à la candidature des sociétés et organismes contactés sans pour autant qu'une procédure de publicité élargie ait été mise en œuvre. Ainsi, s'agissant de la maîtrise d'œuvre relative à la réfection de la vidéothèque du Pontiffroy, une consultation directe a été effectuée par courrier auprès de trois cabinets d'architecture alors que le montant de la prestation était initialement fixé entre 75 et 100 000 euros. Le marché de couverture du Fort Moselle dont l'estimation initiale était supérieure à 25 000 euros n'a pas fait l'objet d'une publicité dans le BOAMP.

Si une mise en compétition a été organisée dans le cadre d'un marché à procédure adaptée, il n'apparaît pas que la publicité ait été adaptée à l'objet du marché selon les termes de la jurisprudence administrative.

Conformément à cette dernière⁶, l'exigence d'une publicité adaptée aux caractéristiques du marché en application de l'article 28 du code des marchés publics implique, que le pouvoir adjudicateur ne tienne pas seulement compte du montant estimé du marché, mais plus spécifiquement de son objet. Le choix de la publicité adéquate découle donc de l'objet du marché conjugué à sa difficulté technique, mais aussi au degré potentiel de concurrence.

Dans ce cadre, limiter la consultation d'entreprises au simple envoi d'un courrier ne paraît pas satisfaire aux exigences des principes gouvernant la commande publique.

En pratiquant de la sorte, la commune méconnaît ses obligations de publicité, de mise en concurrence et surtout de transparence rappelée à l'article 1er CMP.

Cette dernière obligation consiste en effet à garantir à tout soumissionnaire potentiel, un degré de publicité adéquat permettant une ouverture du marché à la concurrence et le contrôle de l'impartialité de la procédure d'attribution du marché.

4.3.3. Des difficultés d'appréciation de délais efficaces

Les délais de soumission sont parfois insuffisants. Les délais réels entre la publication dans un journal d'annonces légales et la date limite de réception des offres paraissent parfois nettement insuffisants. Ainsi, le marché de travaux de la maternelle « des Coquelicots » d'un montant estimatif de 445 000 euros hors taxe a fait l'objet d'une publication envoyée le 26 octobre 2006, publiée le 2 novembre 2006, dans les différentes publications choisies.

⁶ CE, 7 octobre 2005 région Nord-Pas-de-Calais

L'avis d'appel public à la concurrence fixait au 20 novembre la date limite de réception des offres, ce qui ne laissait en pratique que 18 jours pour élaborer une réponse à la consultation pour les entreprises intéressées. Les mêmes travers sont observés pour près d'un tiers des marchés.

Si les délais effectifs pratiqués se révèlent en adéquation, avec les dispositions du code des marchés publics en raison de la publicité effectuée sur le site Internet de la ville et sur une plateforme en ligne, la chambre observe qu'il n'a, en pratique, pas permis un élargissement de la consultation. En effet l'analyse de l'écart existant entre le nombre d'entreprises ayant procédé au retrait d'un dossier et celui des entreprises réellement soumissionnaires, révèle que seul 25 % des entreprises intéressées soumettent une offre dans les délais.

La commune n'applique pas, non plus, avec rigueur, les délais imposés par le code des marchés publics lorsqu'une procédure est modifiée.

C'est notamment le cas pour ce qui concerne la construction de la halle d'athlétisme. Un premier avis d'appel à la concurrence envoyé à la publication le 15 décembre 2006 et qui fixait une date limite de remise des offres le 25 janvier 2007 a été modifié par avis du 12 janvier 2007, le délai de réception étant alors fixé au 5 février 2007. Selon les rédacteurs de ce nouvel avis, cette publicité poursuivait l'objectif de porter à 52 jours les délais de soumission. Or en faisant paraître un avis modificatif, la collectivité n'a pas respecté le principe qui impose que toute interruption de procédure soit regardée comme une nouvelle procédure. En application des articles 40 et 57 du code des marchés publics, le délai de 52 jours aurait donc dû être décompté à compter de l'envoi à la publication de l'avis rectificatif. La jurisprudence administrative en a confirmé le principe dans son arrêt CE 16 novembre 2005 ville de Paris. *« Il résulte des dispositions du code des marchés publics que ces dernières imposent à la personne publique, lorsqu'elle apporte des modifications substantielles à l'objet ou aux conditions initiales du marché, de les porter à la connaissance des entreprises par un avis d'appel public à la concurrence rectificatif et de respecter un nouveau délai de cinquante-deux jours à compter de l'envoi à publication de cet avis rectificatif pour permettre aux entreprises, éventuellement dissuadées de présenter leur candidature par les indications portées sur l'avis initial, de disposer du délai utile pour déposer une offre ; cette obligation s'impose à elle, même lorsque, constatant que l'avis d'appel public à la concurrence publié comporte une erreur qui ne lui est pas imputable, elle décide de procéder à sa rectification par l'envoi d'un avis rectificatif ».*

La procédure de notification des marchés qui obéit, quant à elle, à une procédure stricte et précise n'est pas toujours respectée. Ainsi, en application de l'article 76 du CMP, dès que le choix sur les candidatures ou les offres est intervenu, la personne responsable des marchés est tenue d'aviser les candidats écartés et de respecter un délai minimal de dix jours entre la date de notification des rejets et la date de signature du marché. Or, lors de l'analyse des lettres de rejet, il a pu être constaté que ce délai n'était pas toujours respecté, voire que la notification du marché au titulaire pouvait parfois précéder l'envoi des lettres de rejet ou encore que ceux-ci pouvaient être concomitants.

En réponse aux observations provisoires, le maire a fait valoir que *« depuis 2009, cet aspect est en nette amélioration. Aujourd'hui les procédures sont planifiées et suivies sur un tableau de bord issu de la base de données Marchés ».*

4.3.4. Un formalisme à respecter

L'examen de la passation des marchés publics a mis en lumière des carences importantes en matière d'enregistrement des offres alors même que la conservation des pièces était assurée avec suffisamment de rigueur.

Les enveloppes des offres des soumissionnaires écartés sont conservées mais ne comportent que très rarement la mention de la date et de l'heure de réception du pli. La conservation des plis doit permettre à la commune de justifier du respect de la procédure et du respect de l'équité entre les candidats. La jurisprudence administrative a par ailleurs fixé que si l'acheminement et la bonne réception des plis restent à la charge du candidat, la personne publique organisatrice ne peut s'exonérer de tout soupçon de favoritisme qu'à l'appui d'un système d'enregistrement des offres précis, continu et homogène⁷.

Le registre d'enregistrement des plis est conservé à l'appui des dossiers. La chambre souligne que ces documents sont particulièrement bien tenus mais ne comportent pas la mention de l'heure de réception. Le respect de ce formalisme paraît d'autant plus essentiel que pour de nombreux marchés, le candidat retenu a validé son offre la veille ou le jour même de la clôture des délais de réception des offres.

La revue des pièces des marchés détenues par les services communaux a parfois mis en exergue l'absence de signature de pièces essentielles du marché. Il s'agit notamment des cahiers des clauses techniques ou des clauses générales particulières qui constituent pourtant des documents dérogatoires aux clauses générales auxquelles le pouvoir adjudicateur ou le titulaire sont censés faire référence en l'absence de dispositif particulier. Faute d'une signature du titulaire de ces pièces essentielles, les parties doivent avoir recours aux dispositions des cahiers des clauses générales que l'élaboration de documents spécifiques entendait écarter⁸. Seuls les documents signés sont de nature à engager les parties.

4.3.5. Une politique à clarifier en matière de marchés infructueux

La commune de Metz n'a pas mis en place une politique générale visant à instituer une règle en matière de déclaration de marché infructueux. Dès lors ces derniers ne font pas l'objet d'une appréciation homogène. Tantôt ils se posent lorsque l'ensemble des offres sont supérieures au montant estimatif du marché, tantôt lorsqu'un nombre insuffisant d'offres est présentée dans la fourchette estimative. Il conviendrait d'établir une politique uniforme permettant de garantir une égalité de traitement des candidats.

L'article 59 du code des marchés publics (CMP) dispose pourtant que la commission d'appel d'offres (CAO) de la collectivité territoriale, peut décider, lorsqu'un appel d'offres a été déclaré infructueux, de procéder soit à un nouvel appel d'offres, soit à un marché négocié.

Or, qu'il s'agisse d'offres anormalement basses, à l'image du lot 0 du marché de construction de la cantine scolaire Louis Pergaud, attribué pour 3 000 euros alors que l'estimation initiale était de 10 130 euros, ou du marché d'aménagement de téléphonie mobile pour le quel les minima n'étaient pas atteints, ou qu'il s'agisse d'un nombre insuffisant d'offres reçues ne permettant pas la mise en jeu d'une concurrence effective, comme pour le marché de calibrage⁹, où le lot n° 2 pour le quel ne subsistait que deux offres de l'entreprise EUROVIA (base et variante)¹⁰, la ville ne procède pas à la déclaration d'infructuosité.

4.3.6. La mise en œuvre des critères

La pratique des critères d'analyse des offres souffre de difficultés d'application que le pouvoir adjudicateur ne saurait ignorer sans courir de risques juridiques significatifs.

⁷ CAA de Versailles 21 mars 2006 ministre de la Défense ;

⁸ Cf notamment marché de travaux de la maternelle « des coquelicots » ;

⁹ Marché n° 2007-074 à 077 ;

¹⁰ Alors que pour les autres lots un classement spécifique base/Variante est effectué.

En premier lieu, la commune procède, lors de l'analyse des offres à la neutralisation quasi-systématique des critères de choix. Cette pratique habituelle conduit à ne pas respecter le règlement de la consultation et à vicier l'analyse des offres sans véritables raisons objectives.

La plupart des marchés examinés prévoient deux à trois critères : le prix, la valeur technique, les délais. Un seul de ces critères, celui du prix est en pratique appliqué, la valeur technique des offres, la note méthodologique ou les délais sont convertis, lors de l'analyse en une note identique pour tous les soumissionnaires. Cela revient en réalité à attribuer le marché sur la seule base du critère du prix. Or sauf circonstance spécifique, l'application du seul critère du prix ne permet pas de respecter les principes généraux de la commande publique¹¹.

Il n'apparaît pas que, quel que soit le critère employé, il puisse y avoir une stricte égalité entre les offres soumises. Dès lors, la neutralisation abusive d'un critère de sélection conduit à rompre le principe de transparence entre les candidats.

Le code des marchés publics dans sa version publiée au 1^{er} août 2006¹² stipule en son article 53 que « I. - Pour attribuer le marché au candidat qui a présenté l'offre économiquement la plus avantageuse, le pouvoir adjudicateur se fonde :

- 1 *soit sur une pluralité de critères non discriminatoires et liés à l'objet du marché, notamment la qualité, le prix, la valeur technique, le caractère esthétique et fonctionnel, les performances en matière de protection de l'environnement, les performances en matière d'insertion professionnelle des publics en difficulté, le coût global d'utilisation, la rentabilité, le caractère innovant, le service après-vente et l'assistance technique, la date de livraison, le délai de livraison ou d'exécution. D'autres critères peuvent être pris en compte s'ils sont justifiés par l'objet du marché ;*
- 2 *soit, compte tenu de l'objet du marché, sur un seul critère, qui est celui du prix ». La circulaire d'application du 3 août 2006 portant manuel d'application du code des marchés publics NOR: ECOM0620004C précise toutefois que « le « critère prix » n'est qu'un critère parmi les autres critères de choix possibles indiqués à l'article 53 » et en outre que « la recherche de l'offre économiquement la plus avantageuse est une obligation pour l'acheteur public fondée : soit sur une comparaison des offres au vu de critères de choix définis en fonction de l'objet du marché librement pondérés, soit sur une comparaison des prix demandés aux différents candidats pour retenir l'offre dont le montant est le moins élevé. Le code n'impose nullement que le prix tienne une place prépondérante par rapport aux autres critères ; toutefois, l'acheteur peut se fonder sur ce seul critère si l'objet de son marché le justifie, pour des achats de fournitures courantes par exemple ».*

La chambre note qu'en fait, le choix de l'offre économiquement la plus avantageuse s'effectue après application des critères d'attribution définis préalablement par le pouvoir adjudicateur. Ces derniers doivent donc refléter l'objet du marché sans se borner à la simple comparaison des offres de prix.

Lors de la passation de certains marchés¹³, le pouvoir adjudicateur messin a été contraint d'élargir l'analyse technique des critères initiaux en développant une batterie de sous-critères.

¹¹ Conseil d'Etat, 28 avril 2006, 280197, commune de Toulouse Le prix ne peut être le seul critère d'attribution d'un marché

¹² Décret n° 2006-975 du 1^{er} août 2006 ;

Si la démarche est louable, il n'en demeure pas moins que l'institution de sous-critères qui n'ont pas été initialement établis dans le règlement de la consultation, induit une distorsion dans la concurrence, faute d'une transparence suffisante.

Le contenu de la note technique qui n'avait pas été explicité dans l'avis d'appel public à la concurrence a fait l'objet d'un examen poussé par l'application de sous-critères qui n'étaient mentionnés ni dans l'avis initial, ni dans le règlement de la consultation. Le tableau évaluatif ne chiffre pas ces sous-critères, ne donne pas de note d'appréciation et ne fournit aucune explication. Cette convergence de constat conduit en pratique à douter de la sincérité de la note technique attribuée. L'absence de mention des procédures utilisées pourrait être révélatrice d'une atteinte grave au principe de transparence entre les candidats à un marché public.

L'absence de concordance entre les critères de sélections des offres ou des candidatures dans les différents documents du dossier de consultation et notamment entre l'avis d'appel public à la concurrence et le règlement de la consultation n'est pas de nature à assurer ni la transparence, ni l'égalité de traitement entre les candidats à un marché public. La jurisprudence a régulièrement invalidé les procédures comportant de telles erreurs. Le conseil d'Etat, dans son arrêt du 20 octobre 2006-communauté d'agglomération Salon-Etang de Berre-Durance a indiqué que les critères de sélection des offres mentionnés dans l'avis d'appel public à la concurrence ne peuvent être modifiés sans porter atteinte au principe de la transparence des procédures et d'égal accès des candidats à la commande publique.

La jurisprudence administrative, si elle n'interdit pas le recours aux sous-critères, les considère comme additionnel dès lors qu'ils excèdent la définition du critère initial mentionné dans le règlement de la consultation¹⁴.

L'analyse des procédures suivies pour la passation des délégations de services a révélé que les critères d'analyse des candidatures ou des offres n'étaient jamais pondérés. Or si le choix final de l'entreprise la mieux disante appartient à l'ordonnateur, il n'apparaît pas que sa décision ne puisse être fondée sur l'analyse de critères objectifs, dont l'analyse abouti à une pondération et à un classement.

L'examen des travaux préparatoires à la tenue des commissions d'appel d'offres a mis en exergue la propension des services chargés de l'analyse des offres à utiliser des critères ou des sous-critères complémentaires à ceux figurant dans les documents du marchés (règlement de la consultation et avis d'appel public à la concurrence). Cela a été notamment le cas du marché d'expertise et d'audit prospectif pour lequel des sous critères seront développés sans lien avec les pièces initiales ou du marché d'entretien des espaces verts où l'analyse de la valeur technique diffère du cadre fixé par le règlement de la consultation.

Il s'agit dans un premier temps, de respecter une identité stricte entre les critères d'analyse des offres ou des candidatures, tels qu'ils sont définis par le règlement de la consultation et ceux utilisés par la commission pour appuyer ses avis.

¹³ Marchés : expertise et audit prospectif, entretien des espaces verts, pilotage interne

¹⁴ Ainsi, la cour administrative d'appel de Paris, dans sa décision société Sita Ile-de-France du 20 juillet 2004 a précisé que « en départageant les offres des entreprises en fonction de ce critère additionnel, non prévu par le règlement de consultation et ne figurant dans aucun document du marché, la commission d'appel d'offres porte atteinte à l'égalité entre les entreprises soumissionnaires et commet une erreur de droit ».

Si les critères utilisés par la commission ne sauraient être remis en cause, il apparaît qu'ils approfondissent largement ceux du règlement de la consultation sans que les candidats aient été avertis de ces modalités.

En matière d'analyse des offres, la commission d'appel d'offres ne paraît pas avoir respecté les critères du règlement de la consultation établis pour le marché. Cela pourrait avoir pour effet direct une annulation de la procédure. En effet, dans un arrêt récent¹⁵, le Conseil d'Etat a considéré que pour assurer le respect des principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures, l'information appropriée des candidats sur les critères d'attribution d'un marché public est nécessaire. Cette position a par ailleurs été confirmée et étendue à la modification des critères en cours de procédure sans que les candidats aient bénéficié d'une information suffisante¹⁶.

Il apparaît donc en tout état de cause que la modification des critères, sans information extensive préalable des candidats, est de nature à léser les candidats et comporte donc le risque d'une annulation de la procédure.

Il a été aussi constaté, sur les avis d'appel public à concurrence, des définitions de critères pour l'attribution des marchés publics généraux sans précision sur le mode de calcul de ces différents critères, notamment le critère du prix ou avec l'insertion au moment de l'analyse des offres des entreprises des sous critères définissant avec précision les modalités de calcul des différents critères.

Ainsi, pour le marché de fourniture d'enduits à chaud rétro réfléchissants, l'avis d'appel public à la concurrence indique que le prix entre à 80 % dans la note relative à l'attribution du marché. Dans le résultat du dépouillement des offres, il est précisé pour le critère du prix, que la note de vingt est attribuée au prix le plus bas et qu'un point par tranche de 5 % est enlevé pour les sociétés ayant un prix supérieur au moins disant. De la même façon, pour le marché place de la République lot 8 fontainerie, les critères d'attribution sont la qualité technique de l'offre pondérée à 40 %, le prix pondéré à 30 % et les moyens techniques pondérés à 30 %.

Aucune autre précision n'est apportée sur l'avis d'appel public à concurrence ; il est pourtant signalé dans le rapport d'analyse des offres que les conditions de calcul du critère d'attribution relatif au prix sera une note de 20 subissant une décote de 0,5 point par pourcentage supérieur au montant de l'entreprise moins disante. Ces précisions auraient dû apparaître dans l'avis d'appel public à la concurrence pour informer toutes les entreprises sur les modalités de calcul du critère prix.

Il est aussi constaté dans l'avis d'appel public à la concurrence relatif au marché de fourniture d'enduit à froid rétro réfléchissant, produits d'application et microbilles pour marquage de la voirie routière, des critères d'attribution du marché relativement succincts, le prix pour 60 %, le délai de livraison pour 20 % et la protection de l'environnement pour 20 %. Le règlement de consultation relatif à ce marché, reprend ces mêmes critères sans plus de précisions.

Dans le rapport d'analyse établi pour la commission des appels d'offres du 8/10/2008 relatif à la fourniture d'enduits à froid rétro réfléchissants, il est relevé que le critère d'attribution du prix tenant compte pour 60 % de la note est scindé en trois parties, le prix du produit pour 40 %, le prix des billes pour 10 % et le prix des charges pour 10 %. Le troisième critère pour la notation relatif à la protection de l'environnement, regroupe trois sous-critères non définis à l'origine, la compétence de l'entreprise, les fréquences d'enlèvements et le suivi du traitement.

¹⁵ CE 30 janvier 2009 ANPE/association pacte.

¹⁶ CE 1^{er} avril 2009 sté Baudin Chateaufort/ASF.

Pour une meilleure lisibilité de l'avis d'appel public à la concurrence, ces critères et surtout ces précisions auraient dû être précisées pour garantir l'égalité et l'accès à toutes les informations définissant les règles relatives à ce marché.

En réponse aux observations de la chambre, le maire a indiqué que « *en matière de DSP, il n'existe aucune obligation de pondérer les critères ni de classer les propositions des concurrents. De plus, un classement serait un non-sens car il n'existe pas, pour l'assemblée délibérante, de possibilité de choisir telle ou telle proposition mais de vérifier que l'exécutif territorial soumet au vote la meilleure proposition du candidat. Elle peut seulement refuser la proposition de choix de l'exécutif et l'inviter à reprendre les négociations* ».

La chambre objecte cependant qu'en matière de délégation de service public la pondération ne constitue pas une obligation réglementaire, mais simplement de bon sens. En outre, les jurisprudences administratives nationales et européennes ont depuis 2005 imposé que pondération et critères d'analyse des offres soient clairement exposés (principe fondamental de transparence des contrats publics énoncé par la CJCE 13 octobre 2005, *parking Brixen GmbH c/ Gemeinde Brixen, Stadtwerke Brixen AG*, aff. C-458/03, concl. J. Kokott. Celui-ci implique que l'autorité délégante informe les candidats des éléments d'appréciation de son jugement, afin d'assurer les personnes concernées du respect de l'égalité de traitement entre les candidats. Sur le plan national, tant le tribunal administratif de Versailles que la Cour administrative d'appel de Lyon ont jugé qu'étaient entachées d'irrégularité les procédures de mise en concurrence de contrats de délégation de la gestion d'un service public qui ne comportaient pas la mention et la publicité des critères de choix des offres et les modalités de mise en œuvre (TA Versailles 28 mai 2009, *société Antenna Audio*, req. n° 09447 ; CAA Lyon 14 mai 2009, *SEMARAP*, req. n° 07LY02163).

4.3.7. La motivation des choix n'est pas suffisamment explicite

Acte essentiel de la transparence de la procédure, le procès verbal de la commission d'appel d'offre recense les différentes offres et candidatures, établit une hiérarchie logique entre elles, fondée sur des critères objectifs pré établis, et prononce un avis sur les offres en dressant un classement.

Les avis de la commission d'appel d'offres sont empreints d'une lacune majeure : le défaut de motivation. En effet, la motivation de la commission reste le plus souvent absente. Cette dernière se contente d'indiquer le choix et de renvoyer, en guise de conclusion et de motivation à l'analyse des offres effectuées par les maîtres d'œuvres ou par les services communaux spécialisés.

L'article 23 du code des marchés publics dispose pourtant que « *la commission d'appel d'offres dresse procès-verbal de ses réunions* ». Ce document est l'acte d'enregistrement de tous les travaux de la commission. Lorsque les membres de la commission sont amenés à rendre un avis ou à prendre une décision, cela doit donc figurer au procès-verbal. Dès lors que la réglementation de la commande publique impose, conformément au principe de transparence des procédures, qu'un avis ou une décision soit motivé, ces motifs doivent également apparaître dans le procès-verbal. C'est le cas des décisions prises par la commission d'appel d'offres lorsqu'elle élimine des candidatures irrecevables (articles 58-II et 61-II du code des marchés publics) et des offres non conformes à l'objet du marché (articles 58-III et 63-III), lorsqu'elle rejette les offres anormalement basses (article 55), lorsqu'elle choisit l'attributaire du marché (article 33) en sélectionnant l'offre économiquement la plus avantageuse (articles 59-II, 64-II, 66 et 67-II) ou qu'elle déclare la procédure infructueuse ou sans suite. Par ailleurs, le processus d'analyse des offres ayant permis de déterminer l'offre économiquement la plus avantageuse est retranscrite dans le procès-verbal de la commission d'appel d'offres.

Un défaut ou une insuffisance de motivation, qui entravent le contrôle juridictionnel, constituent des moyens d'ordre public qui peuvent, et même doivent, être soulevés d'office par le juge communautaire (arrêts de la Cour du 20 mars 1959, Nold/haute autorité, 18/57, Rec. p. 89, p. 115, et commission/Daffix, précité, point 24).

Enfin, le simple renvoi au rapport d'analyse des offres ne peut être considéré comme une motivation suffisante. La jurisprudence administrative constante sur ce point, précise qu'une note jointe au procès-verbal de la commission, un comparatif des offres produit au dossier antérieur à la réunion de la commission, ne peut constituer une motivation conforme aux exigences du code des marchés publics. Le renvoi à ces documents n'a pas, pour effet, d'assurer la garantie du respect des conditions d'égalité entre les candidats¹⁷.

Le même défaut a pu être mis en exergue, en ce qui concerne, la procédure de délégation de service public.

En effet, si l'analyse des candidatures, objet de la première phase de procédure de la délégation de service, fait généralement l'objet d'une présentation succincte, à défaut de motivation expresse, tel n'est pas le cas de l'analyse des offres effectuées par la commission.

L'examen des offres réalisé par les services et présenté à la commission de délégation des services publics ne fait l'objet d'aucune motivation propre de la commission. De plus, l'engagement des négociations, qui peut faire suite à l'analyse des offres, ne fait pas l'objet d'une motivation.

L'explication du choix final de l'entreprise retenue, sans qu'il apparaisse discrétionnaire n'est pas non plus présenté par écrit aux membres de l'assemblée délibérante.

Or, l'article L. 1411-5 du code général des collectivités territoriales indique « *Au vu de l'avis de la commission, l'autorité habilitée à signer la convention engage librement toute discussion utile avec une ou des entreprises ayant présenté une offre. Elle saisit l'assemblée délibérante du choix de l'entreprise auquel elle a procédé. Elle lui transmet le rapport de la commission présentant notamment la liste des entreprises admises à présenter une offre et l'analyse des propositions de celles-ci, ainsi que les motifs du choix de la candidate et l'économie générale du contrat* ».

4.3.8. Une pratique de la retenue de garantie à mettre en œuvre

L'examen des marchés publics de travaux a révélé que la commune ne procédait pas à la mise en œuvre des dispositifs de garanties institués par le code des marchés public.

En application des articles 102 à 103 du code des marchés publics, la retenue de garantie a pour objet la couverture des réserves signalées lors de la réception des travaux par le maître d'ouvrage et figurant sur le procès verbal de réception, ou lorsqu'il s'agit d'une garantie à première demande, l'ensemble des procédures autorisant la bonne exécution du marché.

L'absence de mise en œuvre des procédures de garanties ne permet pas à la collectivité de répondre efficacement aux besoins nés de l'exécution des marchés ou de leur parfait achèvement. Elle ne dispose, de ce fait, d'aucun recours en cas de non correction des malfaçons signalées ou des manquements relevés lors de la procédure de réception. Il conviendrait que la collectivité institue plus régulièrement l'une des garanties : retenue, à première demande, caution personnelle et solidaire, prévues par le droit positif.

¹⁷ CAA Nancy district des douze moulins 7 avril 2005 ;

4.4. Des difficultés d'exécution :

L'exécution financière reste particulièrement performante, en raison notamment de la surestimation récurrente des marchés, mais également du suivi précis des différentes phases de réalisation par les services concernés. Des inadéquations et des pratiques inappropriées laissent cependant subsister des risques importants.

4.4.1. Une pratique erronée des ordres de services

L'analyse de l'exécution des marchés a pu démontrer que l'ensemble de la procédure était à revoir. La pratique établie qui ne coordonne qu'avec difficulté le début des travaux, les ordres de services nécessaires et les règles contractuelles imposées par l'acte d'engagement ou la lettre de notification, génère des risques importants sur la mise en jeu des garanties.

En premier lieu, les ordres de services censés déterminer le démarrage des travaux sont notifiés après leur commencement. Il en est ainsi à titre d'exemple du lot 9 du marché de construction de l'école des coquelicots qui ayant officiellement débuté le 22 janvier 2007, ne verra son démarrage administratif entériné par ordre de service seulement le 16 février 2007. La période d'exécution contractuelle restant identique, le titulaire bénéficie donc d'un laps de temps conséquent pour mener à terme les travaux. Si cette pratique influe sur la durée réelle des travaux, elle n'est pas sans impact sur la mise en jeu des pénalités consécutives au dépassement des délais.

4.4.2. Une carence dans la procédure de réception et dans la mise en œuvre des garanties

L'exécution des prestations doit être mesurée et qualifiée afin d'attester la réception définitive ou l'admission des éléments du marché. Les diverses étapes doivent être suivies avec précision en ce qu'elles conditionnent la correcte exécution du marché mais également la mise en œuvre des garanties.

La chambre rappelle que l'article 1269 du nouveau code de procédure civile, (NCPC), précise qu'« aucune demande en révision de compte n'est recevable, sauf si elle est présentée en vue d'un redressement en cas d'erreur, d'omission ou de présentation inexacte ». Or selon, la jurisprudence administrative¹⁸, la charge de la preuve incombe à la partie contestataire.

Doivent donc être présents dans les dossiers de marché de travaux, le projet de décompte final, le décompte final, le décompte général accepté, le décompte général, les ordres de services de transmission de ces pièces ainsi que les procès verbaux de réception partiels et définitifs.

Ces formalités semblent d'autant plus essentielles qu'elles permettent au pouvoir adjudicateur d'attester avec certitude du service fait.

Il est apparu en outre que les procédures de levées de réserves et de déclenchement de la période de parfait achèvement comportaient des erreurs graves susceptibles de réduire la période de mise en jeu de la responsabilité du constructeur de façon très substantielles.

¹⁸ conseil d'Etat, 5 octobre 2005, n° 266368, SNC Quillery centre (réserves au décompte général – Indication du montant des sommes dont le paiement est demandé – CCAG travaux).

La procédure en usage au sein des services de la collectivité repose sur l'établissement d'un procès verbal de réception définitif qui entérine la levée des réserves émises lors de la réception provisoire ou partielle. La procédure se complète d'un effet rétroactif imputé sur la période de garantie.

Afin de faciliter la compréhension, l'exemple suivant issu du marché d'installation de la production d'eau chaude solaire se révèle à la fois représentatif et éclairant :

Le procès verbal de levée des réserves a été accepté par l'entreprise titulaire et le maître d'ouvrage le 15 juillet 2008, alors que la réception définitive a été prononcée officiellement le 19 mai 2008, soit près de deux mois avant, avec effet sur la période de garantie au 16 avril 2008. Au premier chef, il apparaît que le procès verbal de réception définitive est réalisé de manière automatique sans vérification de la qualité du service, puisque les réserves qu'il est censé lever ne seront examinées que plusieurs semaines après.

Enfin, la fixation rétroactive d'une date de commencement de la période de garantie a pour effet direct de réduire d'autant la garantie de parfait achèvement.

Or selon l'article L. 111-19 du code de la construction et de l'habitation les constructeurs et entrepreneurs sont légalement tenus de fournir une garantie de parfait achèvement d'une durée d'un an à compter de la date de la réception des travaux.

4.4.3. L'actualisation des prix

L'analyse de la réalisation des marchés a mis en exergue un décalage important subsistant entre la notification des marchés et le commencement des travaux ou la fourniture des services.

Selon le droit commun de la commande publique, les prix sur lesquels s'engagent les soumissionnaires sont maintenus pour une durée de 90 jours à compter de la date limite de réception des offres. Afin de palier les incidences financières, pour les titulaires, d'un début tardif des prestations, les contrats prévoient un processus d'actualisation des prix ainsi que le précise l'article 3.4 du cahier des clauses particulières. Les écarts constatés dans l'exécution des marchés peuvent être particulièrement importants. Ainsi dans le cas du marché de rénovation de la vidéothèque logithèque de Pontiffroy, le marché avait été notifié le 9 novembre 2007. L'ordre de service de mise en œuvre des travaux n'a été émis que le 23 mars 2009. En l'espèce comme pour le cas général, les prix des prestations n'ont pas été actualisés.

L'article 18 III du code des marchés publics précise que « *Lorsqu'un marché est conclu à prix ferme pour des fournitures ou services autres que courants ou pour des travaux, il prévoit les modalités d'actualisation de son prix. Il précise notamment :*

- 1 *que ce prix sera actualisé si un délai supérieur à trois mois s'écoule entre la date à laquelle le candidat a fixé son prix dans l'offre et la date de début d'exécution des prestations ;*
- 2 *que l'actualisation se fera aux conditions économiques correspondant à une date antérieure de trois mois à la date de début d'exécution des prestations ».*

Il conviendrait donc de procéder à l'actualisation des prix des marchés chaque fois que le délai de mise en œuvre est supérieur à trois mois.

4.4.4. L'application des délais contractuels

Le rapport d'analyse des offres du marché de fourniture de bois, matériel électrique, outillage courant et chauffage présente et rappelle les critères de jugement des offres. Le troisième critère mis en place correspond au délai de livraison en jours ouvrables, prenant part au système de notation et d'attribution des futurs titulaires des marchés, il intervient pour 10 % pour les lots 2 et 6 de la note finale et pour 20 % pour les autres lots.

Dans l'étude des différents bons de commande et de livraison, il est constaté que ces délais ne sont pas respectés.

Dans le rapport d'analyse de ces mêmes marchés, il est constaté que les délais de livraison avancés par l'entreprise MEQUISA sont toujours de 0,5 jours, délais extrêmement raccourcis, lui permettant d'avoir l'attribution des lots 9 chauffage/plomberie, lot 11 régulation télégestion 1 : compatible « Siemens » et lot 13 chauffage/énergie.

Il serait souhaitable que la collectivité, au moment où elle met en place des délais de livraison aux sociétés retenues qui entre en compte dans les critères d'attribution des marchés de fournitures, fasse respecter ces délais.

4.4.5. Des procédures à corriger

Pour le marché « prestations de sonorisation pour les concerts d'été 2008 à Metz », l'avis d'appel public à concurrence a été publié le 27 mai 2008, pour un début des prestations le 25 juin 2008. La société MPM éclairage-sonorisation destinataire du marché, a envoyé sa facture n° FL085905 pour un montant de 137 300,80 euros le 31 août 2008. Un bon de commande de régularisation n° 0825013420 d'un montant de 137 300,80 euros a été envoyé par la mairie de Metz à la société MPM Lorraine le 1er octobre 2008 pour régulariser les prestations déjà exécutées les 5, 11 et 17 juillet 2008 et les 22, 23 et 30 août 2008.

Ce bon de commande, ne doit pas paraître après la facture ni après les prestations effectuées par la société, celui-ci aurait dû être passé avant ces manifestations pour déterminer et fixer un prix de commande défini.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a indiqué que « depuis mai 2009, un accord-cadre est passé avec les entreprises techniques ou de service, en vue des manifestations culturelles ou sportives. Ainsi, les marchés subséquents sont signés avant tout engagement de dépense, et a fortiori avant toute réception de facture ». La chambre en prend acte.

L'avis d'appel public à la concurrence relatif aux fournitures de bois, matériel électrique, outillage courant et chauffage (marché n° 07-304 à 318), a été publié le 19 janvier 2008. Le rapport d'analyse des offres de ce marché a été émis par le service du centre technique municipal de la ville de Metz le 11 avril 2008. Il a été émis par ce même service du centre technique municipal, des avis de reconduction de marchés de fourniture de bois, matériel électrique, outillage courant et chauffage pour la période du 1^{er} janvier au 31 décembre 2009, ayant la même numération que les marchés ouverts par avis d'appel public à la concurrence publié le 19 janvier 2008. Ces avis de reconduction ont été émis le 19 février 2008. La reconduction du marché semble largement anticipée, d'autant que les rapports d'analyse sont postérieurs à cette date. Dans la publication de l'avis d'appel public à la concurrence, la date limite de réception des offres est le 27 février 2008 à 12 heures, les marchés n'étaient donc pas signés au moment de la reconduction de ceux-ci le 19 février 2008.

Une plus grande vigilance doit être opérée dans la reconduction des marchés, surtout en cas de référence à ces dits marchés. Cette reconduction en date du 19 février 2008 n'a donc pas de valeur juridique, les marchés n'étant pas conclus entre les différents partenaires et la collectivité, au moment du renouvellement de l'engagement.

Il a été constaté dans les pièces vérifiées sur place, un nombre de factures n'étant pas soumis au marché de fournitures. Notamment une demande de prix en date du 8 septembre 2008 et un bon de commande du 9 septembre 2008 envoyés à la société SIMA pour l'achat de feuilles et de sac poussière pour ponceuse. Cet acquisition aurait pu être prise en compte dans le marché de fourniture lot 2 peinture broserie ou le lot 3 quincaillerie. Un autre bon de commande en date du 9 septembre 2009 a été envoyé à la société PANOFRANCE pour l'achat de petites fournitures (cartouches de mastic) qui auraient pu être prise en charge dans le cadre du marché de fourniture passé en 2008. Enfin, la société DIMEX a été destinataire le 9 septembre 2008 d'une commande de métaux par les services de la commune de Metz, alors que le lot 4 du marché de fourniture de bois, matériel électrique, outillage courant et chauffage est relatif aux aciers et a été conclu avec la société GUERMONT-WEBER.

La collectivité ayant conclu un marché de fournitures avec les différentes entreprises doit passer commande de son petit matériel par les sociétés qui ont été attributaire de ce marché.

5. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

L'objectif de l'analyse de la fonction personnel est de mesurer si les différents aspects de la gestion des ressources humaines sont connus et maîtrisés par la structure en place.

5.1. L'organisation du service

Le service des ressources humaines de la commune de Metz compte théoriquement vingt et un agents, selon les tableaux d'effectifs, un directeur territorial, un attaché principal, trois attachés territoriaux, trois rédacteurs chefs, douze adjoints administratifs et un éducateur territorial. Il assume, de concert, la gestion des personnels, le développement des ressources humaines et les relations sociales.

Le service des ressources humaines représente donc 1,02 % de la totalité des agents de la collectivité. En reprenant l'organigramme transmis par l'ordonnateur, il est constaté que quatre postes ne sont pas pourvus. Ceux-ci représentent un poste de direction, un poste au développement des ressources humaines et deux postes aux relations sociales. Si ces quatre postes étaient affectés, le nombre de personnes au service personnel serait de vingt cinq, soit 1,21 % de la totalité des agents de la collectivité. En pratique le pôle ressources humaines fonctionne avec seulement dix-neuf agents. Les effectifs du service sont de fait lourdement sous dimensionnés, et loin du ratio habituel de 1,89 %¹⁹. En conséquence, le pôle qui se cantonne à ses missions de base, paraît mal armé pour faire face aux défis imposés par une gestion moderne. Il ne peut, de même, pas répondre aux impératifs d'une gestion prospective précise et pilotée.

La qualification des agents chargés de l'exécution du service n'est pas réellement adaptée et souffre d'une insuffisance de formation générale. Une apprentie est par ailleurs employée par le service.

Lors du contrôle, le pôle des ressources humaines reposait sur trois services : la gestion individuelle, le développement des ressources et l'environnement du travail, dialogue social.

¹⁹ 2 % selon les normes de la fonction publique territoriale (gazette des communes avril 2009) ;

Lors d'un audit interne, le directeur de pôle constatait lui-même que *« le pôle était prévu pour un fonctionnement courant destiné aux missions régaliennes d'un service des ressources humaines, aucune transversalité n'était prévue, aucun dispositif ne permettait de traiter correctement la demande événementielle, ou d'absorber un travail complémentaire... »*.

La municipalité, a dès lors pris le parti de confier à un prestataire extérieur la réalisation des fiches de postes préalable indispensable à la mise en œuvre d'une gestion prospective des emplois et des compétences (GPEC) dont la Chambre souligne par ailleurs la nécessité. Dans le même esprit, la ville va lancer un appel d'offre pour la réalisation externalisée de son document unique des risques. Par ailleurs, le pôle ressources humaines a déconcentré une partie de ses missions aux cellules de gestion instituées au sein de chaque Pôle ce qui lui permet de se décharger de tâches de gestion courante du personnel.

Le service tel qu'il est aujourd'hui organisé pêche en premier lieu par l'absence d'une cellule médicalisée comprenant un médecin du travail, des infirmiers et surtout un psychologue spécialisé, fonction qu'elle externalise par le biais d'un marché public, en deuxième lieu par une cellule de communication interne et enfin en troisième lieu par un manque crucial d'une politique de gestion prévisionnelle d'emploi et des compétences associant gestion des carrières, formation et référentiels des emplois.

Le travail des services, exécutés dans des conditions trop souvent dégradées, doit être impérativement amélioré. Le suivi des situations individuelles est apparu perfectible tant dans la tenue des dossiers, l'archivage des pièces justificatives individuelles, qui n'est pas suffisamment sécurisé, que dans l'institution de comptes de cumuls, ou dans les perspectives de carrière.

Le suivi des consommations budgétaires semble devoir faire l'objet d'une attention plus soutenue et d'un reporting plus efficace, particulièrement en phase transitionnelle de croissance des effectifs et de volume des indemnités servies.

Enfin, le service ne conserve aucune trace des transmissions faites au représentant de l'Etat, et accuse de nombreuses lacunes en matière de systématisation des transmissions, ce qui obère d'autant leur caractère exécutoire.

5.2. Le règlement intérieur

La collectivité ne disposait pas au jour du contrôle d'un règlement intérieur validé par le conseil municipal. Le service indiquait, en réponse, au questionnaire de la chambre que ce règlement était en cours d'élaboration.

5.3. La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences

La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences n'existait pas jusqu'au 30 mai 2009. Consciente des lacunes qu'une absence de prévision et d'adaptation des emplois génère, une réunion du comité paritaire du 12 mai 2009, a mis en place un schéma global de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Des fiches de poste vont être mises en place pour faciliter cette gestion et pouvoir mieux apprécier les besoins de la collectivité. L'établissement de ce premier référentiel est planifié pour avril 2010. Toutefois, lors du contrôle, la gestion prévisionnelle n'était assurée que par un demi équivalent temps plein, ce qui paraît nettement insuffisant pour mener à terme une opération de cette envergure.

5.4. Le fonctionnement des instances paritaires

Les instances paritaires sont établies dans la collectivité et se réunissent de façon régulière. En 2008, le comité d'hygiène et de sécurité ne s'est pas réuni, et la commission administrative paritaire ne s'est réunie qu'une seule fois. Lors du contrôle, il a pu être constaté que le CHS s'était réuni en mai 2009.

La Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale modifiée par la Loi n°2007-209 du 19 février 2007 et le décret 85-603 du 10 juin 1985 modifié relatif à l'hygiène et à la sécurité ainsi qu'à la médecine professionnelle et préventive dans la fonction publique territoriale obligent l'autorité territoriale à définir, planifier et mettre en œuvre une politique de prévention des risques professionnels. Parmi les principales mesures, figurent l'évaluation des risques professionnels par poste de travail et par service, la nomination et la formation d'au moins un agent chargé d'assister et de conseiller l'autorité territoriale dans la mise en œuvre des règles d'hygiène et de sécurité (Acmo) et la nomination d'un agent chargé de la fonction d'inspection (Acfi), ainsi que la rédaction d'un rapport annuel sur l'évolution des risques professionnels.

Si un Acmo est bien présent, un agent chargé de la fonction d'inspection en hygiène et sécurité pourrait également être désigné.

La suspension réelle du comité d'hygiène et de sécurité provient des difficultés d'hébergement, locaux de vie, des services du pôle propreté et des espaces verts sur le site de Dreyfus Dupont. Les locaux récemment acquis par la commune ne semblent pas remplir les conditions d'hygiène et de sécurité minimales. L'absence de constat dressé par le comité d'hygiène et de sécurité souligne les carences de fonctionnement de cette commission. Aux termes du droit positif, il s'agit pourtant d'une des fonctions essentielles de la commission. La chambre note qu'à défaut, la sous commission hygiène sécurité a été convoquée à six reprises, notamment dans le cadre de la concertation avec les représentants du personnel concernant les travaux à accomplir dans les espaces vie sur le site Dreyfus-Dupont.

En effet, selon l'article 40 du décret du 10 juin 1985 précité, « *Le comité a pour mission de contribuer à la protection de la santé et de la sécurité des agents dans leur travail. Il a notamment à connaître des questions relatives :*

- *à l'observation des prescriptions législatives et réglementaires en matière d'hygiène et de sécurité ;*
- *aux méthodes et techniques de travail et au choix des équipements de travail dès lors qu'ils sont susceptibles d'avoir une influence directe sur la santé des agents ;*
- *aux projets d'aménagements, de construction et d'entretien des bâtiments au regard des règles d'hygiène et de sécurité, et de bien-être au travail ;*
- *aux mesures prises en vue de faciliter l'adaptation des postes de travail aux personnes reconnues travailleurs handicapés et aux mesures prises, en application du décret n° 85-1054 du 30 septembre 1985 relatif au reclassement des fonctionnaires territoriaux reconnus inaptes à l'exercice de leurs fonctions, afin de permettre le reclassement de ces fonctionnaires ;*
- *aux mesures d'aménagement des postes de travail permettant de favoriser l'accès des femmes à tous les emplois ou nécessaires aux femmes enceintes.*

Le comité procède en outre à l'analyse des risques professionnels auxquels sont exposés les agents du ou des services entrant dans son champ de compétence.

A cette fin, il délibère chaque année d'un rapport sur l'évolution des risques professionnels, présenté par le président ». La chambre constate que la fréquence, beaucoup trop restreinte, des réunions du comité ne satisfait pas aux obligations réglementaires.

Sa réactivation permettrait peut être de prendre les dispositions en concertation avec les personnels désignés à l'hygiène et la sécurité pour diminuer le fort taux d'absentéisme présent actuellement dans la collectivité.

En réponse au questionnaire de la chambre, la collectivité, indiquait que le document unique n'existait plus au sein de la collectivité.

Or il s'agit là d'un élément substantiel de la sécurité des biens et des personnes. Les carences de mises à jour sont susceptibles de mettre en jeu la responsabilité civile et pénale de la collectivité.

En effet, l'employeur doit transcrire et mettre à jour dans le document unique, les résultats de l'évaluation des risques pour la sécurité et la santé des agents en application de l'article L. 230-2 du Code du travail. Cette évaluation comporte un inventaire et un classement des risques identifiés dans chaque unité de travail de la collectivité.

Or en dépit d'un taux élevé d'absentéisme, le document unique rendu obligatoire depuis le décret n° 2001-1016 du 5 novembre 2001 portant création d'un document relatif à l'évaluation des risques pour la santé et la sécurité des travailleurs, prévue par l'article L. 230-2 du code du travail et modifiant le code du travail, n'est plus tenu à jour.

Les collectivités territoriales sont confrontées à la multiplicité des métiers, à la diversité des risques associés aux postes de travail qui complexifient la démarche d'évaluation des risques. Toutefois, la chambre constate que l'élaboration du document unique entraîne des conséquences significatives en matière de prévention des risques qui justifient à elles seules l'élaboration d'une démarche rigoureuse d'identification et d'évaluation des risques.

5.5. L'évolution des effectifs :

Entre le 31 décembre 2004 et le 31 décembre 2008, les effectifs ont été réduits de 2,5 %. Cette diminution n'est pas homogène au sein des filières composant les services municipaux.

La direction augmente son effectif de 37,5 %, dans le même temps l'effectif de la communication, scindé de la direction en 2006, augmente de 5 en 2006 à 8 soit 60 %.

Les filières sportive, culturelle et animation augmentent respectivement de 12,8 %, 12,4 % et 25 % de 2004 à 2008.

Les filières administrative, technique et sociale diminuent légèrement de 4,44 %, 1,7 % et 7,05 %.

La filière accusant le plus de déflation est la police municipale avec 20,7 %.

A l'examen des pièces transmises, il est surtout constaté que les emplois pourvus ne sont pas en phase avec les emplois budgétaires. Depuis l'exercice 2005, les emplois pourvus sont supérieurs aux emplois budgétés. En 2005 et 2006, le taux est de 20 % pour diminuer en 2007 à 17 % et 2008 à 16 %.

Une différence entre les budgets primitifs et les compte administratif est également constatée pour les effectifs budgétés. Les ouvertures de postes budgétés sont harmonisées au compte administratif, suivant les effectifs effectivement pourvus. En 2007, les effectifs budgétaires sont de 1776 au budget primitif, mais au compte administratif il s'élève à 1757.

Pour l'exercice 2006, cette différence se retrouve entre le budget primitif et le compte administratif, où les effectifs budgétaires sont de 1699 au budget primitif et de 1723 au compte administratif.

Or, les emplois budgétaires votés au budget primitif devraient être conformes à ceux du compte administratif.

En réponse aux observations provisoires de la chambre l'ordonnateur a fait valoir que « si les emplois pourvus ne sont pas en phase avec les effectifs budgétés, c'est que la municipalité avait fait le choix de la souplesse consistant à disposer d'un certain nombre d'emplois dits « de couverture » pour satisfaire par exemple les nominations intervenues en CAP. En revanche, le récent tableau actualisé des effectifs (au 31 juillet 2009) donne clairement la répartition des effectifs par statut, pôles et services ».

Il en est de même pour les emplois non titulaires, où des différences subsistent entre les budgets primitifs et les comptes administratifs. En 2007 si 421 emplois de non titulaires sont prévus au budget, le compte administratif indique un nombre des emplois non titulaires s'élevant à 402 agents. En 2006 cette différence est inverse, et révèle qu'il y a plus de personnels au compte administratif (421) qu'au budget primitif (407). Cette singularité amène à mettre en cause la sincérité du budget primitif de la collectivité.

Les mouvements des droits budgétaires ouverts ont été, d'après les budgets primitifs votés en conseil, les suivants, sur la période :

	2005	2006	2007
Créations	62	155	115
Suppressions	136	516	23
Solde	74	361	92

Les importantes suppressions effectuées sur l'exercice 2007 correspondent à une présentation scindée des emplois titulaires et non titulaires. Les suppressions et créations en 2006 et 2007 correspondent aux variations de l'état du personnel joint en annexe des budgets primitifs.

Les modifications du tableau des effectifs annexé au budget primitif, sert pour la collectivité, à ajuster ses personnels suivant les postes pourvus par les personnels en place. Si la dénomination du poste change, les postes sont ouverts pour leur dénomination nouvelle mais n'implique pas une annulation des postes, sous leur dénomination ancienne. A titre d'exemple, pour la dénomination « garde champêtre principal », en 2004 six postes sont ouverts, pour l'exercice 2005, la dénomination du grade change est devenu « garde champêtre chef ».

Le nombre de postes ouverts pour la nouvelle dénomination est de six, mais six postes sont encore ouverts pour l'ancien grade dans les emplois créés. Ces six postes ne sont pas pourvus, étant donné qu'ils le sont au nouveau grade de « garde champêtre chef ». Cette pratique a pour effet d'augmenter indûment le nombre de postes budgétaires, sans que cette augmentation réponde aux besoins de la collectivité.

La chambre n'a reçu de la collectivité que deux délibérations du conseil municipal créant un emploi de conservateur en chef titulaire (6 juillet 2006) et créant un emploi contractuel d'adjoint au directeur général des services (27 novembre 2008).

Tous les autres mouvements de postes sont relatés dans l'état du personnel du budget primitif.

Il convient de fiabiliser les informations nécessaires au pilotage de l'activité communale, afin de la maintenir en adéquation avec les budgets votés. En ce domaine précis, la gestion des personnels semble perfectible. La mise en place de la GPEC pourrait permettre d'améliorer la fiabilité de ces informations.

En outre, il importe de relever la dérive catégorielle instaurée. En effet, sur la période 2004-2008, et alors que les effectifs, pris dans leur globalité, accusent une baisse de 2,5 %, la médiane catégorielle s'est déplacée vers le haut.

En 2004, le nombre d'agents encadrés par un personnel de catégorie A s'élève à 15. Si les personnels de catégorie B sont inclus dans l'encadrement, le nombre d'agents encadrés par les personnels de catégories A et B s'élève à 4,79 agents.

En 2008, le nombre de personnels encadrés uniquement par des personnels de catégorie A s'élève à 12. En intégrant les personnels de catégories B dans l'encadrement, ce nombre diminue à 4,3 agents.

Le taux d'encadrement global de la collectivité demeure satisfaisant.

Cette variation, est somme toute logique en analysant la variation des différentes catégories, les personnels de catégories B et C diminuent de 8,5 % et 2,15 % alors que les personnels de catégories A augmentent de 9,16 %.

Le taux d'encadrement de certains filières est quelque peu, faussé par l'absence d'encadrant de catégorie A voir B. Les filières sociales et d'animation en font partie.

L'inexistence de cadres dans les filières sociales et animation pose question. Si la structure de pôles mis en place par la municipalité conduit, à l'évidence, à maintenir un encadrement administratif des secteurs en cause, il apparaît que l'absence totale d'une compétence d'encadrement du personnel du métier présente des inconvénients.

La filière sport et la police municipale sont amputées d'agents de catégorie A, le taux d'encadrement est donc calculé sur les agents de catégories B. Il est constaté sur la filière sport un nombre de catégorie B grandement supérieur aux agents de catégorie C. Pour la police municipale, le nombre de catégorie B en 2004 ne permet pas de constater un taux d'encadrement réaliste. En 2008 ce taux est plus fondé avec un cadre pour 13 agents.

La direction, qui, par essence, concentre les emplois de cadre, ne possède que peu d'agents de catégories B et C. Le service communication laisse apparaître également une absence de personnel de catégorie C. Il est à rappeler néanmoins que ces deux services monopolisent 18 cadres A et 2 cadres B.

Pour la filière technique, il est constaté une augmentation du personnel de catégorie A et une diminution du nombre d'agents de catégorie B et C.

A l'exception des filières sociales et d'animation, le taux d'encadrement des agents de la ville de Metz est assez élevé.

5.6. L'évolution des charges de personnels :

Entre 2004 et 2007 les charges de personnels ont progressé de 4,07 %, alors que les effectifs globaux régressaient de 1,5 %. Cette augmentation des charges de personnels est le fait de l'augmentation du poste « autres indemnités » 11,62 % et de la rémunération du personnel non titulaire 10,10 %.

Malgré une légère diminution de l'ensemble du personnel de 1,5 %, la collectivité n'a cessé d'augmenter sa masse salariale. Cette évolution n'est pas sans incidence sur l'évolution de la situation financière de la commune à terme.

5.7. La durée du travail et l'absentéisme :

5.7.1. Le temps de travail

Le temps de travail des agents municipaux a été fixé par le protocole d'accord pour la mise en œuvre de l'aménagement et de la réduction du temps de travail.

Ce dernier a été ratifié par le maire de la commune le 3 décembre 2001 et accepté par le comité technique paritaire réuni en séance le 14 décembre 2001. Cet accord porte à 36 heures le cycle hebdomadaire de travail sur 4,5 jours, soit une fermeture des services le vendredi après-midi. Le temps de travail est donc de 4 jours de 8 heures, et une demi-journée de 4 heures.

Un fascicule sur le règlement horaire du personnel municipal a été édité en mai 2004. Il permet de mettre en place les différents horaires et leurs gestions. La rubrique II 3.3 p.7 de ce fascicule, où il est fait état de la gestion des heures supplémentaires, précise que ces dernières ne doivent pas dépasser un maximum de 25 heures par mois, compris les heures du dimanche et des jours fériés. Ce dispositif découle pleinement de la mise en œuvre du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires.

Or, sur les bulletins de salaire du mois de juin 2009, il est possible de dénombrier 53 personnels qui bénéficient de plus de 25 heures supplémentaires pour ce mois. Selon l'article 6 du décret précité, *« le nombre des heures supplémentaires accomplies dans les conditions fixées par le présent décret ne peuvent dépasser un contingent mensuel de 25 heures. Lorsque des circonstances exceptionnelles le justifient et pour une période limitée, le contingent mensuel peut être dépassé sur décision du chef de service qui en informe immédiatement les représentants du personnel au comité technique paritaire compétent »*. Il n'apparaît donc pas que ce cadre juridique essentiel ait été mis en œuvre par la collectivité.

Cela ne va pas sans laisser peser de lourds risques juridiques et pénaux, dès lors que le régime du repos compensateur n'est pas scrupuleusement respecté.

Le taux élevé d'accident du travail devrait inciter la collectivité à prendre les mesures nécessaires à l'encadrement des horaires supplémentaires effectuées par ses agents.

5.7.2. Les heures supplémentaires

Il est constaté entre les exercices 2007 et 2008, une augmentation importante des heures supplémentaires de 18,8 %, alors que dans le même temps, l'ensemble du personnel diminue de 1 %. Ce constat démontre que les restrictions effectuées en emplois budgétés se reportent en pratique par l'allocation d'heures supplémentaires.

Les catégories d'heures supplémentaires représentant la masse financière la plus importante font l'objet des augmentations les plus significatives. Ainsi, la catégorie d'heures supplémentaires « inférieur à 14 heures » augmente de 25,7 % tandis que celle consacrée à l'indemnisation des heures supplémentaires effectuées le dimanche augmente de 19,6 %.

Si la catégorie d'heures supplémentaires représentant les heures supplémentaires supérieures à 14 heures n'augmente que peu (3,9 %), c'est qu'en pratique les agents effectuent moins d'heures supplémentaires mais un plus grand nombre en bénéficie.

Deux diminutions sont constatées sur les rémunérations d'heures supplémentaires, les services « cabinet du maire et adjoints » 18,6 % et « administration générale » 69,7 %.

L'augmentation la plus importante est constatée sur le service « population accueil » et le service « réseaux télécommunications » avec respectivement 433,3 % et 288,5 %. De la même façon, l'augmentation des heures supplémentaires pour les services techniques est importante, et atteint des pourcentages conséquents par service, 58,3 % pour le service « espaces verts », 12 % pour le service « propreté », 26 % pour le service « CTM parc automobile » et 15,2 % pour le service « CTM ». Les enjeux financiers sont d'autant plus substantiels que les masses financières en cause sont élevées.

L'augmentation de la rémunération des heures supplémentaires est de 107 571,66 euros soit près de 60 % sur les 178 463,94 euros d'augmentation de l'ensemble des heures supplémentaires entre les exercices 2007 et 2008.

La dernière augmentation importante en masse financière (60 668,83 euros) et en pourcentage (45,6 %) concerne le service de « police municipale », qui compte près de 34 % de la masse financière totale des heures supplémentaires.

Le service « direction des sports », quant à lui, enregistre une augmentation de rémunération des heures supplémentaires de 35,7 % soit près de 20 000 euros.

Ces deux services, techniques et police municipale, regroupent 84 % de l'augmentation totale des heures supplémentaires. En ajoutant le service « direction des sports », l'augmentation totale est de 95 %.

En toute logique, et même si la masse globale pose question, faute d'analyse réelle de la collectivité, les heures supplémentaires affectées à la direction des sports sont imputées sur les heures de nuits (46 %) et les dimanches (42 %). Il n'en reste pas moins que la progression des rencontres sportives ou des entraînements ne semble pouvoir justifier à eux seuls, l'augmentation constatée.

Les raisons de la croissance des heures supplémentaires au service des sports doivent surtout être recherchées dans un absentéisme élevé, et l'indemnisation d'heures à des personnels chargés du gardiennage des gymnases et des équipements sportifs.

L'analyse de l'augmentation des heures supplémentaires facturées par les services techniques révèle que le service « espaces verts » avec une augmentation de 66 % pour les HS < 14, 79 % pour les HS > 14 et 65 % pour les HS « dimanche » dépasse le service « propreté » qui enregistre une augmentation de 17 % pour les HS < 14 et 15 % pour les HS « dimanche ».

Pour le service « CTM » les heures supplémentaires de nuit représentent une augmentation de 23 % et pour le service « CTM parc automobile » une augmentation de 61 % sur les heures supplémentaires du dimanche est constatée. Ce constat laisse à penser que la collectivité a développé une activité importante les dimanches et jours fériés au titre du service automobile.

Les variations les plus importantes constatées proportionnellement sur ces services restent celles relatives au service « population accueil », où des progressions exponentielles sont répertoriées. Les heures supplémentaires inférieures à 14 heures par mois progressent de 380 %, les heures supplémentaires supérieures à 14 heures par mois progressent de 435 % et les heures supplémentaires du dimanche progressent de 3961 %. Les masses financières d'heures supplémentaires de ce service restent cependant bien inférieures aux services techniques ou au service de police municipale.

Du fait de leur paiement intégral, les heures supplémentaires ne peuvent être récupérées. Les services ou pôles ne bénéficient pas d'attribution de budgets « heures supplémentaires », et les dérives constatées par services restent donc sans explication, sans que les volumes utilisés soient maîtrisés.

Le coût des heures supplémentaires reste en effet élevé, même si la collectivité ne peut le mesurer de façon exhaustive.

La chambre souligne en outre que si en moyenne 761 agents bénéficient d'heures supplémentaires indemnisées, trois excèdent le montant annuel de 300 heures indemnisées et quinze, le montant de 200 heures au 30 juin 2009.

L'analyse des heures supplémentaires a naturellement conduit à l'examen de leur déclaration auprès des services comptables.

Sur le seul mois de juin 2009, heures comptabilisées en avril 2009, 59 fiches ont été examinées. Elles correspondent à huit relevés de service. Trois d'entre eux n'étaient signés ni du directeur de service, ni du chef de service. Aucun des relevés ne comportait une date d'exécution du service. La chambre note que dans ce cas précis, l'attestation du service fait n'est pas remplie.

Faute de la tenue d'une comptabilité de cumul des heures supplémentaires et d'un suivi individuel précis, la collectivité s'expose à un risque pénal qui ne peut être négligé. Si d'une part le régime des quotas d'heures supplémentaires n'a jamais été validé par la commission technique paritaire, la collectivité n'est pas aujourd'hui en mesure de certifier que les temps de repos compensateurs sont respectés, ni même que le temps de travail maximum n'est pas régulièrement dépassé.

Le seul document produit par la commune pour justifier le dépassement des heures supplémentaires de jour est un journal d'heures supplémentaires indiquant le nom de l'agent, le mois, la base, le nombre d'heures effectué et le montant payé. Il n'existe pas d'états individuels.

Il n'est pas apparu, enfin, que la commune ait pris une délibération relative à l'octroi des heures supplémentaires précisant les catégories de bénéficiaires, les modalités de liquidation et le plafond du nombre d'heures pouvant être effectuées par les bénéficiaires en application des dispositions du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 sur les indemnités pour heures supplémentaires.

5.7.3. L'absentéisme

L'absentéisme constitue un élément préoccupant de la gestion des personnels de la collectivité. En effet, malgré une nette diminution de 15,30 % des journées d'absentéisme en 2007, le nombre de ces journées reste élevé.

En 2005 le nombre de jours d'absence moyen par agent était de 24 jours. En 2007 ce nombre moyen, s'élève à 20,67 jours.

Si le nombre global de journées d'absence a diminué de 15,3 % entre les années 2005 et 2007, la collectivité ne semble pas avoir résolu le poste accident de service, où la progression est de 120 % entre l'exercice 2005 et 2007. Cette croissance est d'autant plus marquante, que tous les autres types d'absentéisme présentent une diminution notable entre les exercices 2005 et 2007.

Les postes maladie ordinaire et longue maladie représentent près de 80 % des journées d'absence du personnel, soit près de 34 327 journées.

Au final, et globalement l'absentéisme a représenté 10,5 % en 2005 et 9 % en 2007 du temps de travail théorique.

Le service des ressources humaines ne dispose pas d'éléments d'analyse lui permettant de distinguer les jours d'absentéisme perlés, ni même de les isoler par service.

Pour l'exercice 2009, arrêté à la date du 30 juin 2009, le nombre total d'absences recensées est de 27 641,75. Soit près de 65 % du nombre total de jours d'absences comptabilisés en 2007. Si la moyenne actuelle sur le 1^{er} semestre 2009 est maintenue, le nombre total de journées d'absence recensées sur 2009 avoisinera les 55 000, soit près de 26 jours d'absences en moyenne par jour et par personne. Cette moyenne représente plus de 11 % du temps de travail d'un agent à la ville de Metz.

La collectivité a pourtant adopté, de longue date un dispositif de lutte contre l'absentéisme : les primes d'intéressement et d'allocation sociale. Ces primes sont utilisées et sont modulées suivant les jours d'absences.

La prime d'intéressement est modulée partiellement suivant l'indisponibilité des agents jusqu'à 28 jours, au-delà de 28 jours, la prime n'est plus perçue. Une notation attribuée par le chef de service autorise un calcul corrigé de la prime potentielle. L'indisponibilité regroupe toutes les absences, hormis les congés pour événements familiaux et pour accidents du travail ; les absences pour formations non spécifiques au poste de travail sont décomptées pour moitié.

Cette prime ne dispose pas des caractéristiques suffisantes pour motiver les agents et démontrer ainsi son efficacité. Elle est, en effet, frappée d'une opacité certaine autant qu'elle se révèle inéquitable. Les critères de notation suivis par les chefs de service ne sont, en effet, ni clairement établis, ni unifiés ni harmonisés. Il conviendrait, afin de rendre une efficacité utile à cette prime de revoir les bases des notations et de procéder à une harmonisation minimale.

En effet, l'analyse de la délivrance et de l'attribution des primes d'intéressement par service met en exergue de profondes distorsions qui contreviennent à l'esprit initial recherché lors de sa création. Le montant, qu'il est possible d'accorder, est d'une part variable selon les services, ce qui induit des inégalités profondes, en dépit de notations identiques.

La moyenne des primes allouées par service peut ainsi se révéler extrêmement variable, le service le mieux doté pouvant bénéficier d'une moyenne supérieure de plus de 70 % en regard de celui le moins favorisé.

Les dotations individuelles, à moyenne égale, et sur une base théorique considérée sans jour d'absence, donc au taux plein, ne se sont pas révélées plus équitables.

Il apparaît ainsi qu'un agent ayant obtenu une note identique bénéficiera d'une prime d'intéressement plus élevée dans certains services, et notamment dans ceux où l'absentéisme est fort. Conjuguée au défaut de prise en compte des accidents de travail, l'absence d'harmonisation paraît aboutir à une pratique qui s'éloigne considérablement du but poursuivi.

La prime d'allocation sociale est modulée par une déflation de 1/360^{ème} par jour d'absence de maladie ordinaire.

La chambre insiste sur le fait que les absences répétées représentent un coût financier important pour les collectivités territoriales, estimé à près de 1 000 euros par an et par employé en moyenne. Les frais indirects liés à la désorganisation des services seraient, quant à eux, de trois à cinq fois supérieurs au coût de l'arrêt de travail. Il appartient, dès lors à la collectivité de mettre en œuvre les mesures nécessaires à l'analyse et à la réduction de l'absentéisme.

La chambre note également en 2007 le fort taux d'absence des agents titulaires, qui, pris isolément, s'élève à 25,4 jours d'absence par an et par agent. Les jours d'absence pour les titulaires représentent donc 11,1 % du temps total de travail. Le taux des agents non titulaires est *a contrario* assez bas, il avoisine les 2,5 jours d'absence par an et par agent. La chambre a pourtant constaté que le nombre des personnels formés sur la sécurité des agents au travail a subi une diminution de 50 % entre 2006 et 2008, et en 2007 année à fort taux d'absentéisme dû aux accidents de service, deux formations sur la sécurité ont été supprimées par rapport à l'exercice 2006, et 42 % du personnel en moins a été formé.

La chambre ne peut qu'observer en conclusion sur ce point, la corrélation qui prévaut entre les carences du fonctionnement institutionnel des organes chargés de la sécurité des personnes, la faiblesse désormais avérées des formations courantes en matière de sécurité et la progression des accidents du travail.

5.8. La progression dans la carrière

Depuis 2006, la proportion du personnel bénéficiant chaque année de promotion interne ou d'avancement de grade reste stable et représente le tiers des effectifs promouvables.

Un tiers des effectifs communaux bénéficient annuellement d'une mesure d'avancement ou de promotion interne. Ce processus a un impact budgétaire et financier et devrait entraîner à terme, si le même rythme est tenu, une rigidification exagérée des charges de la collectivité.

5.8.1. L'avancement de grade

Conformément à l'article 35 de la loi n° 2007-209 du 19 février 2007 modifiant l'article 49 de la loi 84-53 du 26 janvier 1984, le taux de promotion pour chaque changement de grade est fixé par l'assemblée délibérante. Par délibération en date du 28 juin 2007, le conseil municipal a fixé les taux de promotion dans le cadre des avancements de grade pour l'année 2007 après consultation de l'avis favorable du comité technique paritaire du 21 juin 2007 :

- à 100 % des effectifs ayant réussi à un examen professionnel ;
- à 100 % des personnels prétendant à l'avancement au grade terminal des cadres d'emplois qui relève du groupe hiérarchique supérieur de la catégorie A et qui est subordonné à l'occupation d'un poste de direction ou hautement spécifique ;
- à 30 % pour les personnels faisant partis des grades dont le nombre de promouvables est inférieur ou égal à 10 ;
- à 15 % pour les personnels faisant parti des grades dont le nombre d'agents est supérieur ou égal à 11 agents.

5.8.2. L'avancement d'échelon

Après visa des procès verbaux des réunions de la commission administrative paritaire, il est constaté que tous les agents sont inscrits à l'avancement à l'ancienneté minimum.

L'article 78 de la loi statutaire indique que l'avancement d'échelon à l'ancienneté minimale peut être accordé au fonctionnaire dont la valeur professionnelle le justifie ; la commune pratique à ce jour l'évaluation des agents mais l'examen des tableaux d'avancement permet de constater que celle-ci n'a aucune incidence directe sur l'avancement d'échelon. Bien qu'il soit pratiqué une évaluation spécifique sur la manière de servir, il n'en est pas tenu compte.

La masse salariale relative aux incidences de l'avancement n'avait pas été définie au jour du contrôle. Cette mesure de gestion qui a pour effet direct de planifier l'avancement, autorise en outre la collectivité gestionnaire à mesurer ses effets indirects sur la progression globale de la masse salariale et donc sur la rigidification des grandeurs financières liées. La chambre constate en outre que jusqu'à la réunion de la commission administrative paritaire le 17 mars 2009, la valeur professionnelle des agents ne rentrait pas dans les critères de choix de l'avancement.

5.9. Le régime indemnitaire et la NBI

Les agents municipaux de Metz ont bénéficié d'une augmentation des indemnités et primes de 3,7 % entre 2007 et 2008. Les évolutions différenciées par indemnités sont significatives, notamment pour la rémunération des heures supplémentaires.

Les indemnités versées au personnel n'appellent pas de remarques particulières au plan réglementaire.

Les augmentations de certaines indemnités sont importantes d'une année sur l'autre. Ainsi la nouvelle bonification indiciaire (NBI) accuse une variation de 13 %, la prime de rendement, quant à elle, varie de 14 % et l'indemnité d'astreinte progresse de 21 %.

Le régime indemnitaire a fait l'objet d'une mise en œuvre par délibération du conseil municipal du 29 avril 2004, indiquant en annexe 1, le cadre réglementaire des primes et indemnités appliquées.

Cette délibération complète le dispositif fixé par délibération du conseil municipal du 24 novembre 1995. Ce dernier mettait en place l'application de compléments de rémunération tels que l'allocation sociale de fin d'année et la prime d'intéressement, ces primes étant, antérieurement à cette date, versées par l'amicale du personnel.

A ce jour, 575 agents bénéficient de la nouvelle bonification indiciaire. Les arrêtés accordant la NBI n'appellent pas d'observations.

Le nombre de points d'indice attribués par fonction a été analysé et il n'appelle pas de remarques. L'analyse des arrêtés, des fiches de salaires et des versements effectués révèle cependant, au 30 juin 2009, que deux agents percevaient la nouvelle bonification indiciaire sans que les arrêtés afférents aient été pris par la collectivité. Cette situation a depuis été régularisée.

5.10. Les avantages en nature

Au 30 juin 2009, cinquante logements de fonctions sont attribués au personnel de la ville de Metz. Certains arrêtés d'affectation de logements de fonctions aux personnels n'avaient pas été pris tandis que nombreuses erreurs entachaient les arrêtés de concession. Ainsi, les adresses de certains logements de fonctions ne correspondent pas avec les adresses mentionnées sur les fiches de paie. Les logements de fonctions étant attribués pour des nécessités absolues de service, il paraît impossible d'envisager l'absence du personnel sur le site. Des arrêtés d'affectation de logement indiquaient un nom et prénom différents de celui du bénéficiaire. Les concessions de logement ne sont pas attribuées selon des dispositifs équivalents pour la totalité des bénéficiaires. Quatre personnels bénéficient de la totale gratuité du loyer et des charges de fonctionnement afférentes à ce logement.

La base de gratuité de la majorité repose sur l'octroi du loyer à titre gratuit et du chauffage. Trois personnels bénéficient de la gratuité de l'électricité, six bénéficient de la gratuité de l'eau et sept ne bénéficient que de la gratuité de la location. Une harmonisation fondée de ces avantages serait souhaitable pour offrir les mêmes dispositions suivant les différents logements de fonction attribués pour nécessité de service.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a indiqué que *« l'ensemble des arrêtés ainsi que le tableau des logements de fonction ont été repris (délibération du 26/11/09), les redevances pour les fluides et les sujétions revues et harmonisées »*.

Pour les personnels déclarant l'avantage en nature sur la fiche de paie, aucune évaluation locative sur les logements pour nécessité de service n'a été établie par le service des domaines. Dès lors l'évaluation des avantages consentis ne paraît pas fiable. Cette défaillance crée en outre des différences injustifiées. Tel est notamment le cas de l'évaluation administrative des logements de deux agents qui met en lumière un écart de près de 655,25 euros, alors que les deux logements de fonction sont de taille identiques (deux F5) et sont situés à la même adresse. Selon l'ordonnateur *« cette différence découle des évaluations de France Domaine remontant à 2005, faisant régulièrement l'objet d'une mise à jour en fonction de l'indice ; l'écart entre les deux logements précités résulte donc d'un avis des domaines actualisé »*.

Enfin, un agent employé par la commune, au titre de directeur des ressources humaines, ne peut prétendre à la concession d'un logement de fonction la collectivité n'atteignant pas le seuil réglementaire de 150 000 habitants. Le maire a indiqué que *« le bénéficiaire de la concession de logement pour utilité de service a rendu cette dernière au 1^{er} novembre 2009 »*. Un autre agent, bénéficiaire d'un logement par utilité de service n'assume au titre de la redevance que 25 % du montant de la valeur locative présumée du logement concédée.

Le pourcentage fixé n'est pas conforme au droit positif qui impose une redevance minimale de 48 % dans ce cas précis²⁰. La chambre rappelle que lorsque le montant de la redevance acquittée par le bénéficiaire est inférieur au montant forfaitaire ou à la valeur locative cadastrale, la différence constitue un avantage en nature soumis à cotisations et à contributions sociales ainsi qu'à l'impôt sur le revenu.

L'analyse des bulletins de salaire du mois de juin 2009 a permis de s'assurer de la comptabilisation des avantages en nature pour seulement quatre personnels. Pour les autres personnels aucune mention n'apparaît dans la fiche de paie.

Il est à noter que les avantages en nature relatifs aux véhicules de service n'ont pas été validés par une délibération, et ne sont supportés par aucun arrêté individuel. Deux personnels bénéficient de cet avantage, le directeur général des services et le chef de la mission prospective et enjeux métropolitain. En outre, il n'apparaît pas que la fonction du dernier nommé, autorise la collectivité à attribuer à ce dernier un véhicule de fonction, ainsi qu'en dispose l'article 21 de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990.

5.11. La formation professionnelle

Faute de mise en œuvre d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, les plans de formation sont établis sans objectifs stratégiques à long ou moyen terme. Les formations retenues dans le plan de formation sont issues d'un recensement annuel provenant de chaque service et d'une mise à disposition d'un catalogue du CNFPT. Elles n'embrassent donc pas la vision d'ensemble nécessaire à la gestion des ressources humaines d'une collectivité de cette importance.

Les bilans de formation mettent en lumière une diminution du niveau individuel moyen de formation qui était de 1,80 jours en 2005, à 1,6 jours en 2008 par an et par agent. La baisse du nombre de journée de formation atteint, quant à elle, 10,8 %.

Selon le site internet de la direction générale des collectivités territoriales, la moyenne individuelle de formation pour les personnels de la fonction publique territoriale pour une collectivité de cette importance est de 2,9 journées de formation par an et par agent. La ville de Metz est 45 % en dessous de ce taux sur la période de contrôle.

Les principales lacunes de la politique de formation professionnelle résident dans l'absence d'une véritable stratégie globale de formation. Le plan de formation n'apparaît pas décliné comme un outil au service d'une logique managériale mais plutôt comme un catalogue laissé à disposition des personnels laissées, libres de faire leur choix, parmi les stages proposés. Seule la mise en place de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences résout ce problème.

Il est à noter l'évolution contradictoire des coûts de formation. En effet à l'augmentation du coût des formations de 41 % est en réalité associée la baisse du nombre de jours de formation de 10,8 %. Les personnels bénéficient donc de moins de journées de formation pour un coût plus élevé. L'augmentation la plus importante dans les différents domaines de formation est recensée au niveau des organismes, autres que le CNFPT. Cette croissance atteint 90 %, alors que le nombre de journées de formations organisées par ces organismes diminue de 79,5 %. Ce constat illustre la dérive relevée précédemment. Cela est d'autant plus prégnant que l'augmentation des coûts de formations organisées par le CNFPT a varié de façon moins importante que l'augmentation des journées de formation (24 % pour une augmentation des journées de formation de 111 %).

²⁰ Art R. 98 à 100 du code des domaines ;

La diminution des journées de formations organisées par la collectivité seule ou en collaboration avec le CNFPT est de 54 %, ces journées de formation étaient suivies particulièrement par les agents de catégories C, qui aujourd'hui se tournent vers les journées de formation du CNFPT.

5.12. Les agents contractuels

La collectivité compte plus de cinq cent agents contractuels de tous niveaux soit près du quart des effectifs. Leur suivi ne paraît pas effectué dans des conditions satisfaisantes par les services du pôle ressources humaines. La déficience du support informatique explique en partie ce constat.

Si les procédures de recrutement paraissent clairement identifiées, la rédaction des contrats est apparue nettement perfectible. A l'exception de quelques contrats, le rappel des dispositions portant sur la définition du poste sont succinctes et ne sont jamais couplées à une fiche de poste détaillée. Or, il semble que dans le cas des emplois fonctionnels, le recrutement d'un agent contractuel obéisse à la volonté d'engager un personnel disposant des qualités et des compétences nécessaires à l'accomplissement d'une mission ou à la tenue d'un poste. Le rappel ou le renvoi à une fiche de poste semble donc devoir s'imposer.

S'agissant de la rémunération, les impétrants sont intégrés dans une grille indiciaire préexistante et leur régime indemnitaire est précisé.

Toutefois, le contrat entérine de nombreuses situations disparates. En effet pour certains contrats, le régime indemnitaire servi est similaire à celui des titulaires, tandis que pour d'autres l'absence de mention du dispositif indemnitaire semble créer une inégalité de traitement.

Ainsi une agent recrutée à l'indice 281 en tant que secrétaire au cabinet du maire bénéficie selon son contrat de l'indemnité de résidence, de l'indemnité de difficultés administratives, d'une prime mensuelle dont la nature et le régime ne sont pas précisés et enfin des compléments de rémunération. Trois autres agents, recrutés sur les mêmes postes ne bénéficient pas du régime indemnitaire, le contrat limitant le salaire au traitement brut.

Dans le même sens, l'absence de dispositif indemnitaire prévu pour un agent ne paraît pas satisfaire aux principes du droit positif.

Enfin, deux agents ne bénéficient que d'un salaire qui n'est pas intégré à une échelle indiciaire. Il est alors mentionné dans leurs contrats que leur rémunération nette mensuelle sera respectivement de 3 000 euros et 1 400 euros. L'analyse de leurs bulletins de salaire démontre l'inadaptation de cette mesure puisque la collectivité, pour des raisons techniques, n'est pas à même de leur servir la rémunération prévue (respectivement 2 933,07 euros et 1 379,99 euros) et des primes non prévues leur sont d'ailleurs servies.

En outre, certaines primes qui ne sont pas prévues, par les contrats sont pourtant versées. A titre d'exemple, un agent, qui aux termes de son contrat, ne devait pas bénéficier du régime indemnitaire bénéficie de primes, de même, les trois agents précitées dont le salaire était censé se limiter au traitement, bénéficient des primes servies aux agents titulaires de la collectivité.

Les avantages en nature ne sont pas mentionnés dans les contrats. Il paraît essentiel, de disposer des avantages consentis par la collectivité, afin de procéder aux retenues et aux déclarations fiscales, lorsqu'elles s'avèrent nécessaires.

Le contrat fait un rappel au dispositif d'indemnisation fixé par le décret n° 2001-654 du 19 juillet 2001 modifié pour établir le régime de remboursement des frais de déplacement ; or ce décret est, depuis 2006, abrogé.

La collectivité ne suit pas avec suffisamment de précision les contractuels et ne peut donc respecter le cadre imposée par la loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005, portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique.

Plusieurs contractuels dont le contrat a été renouvelé plus de trois fois ne semblent pas avoir fait l'objet d'une intégration.

Enfin, la chambre observe que le cadre engagé le 2 juin 1997 en qualité de directeur des ressources humaines bénéficie d'un traitement indiciaire et d'avantages en nature, comme un logement de fonction, réservés aux emplois fonctionnels alors qu'il n'assume plus cette fonction de longue date. Ses fiches de salaires mentionnent encore son ancienne position administrative. En réponse aux observations de la chambre la commune a fait valoir que « *la municipalité a, dès qu'elle a eu connaissance de cette situation, donné des instructions précises pour régulariser au mieux des textes en vigueur la situation administrative de l'intéressé, et corriger ses bulletins de salaires* ». La chambre en prend acte.

6. LA GESTION DES PISCINES²¹

Les piscines constituent un espace sportif et ludique mais également pédagogique. L'analyse pratiquée sur le service assurant la gestion et l'encadrement des piscines s'est naturellement étendue à la qualité de l'équipement.

De l'analyse conduite naît une double contradiction issue du sous-dimensionnement en nombre des équipements confronté à la faiblesse de la fréquentation, d'une part, et des coûts de gestion élevés pour une tarification particulièrement modique, d'autre part.

6.1. Des équipements en nombre insuffisant

La ville de Metz ne compte que quatre piscines, et ne dispose pas de centre aquatique pour une population de plus de 120 000 habitants. Ce constat place la commune dans une situation particulièrement défavorable par rapport à la moyenne nationale qui, s'établit à une piscine pour 10 000 habitants. Le ratio présenté par la ville de Metz est plus de trois fois supérieur. Il traduit en la matière, un sous-équipement notable.

La ville de Metz dispose d'une piscine olympique, de deux piscines à destination d'apprentissage et d'une piscine spécialisée.

La capacité des espaces aquatiques, malgré l'importance de la piscine olympique reste modeste, à l'excès. En effet, la ville de Metz compte un mètre carré de bassin pour 51,4 habitants contre un mètre carré pour 27 habitants selon la moyenne nationale. Toutefois, si deux des quatre piscines ont une taille moyenne nettement inférieure à la norme observée (758 m² par piscine²²), une d'entre elle est nettement supérieure.

²¹ L'ensemble des éléments de comparaison sont issus d'une enquête du CERTU commise en 2008 ;

²² Source : acteurs du sport 2007 ;

Les piscines sont harmonieusement réparties sur le territoire messin, mais celles, dont la capacité est la plus importante demeurent relativement éloignées des bassins de populations les plus denses. Ceci est d'autant plus préjudiciable que l'une d'entre-elle, la piscine Bon Pasteur est fermée en période de vacances scolaires. Ce ne sont dès lors que trois équipements qui assurent l'accueil des baigneurs messins sur la période estivale.

La création de l'opération « Metz Plage » sur le plan d'eau, depuis deux ans, apporte une compensation limitée à ce déficit. Elle a toutefois eu une incidence directe sur la fréquentation de la piscine du Luxembourg, dont la baisse est significative, tout en ne comprenant qu'une surface de bassin limitée (150 m² pour les adultes et 56 m² pour les enfants). Selon la commune l'opération *« n'a pas vocation à traiter ce problème de sous-équipement en piscines mais d'apporter une animation urbaine et ludique durant la période estivale »*.

Enfin, la ville de Metz n'était, pas, au jour du contrôle, doté de centre de loisirs aquatique, même si la piscine de Belletanche présente une connotation plus ludique.

6.2. Une absence de stratégie réelle

La gestion de ces équipements sportifs est avant tout marquée par l'absence de stratégie à l'échelle communale. En effet, si l'absence d'un plan piscine, voire celle d'un schéma directeur gouvernant à la fois l'activité courante, la prospective, et les plans de rénovation, est à déplorer, la carence observée, en matière de politique des publics ne l'est pas moins. L'analyse a pu, en effet, démontrer qu'il n'existait pas de politique des publics formalisée. Néanmoins la ville de Metz semble s'être efforcée de favoriser l'accueil des divers utilisateurs (clubs, associations, scolaires) en mettant en place de larges plages horaires d'ouverture au grand public, en réservant des espaces aux clubs et aux associations, et en aménageant des plages spécifiques pour les scolaires.

Les différences de fréquentation par type de public et par équipement démontrent la nécessité de construire une véritable stratégie fondée sur une politique des publics clairement définie autour des piscines. Faute d'une réelle politique des publics des espaces ne sont pas réservées aux activités aujourd'hui communes de thalassothérapie, bien être, ou remise en forme.

Les objectifs poursuivis par la commune visent en théorie, le développement des actions favorisant le mélange des publics et l'intégration par la création d'emploi saisonniers de médiation pour les jeunes adultes, issus des quartiers sensibles.

La ville de Metz apporte un soutien financier et met à disposition les équipements au profit des clubs sportifs proposant des activités aquatiques.

Par ailleurs, des actions éducatives sportives sont menées par les écoles municipales des sports dont les interventions ciblent particulièrement les enfants des quartiers sensibles.

Ces différentes actions gagneraient à être formalisées au sein d'un document stratégique destiné à orienter la gestion des équipements.

6.3. Des coûts de gestion élevés

Bien que la collectivité ait érigé en guise d'objectif, la recherche de la réduction des coûts de fonctionnement des équipements, cette volonté se révèle en pratique, difficile à conjuguer avec l'application de tarifs modérés, autorisant un large accès.

Les coûts de fonctionnement des piscines messines sont mal connus. Le service gestionnaire n'est pas en mesure de livrer la totalité des charges afférentes à la gestion du service.

En effet les documents produits par le service limitent les coûts de fonctionnement à 3 246 390 euros pour l'exercice 2008, sans tenir compte des frais de maintenance et d'entretien ou de nettoyage dont la lecture du compte de gestion révèle pour le même exercice à 544 948 euros. A contrario, le compte administratif par fonction ne comptabilise pas les frais de personnel au sein de la fonction 413.

Les charges de gestion des piscines sont singulièrement élevées. En effet, si la moyenne nationale du coût au mètre carré établit un rapport de 1 200 euros par mètre carré, la ville de Metz présent un coût global de 1 565 euros par mètre carré.

Le coût de fonctionnement des piscines est affecté de la part élevée des charges de personnels qui atteignent 72 % des dépenses globales pour un ratio habituel se situant en règle générale à 60 %, mais également de la progression spectaculaire des dépenses inhérentes à la consommation d'eau (+ 145 % en moyenne entre 2001 et 2009). Les coûts par équipement sont disparates, sans qu'une explication de gestion puisse légitimer de tels écarts.

A l'exception de la piscine olympique, le coût par baigneur des consommations d'eau a crû de manière exponentielle, + 144 % pour la piscine de Belletanche, + 130,6 % pour la piscine du square du Luxembourg, encore doit-on considérer que l'évolution du coût par baigneur présenté par la piscine olympique n'entre pas dans un cadre de normalité puisqu'il atteint cependant + 76,8 %.

La croissance des consommations énergétiques (chauffage et électricité), apparaît moins préoccupante. Elle n'augmente en effet que de 7 % entre 2001 et 2008 et de 2 % seulement entre les trois derniers exercices. Cette analyse globale doit cependant être lue à la lumière des évolutions particulière de chacun des équipements. L'absence d'homogénéité de l'ensemble met en lumière le coût énergétique élevé des piscines olympique et du Bon Pasteur, en matière de chauffage, et du Luxembourg, pour l'électricité.

La commune a planifié la réalisation de travaux importants pour limiter les conséquences de l'accroissement des dépenses énergétiques. Des investissements d'un montant prévisionnel de 1,6 million d'euros visent à générer des économies substantielles d'énergie.

En outre, l'opportunité de brancher la piscine olympique sur le futur réseau de chauffage urbain destiné à desservir les Coteaux de la Seille devrait faire l'objet d'une évaluation.

Enfin, les frais de nettoyage, qui représentent près de 6 % des dépenses globales ont subi une très forte augmentation (+ 44 %) entre 2002 et 2008.

6.4. Une organisation à parfaire

Si une interrogation subsiste quant à la fermeture estivale de la piscine Bon Pasteur, les volumes horaires d'ouverture semblent mal adaptés aux conditions de pratique des usagers.

Les horaires moyens d'ouverture au public des bassins se situent nettement en deçà des observations moyennes. Les écarts entre les horaires moyens d'ouverture et la pratique nationale sont parfois substantiel. Ainsi, la piscine du square du Luxembourg offre un volume d'ouverture de moyen de 4 heures 57 minutes, pour une moyenne nationale de 12 heures 6 minutes. D'une manière générale, les volumes horaires restent constamment inférieurs aux moyennes nationales.

Ce constat est renforcé par celui posé à l'encontre des ouvertures réservées au week-end, pour lequel la ville de Metz se place, dans le cas le plus favorable, plus de deux heures en deçà de l'offre habituelle.

Plusieurs incohérences apparaissent en matière de gestion des horaires d'ouverture. Ainsi, si la piscine du square du Luxembourg n'est censée ouvrir de 7 h 00 à 8 h 00 que les mardis et jeudis, l'analyse de la fréquentation révèle que la piscine accueille des nageurs les autres jours de la semaine tout au long de l'année. De même, alors que la piscine olympique est supposée être fermée au public le mercredi avant 10 h 15, il est patent de constater que des entrées sont couramment enregistrées. Selon les services municipaux, ces ventes de billets seraient destinées à des militaires et des membres d'association dont les créneaux sont pourtant réservés.

En outre, les plages horaires d'ouverture ne semblent pas être ajustées, au plus près. Certaines tranches horaires pour lesquelles la fréquentation demeure faible, ont un coût financier non négligeable, que l'absence de recette renforce. Tel est notamment le cas de la tranche horaire de 20 à 22 h 00 pour la piscine olympique ou de la tranche de 7 à 8 h 00 pour la piscine du Luxembourg. La fréquentation moyenne est, pour ces deux exemples, inférieure à 30 baigneurs jours pour la première et 12 pour la seconde.

Faute de disposer d'équipements en nombre, les créneaux dévolus aux associations sont saturés.

Enfin, la structure des activités déployées autour des bassins diffère quelque peu des observations nationales. Le développement d'activités ludiques y est quasi inexistant tandis que la part réservée au public demeure prépondérante en dépit d'une désaffection continue.

Si les charges de personnels sont élevées, c'est qu'elles sont la conséquence directe d'une organisation, dont le moins qu'il puisse être dit, est qu'elle manque d'efficience. Le nombre important des personnels chargés de la surveillance de la piscine de Belletanche se justifie pleinement par la présence de trois bassins dont chacun exige, en fonction du cadre réglementaire, une surveillance individualisée.

Toutefois l'ouverture sept jours sur sept et des plages horaires particulièrement étendues, la gestion particulière de la piscine de Belletanche, considérée par les habitants du quartier comme leur propriété exclusive, imposent au service des contraintes importantes matérialisées par la réalisation de planning des personnels, et dans le second cas, la présence de trois médiateurs. Au moment du contrôle, les plannings étaient établis pour deux semaines par les chefs de bassins. Cette planification était appliquée directement sans contreseing des chefs de service. Il en résultait d'importantes distorsions de charge entre les personnels.

Il a pu être pris note de la révision de la pratique visant à mettre en place une procédure de validation des plannings et un meilleur équilibre des charges entre les personnels.

Une gestion plus rapprochée de l'absentéisme doit également être mise en œuvre.

Le service semble, en effet, particulièrement marqué par l'absentéisme. Lors du premier semestre de l'année 2009, 1 424 journées d'absentéisme ont été constatées. Sur près de 182 jours calendaires, quatre agents excèdent 100 jours d'absentéisme et cinq, 70 jours. En outre, les agents de la piscine olympique représentent, sur cette même période plus de 67 % de l'absentéisme du service de développement des pratiques sportives pour seulement 37 % des journées travaillées.

L'absentéisme frappe plus spécifiquement les membres de l'équipe technique dont la charge de travail est substantielle. La petite maintenance, dite de proximité est assurée par dix agents. Cet effectif réduit impose une mobilité entre les équipements qui est mal acceptée par les agents et génère des conflits, puis un absentéisme, dont l'incidence ne saurait être minimisée.

Les heures supplémentaires qui se portent à 235 heures accumulées pour l'ensemble du service au 30 juin 2009, se répartissent entre douze agents. Elles ne représentent qu'une fable part du temps de travail théorique.

La mise en place de plusieurs mesures qui s'intègrent dans la problématique générale de la gestion des piscines de la ville de Metz semble indispensable, tant les charges de personnels que les difficultés de gestion organisationnelles constituent un frein à l'efficacité du service. Il s'agit notamment de la mise sous alarme des piscines afin de diminuer les charges de la surveillance nocturne, l'externalisation de la maintenance, et l'analyse des questions énergétiques. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a indiqué que la réorganisation de l'équipe technique avait abouti à la reprise de la maintenance par le centre technique municipal et par l'externalisation du traitement air-eau-chauffage.

6.5. Une fréquentation timide

Les statistiques de la fréquentation ne sont pas satisfaisantes. Le nombre d'usagers ne cesse de reculer depuis 2001 (- 10 %). La fréquentation de la piscine olympique accuse même un recul notable de plus de 26 %.

Témoignage du désengouement constaté, la fréquentation maximale se situe très loin des maxima autorisés. En pratique les piscines se situent à un niveau très inférieur à celui établi au titre de la fréquentation maximale instantanée autorisée. A titre d'exemple, la piscine olympique qui dispose d'un plafond fixé à 950 baigneurs n'atteindra au mieux que 284²³ présences simultanées, alors qu'il est d'usage d'atteindre assez régulièrement la moitié de ce chiffre plafond.

En pratique, seule la piscine « Bon Pasteur » est en mesure d'atteindre un seuil de remplissage journalier susceptible d'approcher la fréquentation maximale instantanée, encore convient-il de préciser qu'une large part des baigneurs y est issue de la pratique scolaire.

6.6. Une activité structurellement déficitaire

Le coût moyen par baigneur atteint 8,10 euros en 2008. Face à ces coûts élevés, la commune n'enregistre qu'un faible produit par baigneur. Ainsi, sur ce même exercice, les recettes perçues ne se portent qu'à 1,47 euros. Le rapport existant entre produits et charges, est de très loin supérieur à ce qu'il est courant, de constater, en la matière.

La faiblesse des tarifications, 2,60 euros pour une entrée adulte en plein tarif et 1,30 euros pour une entrée tarif réduit, n'en est pas l'unique justification.

Ces tarifs se révèlent extrêmement faibles. En effet, le coût moyen national d'une entrée adulte plein tarif en gestion directe était pour la même période de 3,48 euros, tandis qu'elle était de 2,46 euros pour une entrée enfant, selon les mêmes conditions.

La multiplication des tarifs, des réductions et des tarifs de groupe génère, de facto, des recettes modestes. Les facturations de prestations représentent néanmoins près de 13 % des produits totaux.

²³ Présence maximale observée le 26 août 2008 tranche de 18 h à 20 h ;

Si l'application de tarifs modérés permettant un large accès aux équipements, constitue un objectif premier de la ville de Metz, le coût restant à la charge du contribuable (6,63) n'en demeure pas moins important. Il représente en effet, plus de 80 % du coût total.

Le coût restant à la charge de la collectivité est en conséquence rédhibitoire. Alors qu'il s'élève en moyenne à 593 euros par mètre carré, il est de 1 280 euros par mètre carré pour les bassins de Metz.

Seule une augmentation substantielle de la fréquentation conjuguée à une maîtrise des dépenses serait susceptible d'en réduire, significativement, le montant.

7. LE CENTRE TECHNIQUE MUNICIPAL

Le centre technique municipal (CTM) organe essentiel de travaux et d'entretien mais aussi des services généraux de la commune compte quatre services, le service ateliers bâtiment pour l'entretien du patrimoine bâti, le service ateliers parc auto qui assure l'entretien et la réparation des poids lourds, des véhicules légers et des petits engins municipaux, le service ateliers signalisation régulation du trafic chargé d'entretenir la signalisation routière et les équipements municipaux de sécurité et enfin le service manifestations festivités²⁴.

Les missions qui lui sont dévolues, complexes et disparates mettent à contribution 14 corps de métiers dont la gestion au quotidien ne s'impose pas comme une évidence. Le centre technique municipal de Metz regroupe 212 agents.

7.1. Le personnel

Les quatre services sont supervisés par un directeur, épaulé par une cellule de gestion regroupant six agents.

Le turn-over du personnel est quasi inexistant de sorte que le CTM n'a pas senti le besoin de créer des fiches de postes. Les éventuels remplacements sont faits, au coup par coup, sans qu'une prévision établie ait été doublée d'une formation significative.

Les qualifications et compétences de certains personnels pourraient porter préjudice au service du CTM si certaines d'entre elles étaient amenées à changer de fonction ou à être investies de fonctions d'encadrement. Cette perspective, loin de constituer une hypothèse d'école trouvera une traduction, lors du départ en retraite, prochaine du directeur actuel et un peu plus tard, du chef du service signalisation routière-lumineuse-régulation. L'absence de mobilité interne au service a eu pour effet direct d'obérer la polyvalence des agents et semble devoir imposer aujourd'hui la mise en place d'une politique de gestion prévisionnelle des personnels adaptée.

Le service ateliers-bâtiments se compose de 81 personnels dont un ingénieur, chef de service et trois chefs d'équipe agents de catégorie B, le reste du personnel étant des agents de catégorie C.

Le service signalisation routière-lumineuse-régulation se compose de 46 agents, dont un ingénieur principal chef de service et un technicien supérieur chef, chargé de l'équipe de la régulation du trafic.

²⁴ Le site Internet de la mairie de Metz est à actualiser. Sur la page d'accueil dévolue au CTM, on indique que le service est réparti « en trois grandes divisions d'activités ».

La mission chargée de la régulation, compte quatre techniciens supérieurs sur cinq personnels dans son effectif du fait d'une technologie assez importante et d'un service très technique.

Le service ateliers-parc autos, compte 38 personnels, un ingénieur, chef du service et un technicien supérieur, responsable adjoint, les autres personnels sont des agents de catégorie C. L'analyse des effectifs du service Parc auto laisse apparaître une faille dans son organisation. En effet, l'emploi d'un seul électricien poids lourd, peut se révéler invalidante en cas de vacances ou de maladie.

Le service manifestations-festivités est composé de 39 personnels, dont 2 agents de catégorie B, un chef du service manifestations-animations et un personnel chargé de la coordination. Les agents de catégorie C composent le reste des agents.

La polyvalence est peu utilisée, et, surtout, ne traduit pas la mise en œuvre d'une stratégie établie ; elle révèle au contraire de profondes distorsions entre services. Seuls sept ou huit agents sur quatre-vingt un pourraient être concernés pour le service Ateliers-bâtiments, alors que le service Parc auto ne met en place cette polyvalence qu'au niveau des mécaniciens poids lourds et véhicules légers en fonction des charges de travail et des compétences de chacun. Cette organisation de la polyvalence se cantonne donc aux métiers identiques et ne prépare pas les personnels à des fonctions d'encadrement.

La technicité des agents conduit parfois, la mise à disposition de personnels au bénéfice du service des manifestations-festivités notamment en cas de suractivité relative à une manifestation importante.

Le taux d'encadrement du service signalisation (8,2) reste anecdotique, d'autant plus que les quatre personnels de catégorie B se trouvent en fait sur la mission régulation, travail assez pointu et rigoureux mettant en action des personnels qualifiés. Cette mission régulation est déconnectée des activités dévolues aux agents affectés à la mission signalisation.

Le service manifestations-festivités n'a pas de cadre A, à sa tête. Seulement deux agents de catégorie B sont chargés de ce service. Un encadrement plus important serait sans doute souhaitable pour diriger et manager les différentes équipes sur le terrain, surtout pour tâcher de réguler les heures de service, ainsi que les heures supplémentaires.

7.1.1. Les heures supplémentaires

Le centre technique municipal fait un usage abusif des heures supplémentaires. Ces dernières subissent une croissance régulière et représentent plus de la moitié des heures supplémentaires des agents de la collectivité. Les enjeux financiers sont, à cet égard, substantiels.

Sur la période 2007-2008, une forte augmentation des heures supplémentaires a été constatée. L'état des heures supplémentaires du mois de juin 2009, notamment pour le centre technique municipal hors parc auto, laisse présager une poursuite de cette tendance, à la hausse. Le montant des heures supplémentaires relevé au mois de juin 2009 représente déjà 11 % du montant des heures supplémentaires accordé pour l'exercice 2008. Pour ne pas dépasser les proportions de 2008, ce taux aurait dû être contenu à 8,33 %.

Un fascicule sur le règlement horaire du personnel municipal a été édité en mai 2004. Il permet de mettre en place les différents horaires et leurs gestions.

La rubrique II 3.3 p.7 de ce fascicule, où il est fait état de la gestion des heures supplémentaires, précise que ces dernières ne doivent pas dépasser un maximum de 25 heures par mois y compris les heures du dimanche et des jours fériés. Ce dispositif découle directement de la mise en œuvre du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires.

Or, sur les états d'heures supplémentaires de juin 2009, la chambre a constaté que 17 agents avaient dépassé le plafond des 25 heures supplémentaires. Il convient de rappeler que selon l'article 6 du décret précité, *« le nombre des heures supplémentaires accomplies dans les conditions fixées par le présent décret ne peuvent dépasser un contingent mensuel de 25 heures »*.

Lorsque des circonstances exceptionnelles le justifient et pour une période limitée, le contingent mensuel peut être dépassé sur décision du chef de service qui en informe immédiatement les représentants du personnel au comité technique paritaire compétent ». Il n'apparaît pas que ce cadre juridique essentiel ait été mis en œuvre par la collectivité au vu des nombreux dépassements du contingent des 25 heures supplémentaires.

Si la transmission des heures supplémentaires aux services des ressources humaines se réalise sous couvert du chef de service et sous son timbre, la direction des ressources humaines, qui continue à intégrer les heures supplémentaires dans la liquidation de la paie, n'a pas élaboré de système de gestion limitant les risques sociaux et pécuniaires, même si l'importance de ces heures a été signalée.

Le caractère exceptionnel du dépassement ne saurait être retenu en raison de l'usage désormais, tombé sous le coup, d'une gestion courante des heures supplémentaires. Le nombre des agents bénéficiant d'un contingent supérieur à 25 heures supplémentaires, paraît en effet excessif. Face à la généralisation du dépassement de ce seuil des 25 heures supplémentaires, la chambre invite la commune à prendre au minimum une délibération de principe autorisant les heures supplémentaires au-delà du plafond des 25 heures supplémentaires en précisant les personnes et les fonctions concernées.

Dans le cadre de la réglementation relative aux heures supplémentaires de l'article D. 3121-14-1 du code de travail *« le contingent annuel d'heures supplémentaires prévu à l'article L. 3121-11 est fixé à deux cent vingt heures par salarié »*; or quatorze agents au moins de la collectivité bénéficient d'un contingent supérieur pour 2008.

La chambre invite la collectivité à élaborer un cadre juridique strict qui permette à la collectivité de rester dans le cadre réglementaire du code du travail et donc d'appliquer cette limite de deux cent vingt heures par salarié.

Le contrôle de la chambre a permis d'illustrer les importantes attributions d'heures supplémentaires ayant notamment impacté le service manifestation-festivités. Ces heures supplémentaires sont la contrepartie d'une activité d'un service très souvent sollicité par l'organisation de manifestations de plus en plus nombreuses au sein de la commune de Metz. En 2008, 958 manifestations ont été organisées contre 849 en 2007. Au 15 octobre 2009, le service manifestations-festivités avait déjà pris part à près de 950 manifestations sur la ville de Metz. La croissance des festivités, par le travail et les permanences qu'elle implique, génère une forte croissance des heures supplémentaires des agents communaux. Le coût est d'autant plus lourd pour la collectivité qu'un régime de récupération n'est pas mis en œuvre. Il est en outre apparu que les interventions se faisaient également au bénéfice des associations communales dans un cadre pourtant strictement fixé par la commune.

La gratuité des prestations est à la seule initiative du cabinet du maire, qui après avoir reçu un devis élaboré et transmis par le service manifestation-festivité, décide de l'opportunité d'en faire bénéficier l'association à l'initiative des manifestations. Il convient d'indiquer que le devis tient compte des charges de matériels et de personnels, heures supplémentaires comprises. Il convient également de préciser que dans le cas où les prestations du CTM sont payantes, il est courant que le demandeur ajuste à la baisse les prestations lorsqu'il n'annule pas tout simplement son projet. Enfin lorsque le projet est retenu, l'action du service communal ne se traduit pas par la matérialisation comptable de l'aide en nature apportée au bénéfice de l'association.

La chambre relève, en tout état de cause, que le nombre de manifestations pour lesquels il est fait application d'une tarification reste anecdotique (moins de 2 % en 2008).

Le coût des manifestations gratuites a augmenté de 43 % entre 2006 et 2008. Le coût des manifestations en 2009 au 31 août équivaut à 85 % du montant total des charges constatées en 2008. Les charges constatées à cette date pour les huit premiers mois de l'année 2008 s'élèvent à 688 330,81 euros soit une augmentation entre 2008 et 2009 de 22 % à la même date.

Les charges de travail du service manifestations-festivités représentées par l'organisation des manifestations, s'additionnent avec les heures de service normales, réalisées par le service soit 36 heures sur une semaine de travail.

Un système de récupération des heures supplémentaires ou de travail en équipe devrait être mis en place afin de respecter le cadre de la réglementation du paiement des heures supplémentaires.

Des créations de postes au niveau du service manifestations-festivités pourraient être envisagées pour couvrir le nombre trop important d'heures supplémentaires de ses agents. A défaut, une réorganisation du service par poste ou par manifestation semble devoir s'imposer. Une récupération horaire pour les agents de ce service permettrait aussi de faire diminuer le nombre d'heures supplémentaires par agent.

7.1.2. L'absentéisme

Pour l'ensemble du personnel du CTM (212 agents), l'absentéisme représente 3 190,2 jours au premier semestre 2009, soit 15,05 jours d'absence par agent. Pour l'ensemble de l'année 2007, le nombre de jours moyen d'absence par agent de la ville de Metz toute entière, était de 20,67 jours.

Le taux d'absence de 15,05 jours pour le seul premier semestre 2009 est donc bien supérieur au taux relevé en 2007.

Pour le service Ateliers-bâtiments, le nombre de jours d'absence relevé au premier semestre 2009 est de 2 032,75. Pour les 81 personnes de ce service, le taux d'absentéisme s'élève donc à près de 25 jours. Confronté à cette observation, le chef du service ateliers-bâtiments a signalé lors du contrôle réalisé sur place que le taux élevé était dû notamment, à quelques agents, *« bien identifiés, qui usent abusivement d'arrêt de travail dès lors que les opérations à effectuer dans le cadre de leur travail, ne leurs conviennent pas »*.

Le problème a été signalé à la médecine du travail, qui essaye de tout mettre en œuvre pour régulariser ces absences prolongées et à répétition. Une réorganisation du service ou un reclassement des agents en cause pourrait constituer une solution de gestion pour le service.

7.2. Les relations fonctionnelles et commerciales du CTM

7.2.1. Les relations entre les services du CTM et les services de la ville

Le rapport d'activité 2008 du CTM indique les différents services ayant eu recours au CTM, notamment les services des affaires scolaires, des sports, de la jeunesse, des espaces verts, du patrimoine et du cadre de vie, ainsi que divers services ayant recours de façon plus ponctuelle, notamment la fourrière automobile, le service de la délégation à l'emploi, l'environnement et la DTIC.

Les demandes de travaux se font soit de façon écrite par courriel, note de service ou demande GIMA, soit de manière verbale par contact téléphonique avec le secrétariat de direction ou directement auprès du service concerné. Cette absence d'uniformité et de formalisation constitue une absence de garantie de l'exhaustivité de comptabilisation des demandes et donc de la refacturation des coûts, lorsqu'elle existe.

Lorsque de la main d'œuvre est sollicitée, la demande est faite de façon écrite par courriel ou par formulaire transmis par le cabinet. Ces demandes concernent surtout le service manifestations-festivités.

Les missions sont exécutées en fonction du plan de charge du ou des services engagés ou de l'acceptation du demandeur après établissement d'un devis correspondant à la demande.

Les difficultés pratiques constituent des freins dont la fréquence doit être soulignée. Selon le chef de service « *Les difficultés avec certains services résultent essentiellement de la gestion du caractère d'urgence ou prioritaire des interventions sollicitées, d'une augmentation significative du nombre de manifestations, des choix de dates d'organisation des manifestations. Tout cela conduit systématiquement à une difficile maîtrise des heures de service, la solution passant invariablement par l'exécution d'heures supplémentaires* ».

Les relations entre les services du CTM sont coordonnées par une réunion matinale à laquelle participent tous les chefs de services et leurs principaux collaborateurs. Les plans de charge de chaque service sont examinés et commentés pendant cette réunion. Les problèmes éventuels peuvent être soulevés ainsi que les informations de l'encadrement.

L'incohérence organisationnelle qui frappe parfois les services a permis de mettre en lumière des aberrations coûteuses. Il en est ainsi des heures supplémentaires effectuées le dimanche par le personnel du parc automobile. Celles-ci puisent leur source dans l'organisation du service de nettoyage de la commune. En effet, les balayeuses œuvrant le dimanche, sont parfois sujettes à des pannes hydrauliques nécessitant l'intervention sur place des mécaniciens poids lourds pour le dépannage ; le remorquage est alors exécuté par le service de la fourrière publique, seul possesseur d'un plateau poids lourd. Ce système d'intervention fait intervenir plusieurs services et multiplie ainsi les agents de permanence, alors qu'il serait sans doute judicieux de les regrouper ou de les organiser différemment. La chambre note cependant, que la commune, en réponse aux observations provisoires a indiqué avoir substitué à ce système un régime d'astreinte.

7.2.2. Les relations avec les fournisseurs

Le service ateliers-bâtiments du CTM fait appel en priorité aux fournisseurs avec lesquels les marchés de fournitures passés en 2008 ont été reconduits en 2009. Toutefois, la mise en œuvre du processus de la commande publique est l'objet d'importantes distorsions.

Les commandes aux divers fournisseurs d'un montant supérieur à 5 000 euros sont formalisées sous forme de marché public, exception faite du fournisseur Willy LEISNER auprès de qui des commandes de fournitures d'ampoules ont été passées en 2008 pour un montant de 13 120,23 euros. Un marché normalisé aurait dû être conclu, pour suivre l'évolution des commandes de ce fournisseur, et pour établir une base de prix plus favorable en mettant en concurrence les différents prix du bordereau proposés par les entreprises concurrentes.

Des commandes ont été passées auprès du fournisseur Willy LEISNER en 2008 avant le marché de fournitures conclu avec la société CGN.

L'entreprise CGN ayant déposé le bilan en septembre 2009, l'entreprise Willy LEISNER a été de nouveau chargée des fournitures, alors qu'aucun marché n'a été conclu avec l'entreprise.

Pour les commandes passées avec les autres fournisseurs, VERISSIMA, PANOFRANCE, la maison du sol, le montant des fournitures approchant les 5 000 euros, des marchés à procédure adaptée auraient pu être conclus pour mettre en place une concurrence efficace entre les différents fournisseurs permettant d'obtenir une garantie de prix favorables et constants.

Afin d'assurer l'homogénéité du parc de signalisation, *la ville a octroyé le marché à deux fournisseurs : DECAUX et SES. Decaux pour le centre et l'hypercentre, SES pour la périphérie. L'autorisation de commander sans consultation fait annuellement l'objet d'une délibération du conseil municipal.* Aucun marché n'est répertorié pour l'achat de ces fournitures, qui se font directement auprès du fournisseur. La commande de signalisation s'effectue auprès des deux fournisseurs cités, mais reste en dehors du cadre de la commande publique en dépit de l'autorisation de commander délivrée par délibération du conseil municipal. Cet acte qui se soustrait au droit positif n'exonère pas le pouvoir adjudicateur d'une responsabilité qui pourrait être recherchée sur le terrain du délit de favoritisme.

Une consultation des prix a été faite auprès d'autres fournisseurs, par le service signalisation, sur d'autres marques de signalisation directionnelle. Les prix étant équivalents, l'homogénéité du parc des panneaux de signalisation a été privilégiée.

7.2.3. Les relations avec le personnel

Actuellement, le prêt de véhicules pour le personnel de Metz est réglementé. Une demande est transmise au chef du service CTM, par voie hiérarchique. Le prêt est accordé sur décision des services du cabinet du maire. L'aménagement auprès du cabinet d'assurance est effectué pour couvrir le matériel pendant le prêt.

Aucun prêt de petit matériel n'est effectué, néanmoins il serait souhaitable d'assurer un suivi réglementé de ce matériel, sachant que le matériel est utilisé en dehors des interventions municipales sans l'accord des chefs de services.

7.3. La comptabilisation des travaux

Après analyse du compte 722 « travaux en régie », il n'a été constaté aucune intégration en investissement des travaux réalisés par le CTM. Lors de la visite sur place du CTM, l'équipe de contrôle de la chambre a constaté que les achats de poteaux et panneaux de signalisation, des créations de mobiliers pour les écoles de la collectivité et des rénovations importantes étaient imputés en section de fonctionnement.

Or l'instruction comptable M14, tome 1, titre 1, chapitre 2, 2. classe 2 comptes d'immobilisations, stipule que *« Les éléments d'actifs destinés à servir de façon durable à l'activité de la collectivité ou de l'établissement constituent l'actif immobilisé. Les immobilisations comprennent tous les biens et valeurs destinés à rester durablement sous la même forme dans le patrimoine de la collectivité ou de l'établissement. »*

Aucun transfert de charges de fonctionnement n'a été constaté en section d'investissement pour les exercices de 2004 à 2008.

L'instruction comptable M14, tome II, titre 1, chapitre 4, 1.1.3. « transferts entre les 2 sections », indique *« les opérations budgétaires qui se traduisent par une recette de fonctionnement et une dépense d'investissement ont pour effet de réduire l'autofinancement. »*

Cette absence de régularisation a donc pour effet d'augmenter artificiellement l'autofinancement.

Dans l'instruction comptable M14, tome II, titre 4, chapitre 1, 6.1.1. état des travaux d'investissement effectués en régie, *« Il est établi un état distinct par nature de travaux ou par opération. Chaque état est établi en quatre exemplaires, dont deux sont adressés au comptable à l'appui du titre de recettes au compte 72 et du mandat aux comptes d'immobilisations concernés, et un autre au représentant de l'Etat à l'appui du compte administratif pour justifier la demande d'attribution du fonds de compensation pour la TVA »*.

Les travaux exécutés par les services du CTM pour le compte des services de la collectivité, création de parquets, rénovation importante, création de mobilier, doivent être intégrés en investissement par le biais du compte 722 « travaux en régie » afin de respecter le principe de sincérité des immobilisations de la collectivité et d'établir une évaluation correcte de l'autofinancement.

Enfin, la mauvaise imputation des dépenses d'investissement en charge de fonctionnement prive la commune des ressources auxquelles elle pourrait prétendre via la récupération de la TVA par le biais du fonds de compensation de la TVA, sans oublier qu'elle dispose de la possibilité d'amortir les travaux effectués par le CTM.

7.4. La gestion du parc des véhicules

7.4.1. Régime d'utilisation des véhicules de service

La commune ne dispose pas de délibération ou d'arrêté qui définisse les emplois pour lesquels un véhicule de la commune peut être attribué par simple utilité de service.

La chambre relève toutefois qu'au compte-rendu de la réunion du comité de direction en date du 28 septembre 2009, un point a été consacré à l'accès aux véhicules de services.

Il est ainsi rappelé que *« de façon générale, l'affectation d'un véhicule à un agent, qui relève d'une décision du DGS, est liée à ses fonctions et non à son grade ou à sa position hiérarchique. De même, les autorisations de trajets domicile/travail ne seront données par le DGS aux directeurs de pôle et de mission d'appui ou aux chefs de service qu'au regard des fonctions exercées, et devront rester exceptionnelles, dans le cadre notamment du maintien des droits acquis. Des autorisations ponctuelles et exceptionnelles d'effectuer le trajet domicile/travail pourront le cas échéant être accordées aux chefs de service par les directeurs de pôle sous réserve expresse de l'intérêt du service »*.

La chambre remarque que la formulation « *maintien des droits acquis* » est relativement ambiguë dans la mesure où la distinction entre véhicules de fonction, mis à disposition permanente et exclusive de certains fonctionnaires d'autorité, pour les nécessités du service ainsi que leurs déplacements privés, et véhicules de service, que les agents de la collectivité peuvent utiliser sur demande pour les besoins de service, devient trouble.

En effet, soit il existe un règlement pour l'usage des véhicules de service qui s'adresse à l'ensemble du personnel ; soit il existe une délibération qui crée des droits au profit de certains agents en les autorisant à disposer d'un véhicule de fonction. En revanche, l'usage de véhicules de services n'est pas compatible avec le principe du « *maintien des droits acquis* » de certains agents.

Certes, il n'y a pas de réglementation propre aux collectivités territoriales, relative aux véhicules de service. C'est à l'employeur territorial de fixer les conditions d'utilisation des véhicules du parc de la collectivité. C'est pourquoi les collectivités doivent se reporter aux textes applicables aux agents de l'Etat et particulièrement aux dispositions de la circulaire DAGEMO/BCG n° 97-4 du 5 mai 1997 relative aux conditions d'utilisation des véhicules de service et des véhicules personnels des agents, à l'occasion du service.

L'article 21 précité de la loi du 28 novembre 1990 modifiée dispose que les agents occupant des emplois fonctionnels peuvent bénéficier d'un véhicule de fonction par nécessité absolue de service. Cependant cette même loi ne fixant qu'un cadre général, une délibération doit autoriser et délimiter la concession et l'utilisation des véhicules de fonction.

En tous les cas, tout comme l'attribution des véhicules de service à des fins d'utilisation strictement personnelle n'est prévue par aucun texte et serait donc irrégulière, il n'est également fait nulle part mention de véhicules de service affectés à l'usage exclusif de certains agents pour les nécessités de service.

La chambre invite donc la commune à clarifier davantage le régime d'utilisation des véhicules de service par la prise d'une délibération, qui listerait les emplois pour lesquels les véhicules peuvent être remis au domicile de l'agent pour une plus grande disponibilité au regard par exemple de sa fonction et de ses missions quotidiennes, notamment en soirée, de nuit ou en tout début de matinée. La chambre recommande de plus que la délibération soit assortie d'un règlement intérieur prévoyant la délivrance d'accréditations autorisant l'utilisation de ces véhicules de service.

Par ailleurs, la chambre précise que les véhicules de service peuvent parfois être utilisés par les agents pour les allers retours domicile travail, dès lors qu'une assurance est prise à cet effet et qu'une autorisation de remisage leur est accordée. La chambre a pu vérifier l'étendue des garanties du contrat d'assurances souscrit par la ville de Metz pour sa flotte automobile, dont une convention stipule « *que les véhicules peuvent être utilisés par tout conducteur autorisé de fait ou de droit sans limitation d'âge ou d'ancienneté de permis de conduire pour tous les usagers, y compris par les préposés pour leur usage personnel* ». La ville de Metz a donc bien pris une assurance qui couvre les risques lors des éventuels allers retours domicile travail effectués par les agents.

Enfin, la chambre rappelle qu'en cas d'absence de l'agent, durant ses congés notamment, le véhicule doit être remis à la disposition du service. Le fait que la flotte des véhicules soit répartie sur plusieurs parcs à différents endroits de la ville rend compliqué le contrôle physique des véhicules par le responsable du parc. Seulement une partie du parc a été mutualisée en « pool », c'est à dire un concept d'auto partagée entre plusieurs agents de la commune, qui bénéficie de surcroît d'un système de télégestion permettant d'assurer une meilleure traçabilité de l'usage des véhicules.

Le CTM précise que cette gestion informatisée permet « d'assurer un suivi des mouvements de véhicules en temps réel ». A l'exception donc pour les voitures relevant des deux pools mis en place par la commune, il est difficile de savoir si un véhicule a été remis à la disposition du service.

7.4.2. Situation et suivi administratif du parc des véhicules

7.4.2.1. Dimensionnement du parc

Le parc des véhicules a peu évolué ces dernières années. Sur les 1 073 véhicules composant le parc en 2008, un peu plus des 2/3, soit 67,3 %, sont des engins. Les véhicules légers représentent un plus du quart du parc, 26,9 %, alors que la part des poids lourds est inférieure à 5 %, soit 3,6 %.

On observe une remarquable stabilité du parc dans le temps en nombre et par catégorie de véhicules. A priori donc, il n'y a pas eu besoin de modifier la taille du parc des véhicules. Compte tenu de son bon dimensionnement, il conviendrait simplement d'en poursuivre la gestion à « moyens constants » comme l'indique le compte-rendu de la réunion du comité de direction en date du 28 septembre 2009.

Pourtant, lors du contrôle sur place effectué par la chambre, les responsables du parc auto ont reconnu un problème dû à un nombre insuffisant de véhicules légers. D'ailleurs, c'est la raison pour laquelle les pools auraient été agrandis. Le compte-rendu de la réunion du comité de direction en date du 28 septembre 2009 indique ainsi que « afin de satisfaire au mieux les besoins de l'ensemble des services, les pools vont faire l'objet de dotation optimisée notamment par l'intégration en journée de véhicules affectés ; ainsi le pool du 144 route de Thionville sera doté de 20 véhicules (au lieu de 12 actuellement), celui de Teilhard de Chardin de 21 véhicules (au lieu de 20) et celui de l'hôtel de ville de 11 véhicules (au lieu de 4). Ces pools vont par ailleurs bénéficier de véhicules neufs en remplacement des voitures les plus anciennes ».

Cela appelle les observations suivantes de la chambre. D'abord, il est question de trois pools alors que depuis 2002 les rapports d'activité du CTM font systématiquement référence à l'administration de deux pools situés rue de Méric et rue Teilhard de Chardin. Il semblerait donc que jusqu'à présent le pool de l'hôtel de Ville n'ait pas été pris en compte en tant que tel dans les rapports d'activité du parc auto. Ensuite, il est fait allusion à « l'intégration en journée [dans les pools] de véhicules affectés ». Le terme employé « véhicules affectés » pose problème car il renverrait à un usage irrégulier des véhicules de service. La commune est invitée, de nouveau à clarifier le régime d'utilisation des véhicules de service. Enfin, la chambre remarque que les véhicules administrés dans les pools passent d'un total de 36 à celui de 52, soit une progression de 44 %. Les pools auraient donc été, depuis plusieurs années, sous-dimensionnés.

Ainsi plutôt que d'élargir son parc, la commune a choisi d'étendre la maîtrise du nombre de véhicules administrés dans les pools. La chambre, n'ayant pas eu connaissance de l'analyse des besoins à l'origine de cette décision, ne peut que recommander de conduire une analyse précise des besoins en véhicules et engins nécessaires aux missions, si cela n'a pas déjà été fait.

Accessoirement, s'agissant des voitures neuves qui vont remplacer les voitures les plus anciennes des pools, la chambre rappelle que les véhicules neufs doivent être destinés en priorité aux services les plus sollicités ou aux activités les plus concernés, les matériels étant ensuite transférés aux services ou aux activités ayant des besoins moins stratégiques, afin de ne plus avoir un parc constitué de véhicules âgées avec un faible kilométrage.

En répondant à ces critères de bonne gestion, qui sont d'ailleurs inscrits dans les actions de progrès assignés au service parc automobile au travers la « *réaffectation des voitures en fonction du kilométrage parcouru* », on tend vers le rajeunissement du parc tout en permettant l'optimisation des coûts et une baisse de la pollution.

Dés lors que la gestion « *à moyens constants* » semble privilégiée, les perspectives d'évolution du parc communiquées sont, plutôt, d'ordre qualitatif. Les actions de projet du service parc automobile prévoient ainsi l'« *augmentation du parc de véhicules propres (y compris les vélos)* ». Le mode de gestion évolue aussi puisqu'en 2009 et 2010 la commune recourt à la location longue durée pour une partie plus importante de son parc.

7.4.2.2. Politique d'acquisition ou de location du parc

Entre 2005 et 2008, le CTM a procédé au renouvellement de 95 véhicules légers, dont 60 d'entre eux ont été acquis et 35 ont fait l'objet d'une location de longue durée (25 Citroën C2 en 2005, et 10 Renault Clio en 2007).

Parmi les actions de projet du service parc automobile en 2009 figure notamment le « *développement de la location longue durée pour véhicules berlines* » et « *pour véhicules utilitaires* ». Une nouvelle stratégie de gestion se dessine donc pour le CTM qui en recourant à la location de longue durée table sur une plus grande maîtrise des budgets, grâce à des loyers mensuels constants incluant l'entretien et l'assistance.

La situation en 2010 va sensiblement évoluer puisque 25 Citroën C2 auront été renouvelés fin 2009 ; et en 2010 25 berlines ainsi que 12 utilitaires seront remplacés par des locations longue durée. De 35 voitures en location en 2008, le parc en comptera donc 72 en 2010.

La chambre a interrogé le CTM pour savoir si une démarche de comparaison a été initiée entre politique d'acquisition et celle de la location de véhicules. Cela a été effectivement conduit, mais après vérification l'analyse s'est avérée biaisée.

En effet, le service parc auto a comparé le coût de revient d'une voiture louée de génération récente, moins de 5 ans, avec celui d'une voiture à réformer ayant près de 20 ans d'utilisation. Evidemment, les coûts de consommation de carburant et d'entretien étaient nettement à l'avantage de la voiture récente. L'absence de comparaison de deux voitures de même génération a, en pratique, biaisé la réflexion.

Une analyse rigoureuse des coûts liés à l'achat doit prendre en compte les charges d'amortissement du véhicule, les frais financiers, la carte grise, les coûts de gestion de l'achat, puis de la revente, le coût de passage des marchés liés à l'usage du véhicule, les coûts à l'entretien, les charges d'assurance, le coût du carburant.

L'analyse des coûts résultant de la location tient compte du loyer financier, du forfait d'entretien, de la prime d'assurance et gestion des sinistres ainsi que des frais de gestion de carburant.

L'expérience montre aussi que le bilan économique coût/avantages d'une location par rapport à une acquisition peut varier selon les types de véhicules et leur durée d'utilisation. En tout état de cause, les deux modes doivent être étudiés avec précision et rigueur avant tout choix définitif.

7.4.2.3. Situation du parc

Le parc des véhicules du CTM est de taille importante, 1 073 véhicules dont 289 véhicules légers, et très hétérogène, plus de 13 modèles différents de véhicules légers. Il est également relativement jeune et de plus en plus respectueux de l'environnement.

La question de l'âge moyen du parc est importante ne serait-ce que dans la mesure où le coût au kilomètre des différents types de véhicules est corrélé à l'évolution de l'âge moyen.

Alors qu'en général les collectivités locales n'attachent pas une grande importance à l'âge moyen de leur parc qui se situe en moyenne entre 7 et 8 ans, le parc des véhicules légers du CTM affiche une moyenne d'âge de 5 ans et demi en 2009.

Entre 2005 et 2008 le CTM a effectué des achats de véhicules relativement « lissés » dans le temps. A l'exception de l'exercice 2006, les achats des véhicules sont restés compris entre 11 et 15 véhicules par an. Le rythme d'acquisition est donc plutôt régulier, ce qui permet d'étaler, dans le temps, la charge financière liée à ces achats de masse.

Les responsables du service parc auto ont indiqué lors du contrôle sur place de la chambre que les véhicules propres étaient au nombre de 27, 22 Renault Twingo, 3 Renault Clio et 2 Peugeot 106 fonctionnant au GPL.

De plus, lors du renouvellement du parc, en location ou acquisition, ils ont également précisé prendre en compte le niveau de consommations de carburants des véhicules ainsi que celui des émissions CO₂ lors des procédures de passation de la commande publique. Ainsi 25 Citroën C2 dont les émissions de CO₂ sont inférieures à 120 g/Km ont été renouvelés en 2009.

Le concept de « véhicules propres » recouvre les véhicules fonctionnant à l'énergie électrique, à l'énergie hybride, mixtes électriques et thermiques, au GPL ou au gaz naturel véhicules (GNV).

Selon la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie du 30 Décembre 1996, les collectivités locales, qui gèrent une flotte de plus de 20 véhicules, doivent avoir plus de 20 % de leurs parcs en véhicules propres.

Le CTM n'atteint certes pas ce taux. Toutefois, si l'on tient compte des 25 Citroën C2, qui sont parmi les voitures les moins polluantes du marché, le taux des véhicules légers relativement « propres » du CTM avoisine les 20 %.

7.4.2.4. Le suivi du parc

Le CTM dispose de tableaux de bord permettant de dimensionner l'usage et rationaliser le kilométrage des véhicules. Depuis l'année 1999, le CTM utilise le logiciel GIMA, qui, à la base, permet la gestion en temps réel du patrimoine de la ville de Metz. Les responsables du service parc auto ont depuis développé un module informatique spécifique, répondant davantage à leurs besoins.

Les requêtes sur le logiciel GIMA peuvent répondre à des questions très variées, dont le numéro d'immatriculation des véhicules, ou bien les kilomètres parcourus par chaque véhicule sur une période déterminée, pour chaque pôle.

L'analyse des données fournies par le logiciel pour l'exercice 2008 a permis de dresser le tableau suivant s'agissant des véhicules légers :

Kilométrage parcouru par les véhicules légers en 2008

Moins de 3 600 Km/an	44
Entre 3 600 et 6 000 Km/an	66
Entre 6 000 et 10 000 Km/an	96
Entre 10 000 et 20 000 Km/an	81
Entre 20 000 et 30 000 Km/an	10
Plus de 30 000 Km/an	1

Source : CTM – requête GIMA

Il ressort de ce classement que de nombreux véhicules parcourent un nombre restreint de kilomètres par an : 110 véhicules parcourent, en effet, moins de 6 000 Km/an soit 500 Km/mois, ce qui signifierait que le parc est sous-utilisé.

Le tableau suivant reprend pour sa part le cumul des kilométrages parcourus par année et par catégorie de véhicules légers à partir de 2007 :

Taux d'utilisation des véhicules

	2007	2008	2009 (au 30/09/09)	projection fin 2009
Berlines	949 861 km	1 059 209 km	897 118 km	1 196 157 km
Fourgonnettes	855 427 km	1 007 300 km	805 719 km	1 074 292 km
Fourgons	355 177 km	319 302 km	252 994 km	337 325 km

Source : CTM

La tendance sur les trois derniers exercices est à la hausse, illustrant une plus grande sollicitation des véhicules.

7.4.3. Achats, consommation et suivi de carburant

Depuis janvier 2006, la ville de Metz a externalisé les retraits de carburants pour sa flotte municipale. L'approvisionnement en carburant s'effectue au moyen de cartes accréditatives, dans le réseau de stations services du fournisseur Total.

Chaque véhicule possède sa propre carte et chaque personne, autorisée à prendre du carburant, possède des codes confidentiels. Un accès informatique chez Total permet de réaliser, entre autres, un suivi journalier des prises de carburant et de facturation. Mensuellement, un état des erreurs constatées, kilométrages, inversion de cartes, dépassement de capacité, est envoyé à l'ensemble des directeurs de pôles et chefs de service concernés.

Evolution du poste de dépenses en carburants.

	2006	2007	2008	2009 (au 7 octobre)
Dépense carburants	648 090,67 €	719 136,91 €	806 515,02 €	484 584,18 €

Source : CTM

Le CTM a transmis par ailleurs à la chambre la consommation moyenne de carburant sur 2008 par type de véhicule léger.

Consommation moyenne des véhicules (en L/100Kms)

Berlines essence SP 95 (106, Ax, Saxo, Sup.5)	8,51
Berlines essence SP95 (307)	8,70
Berlines Gasoil (Clio et C2)	5,68
Berlines GPL (Twingo)	7,26
Fourgonnettes Gasoil (Berlingo, Kangoo, ...)	7,67
Fourgons Gasoil (Boxer, Master, Daily, ...)	12,68

Source : CTM

D'ores et déjà, on peut relever que malgré le faible kilométrage mensuel constaté des véhicules, la consommation en carburants semble raisonnable.

7.4.4. Maintenance et réparation technique

La taille importante du parc du CTM, ainsi que la gamme diversifiée des catégories de véhicules tendent à rendre la gestion de la maintenance des véhicules sensible. Une attention particulière au bon dimensionnement des stocks des pièces détachées est, dès lors, requise.

Pour autant, le CTM annonce que *« compte tenu du nombre de véhicules et engins constituant le parc automobile de la ville de Metz, de la diversité des références et des modèles, la politique engagée au sein du magasin du service parc auto est la suivante : stock minimum de pièces détachées »*.

Le contrôle sur place effectué par la chambre a permis de constater que l'essentiel des pièces disponibles au magasin provenait des consommables constituant des « stocks de roulements » : gyrophares, cabochon de feux, balais essuies glaces, balais de voirie, quincaillerie.

Le coût du stock disponible dans les magasins du service parc auto à la date du 16 octobre 2009, soit le jour suivant la visite de la chambre, s'élève à 54 568,18 €, dont 33 712,37 € constitué par des stocks « dormants » et 20 568,18 € par des stocks qui ont fait l'objet d'une commande spécifique et qui sont en attente de montage.

La valeur totale du stock des pièces détachées du service parc auto à la date du 16 octobre 2009 ramenée à la valeur de l'ensemble des véhicules du parc est modeste.

La gestion efficace apparente des stocks de pièces détachées semble aller, de pair, avec une efficience grandissante du personnel affecté aux ateliers, en particulier celle de l'atelier poids lourd.

Le personnel du service parc auto a été réduit au fil des ans passant de 45 en 2002 à 38 en 2009. Cette réduction du personnel a surtout impacté l'effectif de l'atelier poids lourd qui est passé de 21 en 2002 à 12 en 2009. Or, cette baisse du personnel est à mettre en relief avec la hausse de l'activité des ateliers. Ainsi, depuis 2003, le nombre d'interventions des ateliers du parc auto pour le compte de la ville de Metz est en progression constante. Sur les trois derniers exercices, cette hausse s'est élevée à 12,7 % alors que dans le même temps l'effectif baissait de plus de 10 %.

En particulier, l'atelier poids lourd a fait autant d'interventions en 2009 qu'en 2008, voire davantage, car l'exercice n'était pas terminé au moment du contrôle, avec 20 % de personnel en moins. En parallèle, les chiffres disponibles montrent une baisse du taux de refus des contrôles techniques entre 2007, 8 % de refus, et 2008, 5 % de refus. Des résultats qui combinent donc une hausse de l'activité quantitative, une amélioration qualitative du travail et un rendement supérieur au niveau des interventions.

Le degré d'expertise est relativement élevé puisque sur l'ensemble des ateliers, les équipes sont amenées à assurer la maintenance de premier niveau, entretien courant, mécanique, aussi bien que celle de deuxième degré, entretiens plus poussés. Le CTM n'a pas procédé à une étude comparative coût/efficacité d'une maintenance interne/externe globale ; pour certains types d'engins, tel que les balayeuses, le choix de privilégier une réactivité plus forte, en cas de panne, a été retenu.

Il convient de préciser que l'atelier poids lourd a fait l'objet d'un investissement important. Plus de 1,6 M€ ont été consacrés à la réalisation d'un atelier moderne et ergonomique. Le déménagement de l'équipe PL dans ce nouvel atelier est intervenu fin mars 2008. Selon les témoignages recueillis, les conditions de travail ont été bien pensées en amont et se sont révélées excellentes dans la pratique.

Autrement, le CTM dispose de moyens d'analyse lui permettant de mesurer le degré d'obsolescence des véhicules du parc. Sans être un outil de pointe en la matière, le logiciel GIMA disposerait des fonctionnalités de base équivalentes, à celles d'un logiciel assurant la gestion de la maintenance assistée par ordinateur. Le CTM indique que *« le suivi des contrôles techniques est assuré informatiquement par le logiciel GIMA. Des convocations sont envoyées un mois environ avant la date anniversaire des contrôles techniques. Les véhicules sont présentés au garage municipal puis emmenés au centre de contrôle. La démarche est la même pour les contrôles anti pollution »*.

Le suivi des services d'entretien et de maintenance est enregistré informatiquement. Les informations mentionnant les coûts d'intervention et les coûts des pièces détachées figurent bien également sur les fichiers d'intervention du logiciel. Toutes ces informations, mises en parallèle, permettent au CTM de déterminer un coût kilométrique par type de véhicule.

8. LA POLITIQUE DE LA VILLE

La politique de la ville vise à insérer durablement les populations et les territoires urbains les plus en difficulté, en travaillant sur les facteurs à l'origine de l'exclusion sociale. La commune de Metz qui, comme les autres collectivités de cette taille, possède des quartiers réputés difficiles, constitue un acteur clef de cette politique.

Après plus de neuf années consacrées à la réduction des inégalités sociales, à la revalorisation des quartiers urbains, il importe d'une part d'examiner comment les particularités territoriales ont été prises en compte et suivies, et d'autre part de mesurer l'efficacité et l'efficience des mesures prises.

Sur la période en examen, deux documents contractuels fixent le cadre de l'intervention concertée en faveur du développement des territoires : le contrat de ville 2000-2006 et le contrat urbain de cohésion sociale.

8.1. Périmètre et organisation de la politique de la ville

La ville de Metz, est depuis les années 60 confrontées à l'émergence de quartiers au développement hétérogène. La politique de la ville en dessine les contours.

8.1.1. Six quartiers prioritaires

La commune de Metz a défini six quartiers prioritaires. Des dysfonctionnements socio-économiques d'ordre divers, chômage, délinquance, échec scolaire, difficulté d'intégration sociale, professionnelle, culturelle, persistent sur certains quartiers de l'agglomération messine. Bien qu'ils connaissent des intensités variables selon les territoires, ils se concentrent principalement sur les espaces faisant l'objet de la nouvelle contractualisation, au titre de la cohésion sociale et territoriale : Metz-Borny, Metz-Bellecroix, Metz-Patrotte, Boileau-Pré-Génie, chemin de la Moselle et Hannaux-Barral-Frécot.

A l'exception du quartier Hannaux-Barral-Frécot qui est classé en catégorie 3, l'ensemble des quartiers ciblés ont été placés dans la classe prioritaire de la catégorie 1.

8.1.2. La pertinence territoriale globale

La pertinence d'un territoire politique de la ville se mesure à l'aune de sa "pertinence socio-économique" c'est-à-dire de sa capacité à couvrir les besoins socio-économiques présents sur les territoires, mais aussi à l'aune de sa "pertinence sociopolitique" c'est-à-dire de sa capacité à mettre en place une démarche globale de projet de projet. Dans ce but, il importe de mesurer le processus ayant conduit à la détermination des quartiers prioritaires.

L'analyse de la précarisation quartier par quartier n'est que, rarement, conduite. Il en résulte ainsi une absence de perception de l'évolution intrinsèque des territoires réputés pertinents pour la mise en œuvre des actions de la politique de la ville.

Par ailleurs, la pertinence territoriale s'exprime dans la continuité contractuelle matérialisée par la signature d'une convention unique portant sur l'ensemble du quartier Saint-Eloi-pré Génie, dont la continuité territoriale est patente.

D'une manière générale la pertinence territoriale n'est mesurée, lorsqu'elle l'est, qu'avec retard. Ainsi, les données essentielles inhérentes aux quartiers suivis, dans les différents contrats, n'étaient pas connues lors du contrôle.

8.2. Un processus d'évaluation à perfectionner

Aucune évaluation finale du contrat de ville 2000-2006 n'a été réalisée, pas plus que les bilans d'étapes évaluatifs prévus dans le cadre du dispositif. Seul un compte rendu financier et un état des dossiers en cours ont été régulièrement, présentés, au comité de pilotage.

L'article 5.3. du contrat d'agglomération prenait pourtant une position forte en indiquant que « l'évaluation a été le point faible du dernier contrat ». Force est de constater qu'elle sera aussi celle de celui-ci.

Ce même article prévoyait aussi que l'évaluation se déroule « en continu pendant toute la durée du contrat, avec une prise en compte de différents temps :

- annuellement, une observation évaluative sera réalisée sur une thématique, un territoire que le comité de pilotage décidera d'approfondir ;
- à mi-parcours (2003) une évaluation stratégique sera faite par l'ensemble des partenaires du contrat ;
- en fin de contrat une évaluation globale ».

En pratique cette mission était confiée au directeur de projet (AGURAM) chargé de mettre en place le dispositif.

Enfin, « *ce suivi stratégique* » devait être « *enrichi par une évaluation plus qualitative des actions entreprises, évaluation qui s'appuiera notamment sur l'élaboration d'un débat contradictoire avec les habitants* ». Il paraît à la chambre que ces mesures n'ont pas été mises en œuvre.

8.3. La mise en œuvre du contrat de ville

8.3.1. Présentation générale

Le contrat de ville élaboré conjointement par les collectivités territoriales adhérentes et le représentant de l'Etat, à la suite du diagnostic stratégique validé le 20 décembre 1999, s'efforce de mettre en cohérence et en synergie, un ensemble d'actions destinées à remédier aux difficultés éprouvées par les populations d'un ou plusieurs quartiers, afin de réintégrer ces territoires et leurs habitants dans le fonctionnement normal de l'agglomération.

Le contrat ville de l'agglomération messine²⁵, signé le 10 avril 2000 avait pour ambition d'accompagner les quartiers sensibles dans leur transformation et dans leur retour dans le droit commun. Au terme de ce dispositif et au regard du constat du maintien des retards de développement de ces quartiers, notamment dans les domaines sociaux-économiques et urbains, la volonté de promouvoir l'égalité des chances des habitants des quartiers sensibles est demeurée une priorité des partenaires engagés dans la politique de la ville.

Le principe fondateur de la politique de la ville est demeuré inchangé, à savoir intervenir sur des territoires prioritaires au profit de leurs habitants.

Un accent particulier a été mis sur le quartier de Metz-Borny avec le lancement du grand projet de ville. Ce projet global de développement social et urbain, comporte d'ambitieuses opérations de renouvellement urbain. L'objectif imparti au projet urbain, était de proposer les outils de transformation rapide et radicale de la structure du quartier. Cependant, le pari porté par le projet présenté est, qu'au-delà de l'urgence à agir, celui-ci doit proposer de façon durable les conditions d'un nouveau développement.

8.3.2. Les objectifs du contrat de ville

La convention cadre relative au contrat d'agglomération signée le 10 avril 2000, fixait des objectifs clairs et des axes transversaux. S'il peut dans un premier temps être regretté que ces objectifs très généraux ne soient pas déclinés par des indicateurs mesurables et quantifiables, il doit être relevé dans un second temps que les grands objectifs n'ont trouvé une traduction financière que de façon éphémère et volatile.

En effet si lors des deux premiers exercices de mise en œuvre du contrat de ville, la déclinaison financière reprend clairement les objectifs, celle-ci est modifiée dès l'exercice 2001. L'appel à projet 2002 fixera quatre axes prioritaires, l'insertion par l'économie, la prévention, la lutte contre la délinquance l'aide aux victimes et l'accès au droit, l'aide et le soutien aux parents, l'insertion par le sport et la culture.

²⁵ Il se réduit en pratique aux quartiers sensibles des communes de Woippy, Montigny et Metz ;

En 2003, deux priorités seulement seront définies, le développement et l'insertion économique au bénéfice des habitants des quartiers sensibles le développement de la prévention de la délinquance et de la lutte contre les toxicomanies.

La déclinaison financière du contrat d'agglomération compte désormais trois rubriques : le financement hors priorités et le financement des priorités numéro un et numéro deux.

En 2005, les priorités porteront sur le développement de l'insertion économique et de l'emploi, le développement de la prévention de la délinquance et de la lutte contre les toxicomanies, et sur la réussite éducative.

Enfin, en 2006, les priorités seront devenues :

- développer l'insertion économique et l'emploi ;
- développer la médiation, la prévention de la délinquance et la lutte contre les toxicomanies ;
- favoriser l'accompagnement éducatif pour une meilleure insertion sociale.

Bien que très voisines avec les précédentes les modifications apportées, déterminent un champ nouveau et contraint de priorités.

L'analyse de l'évolution des priorités démontre qu'il était extrêmement difficile d'assurer un suivi financier global des actions déterminées initialement mais également de pouvoir en contrôler l'efficacité, les nombreuses variations dont elles ont fait l'objet n'étant pas, de nature, à en assurer ni la cohérence ni le suivi.

8.3.3. Le fonctionnement des instances de pilotage

L'article 5 du contrat de ville établissait des instances et des moyens de suivi matérialisés par l'instauration d'un comité de pilotage, la constitution d'une équipe opérationnelle animée par un directeur de projet. Les réunions de ce dernier ont été très régulières lors des trois premiers exercices puis ont subi un ralentissement en fin d'exécution du contrat.

La chambre relève que la participation au comité de pilotage a été très active, toutefois il a pu être noté que si le dispositif prévoyait la participation active de la Région Lorraine, cette dernière n'a jamais siégé. Il ne semble d'ailleurs pas qu'elle ait été conviée. Les techniciens du conseil régional participaient cependant régulièrement au comité technique.

Le comité de pilotage a, au contraire, été enrichi par la présence de membres dont l'expérience et la qualité ne sauraient être discutées. L'article 5 du contrat fixait que *« sur l'ensemble de ces réunions annuelles, une d'entre elles, consacrée plus particulièrement à l'évaluation sera élargie en particulier aux parlementaires de l'agglomération messine et aux représentants du conseil général »*. Il a pu être ainsi constaté que, outre les représentants du conseil général de la Moselle, le procureur de la République ou le directeur départemental de la protection judiciaire de la jeunesse assistaient régulièrement au comité de pilotage.

Toutefois, le dispositif n'a été qu'incomplètement respecté. En effet, la réunion annuelle relative à l'évaluation du contrat n'a jamais été tenue.

Enfin, ni le rythme annuel des réunions devant coïncider avec des étapes décisionnelles, ni la rédaction d'un règlement intérieur fixant le mode de fonctionnement du Comité n'ont été réalisés.

8.3.4. L'implication des associations

Les associations se sont largement impliquées dans les projets financés dans le cadre du contrat d'agglomération. En effet, près de 94,8 % des projets financés portent sur des propositions élaborées et soutenues par des associations.

En pratique le tissu associatif est moins intéressé et dynamique qu'il n'y paraît. Il se limite à une vingtaine d'associations dont certaines reçoivent l'essentiel des appels à projet. La diversification reste cependant difficile dans un secteur où les besoins sont hétérogènes et permanents tandis que le potentiel de réponse adaptée demeure limité. En réponse aux observations provisoires la commune a précisé que *« Les actions menées reposent en effet sur un socle d'associations qui a peu évolué quant à sa représentativité »*.

Les masses financières présentées dans les projets sont conséquentes et le taux de subventionnement cumulé, élevé. Il peut dès lors paraître étonnant que des contrôles d'activités et de réalisation financière n'aient pas été diligentés, par la structure chargée de la conduite du projet. Si la commune soutient avoir effectué des contrôles d'activités, elle n'a jamais été en mesure de présenter des rapports de vérifications même sous une forme la plus sommaire qui soit.

8.3.5. Le financement du contrat de ville

Les engagements financiers du contrat de ville sont fixés par l'article 5.4. du contrat d'agglomération. L'Etat s'engage à participer à *« même hauteur que les communes »*.

Sur l'ensemble des projets, hors investissement ayant reçu un agrément du comité de pilotage, la répartition du financement ne se révélera pas, en adéquation, avec celle, initialement prévue. En effet, la participation de l'Etat, qui devait être égale à celle des collectivités locales sera nettement supérieure. Certes, certains projets auront été davantage subventionnés par les collectivités locales, mais cela restera ponctuel et peu déterminant.

En pratique si les collectivités signataires du contrat d'agglomération, donc hors département, ont apporté 27 % des financements, le poids financier de l'Etat représentait 52 %.

Le contrat d'agglomération matérialisait le choix des communes membres d'adopter une clé de répartition permettant de répartir le poids commun des actions transversales et des projets intercommunaux.

En réalité ce cadre de financement ne sera que très rarement respecté. En effet, les projets seront financés en fonction de l'intérêt premier des collectivités et non de l'aspect intercommunal. De fait près de 46% des projets ne recevront pas un subventionnement global des collectivités. De plus lorsque les communes choisiront de financer ensemble le projet, elles ne respecteront que rarement la clé de répartition contractuelle. La part proportionnelle de l'intervention de la commune de Woippy étant près du double de celle initialement fixée.

Le bilan global des dossiers financés par la commune de Metz démontre d'une part que le montant moyen de la subvention accordée par action est de 12 000 €.

La moyenne annuelle des subventions du contrat d'agglomération pour les habitants de la ville de Metz se porte à 7,03 €. Ce montant se situe en retrait de la moyenne nationale qui établit le coût moyen par habitant de la subvention versée à 10,00 € par an pour les métropoles de la taille de Metz.

La vision globale du subventionnement accordé par la ville de Metz démontre que le financement des 405 projets, parfois itératifs, s'est déroulé de façon harmonieuse, après une phase d'impulsion forte matérialisée par un nombre de projets plus importants en début de contrat de ville. L'investissement, concentré sur 14 projets est resté modeste.

Au total, l'ensemble des financements des projets du contrat d'agglomération représente environ 60,9 M€, dont plus de 9,9 M€ émanent de la politique de la ville, soit environ 14 %. Les montants ainsi alloués représentent près de 86 % des besoins déclarés des projets agréés. Selon cette analyse globale du contrat d'agglomération, l'effet levier des crédits politique de la ville, donc de l'Etat, sur la mobilisation des crédits communs est indéniable.

La chambre relève que l'implication des habitants est restée limitée. En effet, les parties n'ont pas créé de fonds de participation des habitants (FPH). La création de ce fonds vise pourtant à soutenir les petites associations qui dynamisent les quartiers prioritaires par leurs actions ponctuelles mais nécessaires et permettre une réelle participation des habitants à la prise de décision et à la vie des quartiers. Cette carence explique très certainement le nombre restreint d'associations de faible importance dont la création est issue des quartiers eux-mêmes.

8.4. L'impact du contrat de ville

8.4.1. Les actions par quartiers

Si le contrat d'agglomération porte sur le développement accompagné de cinq quartiers prioritaires où vivent les populations les plus en difficulté, le suivi n'est effectué qu'en fonction de trois quartiers et des interventions inter quartiers. Le quartier Hannaux Frécot Barral pourtant classé en zone urbaine sensible ne semble avoir ainsi bénéficié d'aucune action.

Les actions communes et celles destinées au quartier de Borny concentrent les trois quarts des projets conduits dans le cadre du contrat d'agglomération. Toutefois, la distorsion est encore plus significative lorsqu'on l'examine à l'aune du rapport de population.

Ainsi, si le quartier de Borny représente 58 % de la population concernée par le contrat d'agglomération, il concentre 67 % des actions. A l'inverse, le quartier de Metz-Bellecroix fait l'objet d'un moindre dynamisme puisque, bien qu'il accueille 18% de la population classée en ZUS, il n'obtient que 7 % des projets.

8.4.2. Les actions par thèmes

Les actions conduites sous l'empire du contrat d'agglomération ont porté plus particulièrement sur les thématiques de l'éducation et de la prévention de la délinquance.

La reprise des actions conduites sous la déclinaison initiale des grands objectifs du contrat, laisse toutefois apparaître de profondes distorsions entre les thématiques.

Deux grands objectifs paraissent en effet empreints d'une réalisation peu conséquente, alors qu'ils semblent constituer, eu égard aux quartiers auxquels ils s'adressent, des actions prioritaires. L'objectif de la santé, qui ne couvre que 1 % des projets n'a été converti en action qu'à compter de l'année 2003. Les projets conduits demeurent en pratique limités. Selon la collectivité, « *cette situation s'explique par l'absence d'opérateurs susceptibles de mener des opérations sur ce domaine* ». Enfin, l'objectif « *habitat et cadre de vie-renouvellement urbain* » en dépit de la symbolique forte qu'il véhicule n'a fait l'objet que de sept projets, soit à peine plus d'un par an.

Il est vrai que cette thématique est depuis relayée ponctuellement par le grand projet de ville et les opérations de renouvellement urbain.

Il apparaît enfin que l'accent a été placé sur des actions ciblant plus particulièrement la sécurité, 23 % des projets, et l'éducation, 20 % des projets.

8.4.3. Des résultats encourageants mais peu homogènes

La mesure des résultats, ne laisse apparaître qu'une homogénéité relative, aussi les analyses sont elles en premier lieu présentées par zone urbaine sensible.

8.4.3.1. L'emploi

Les caractéristiques de l'évolution de l'emploi sur les zones urbaines sensibles traduisent une inflexion favorable de la dynamique en faveur de l'emploi. Sur un plan global la situation des demandeurs d'emploi a trouvé une issue favorable selon un rythme nettement plus élevé que celui constaté sur le reste de l'agglomération. Ainsi, entre 1999 et 2008, le nombre de demandeurs d'emploi a été réduit de près du quart (- 70,21 %).

Cependant, l'analyse par quartier met en lumière une évolution très contrastée. En effet, si pour les quartiers les plus emblématiques de la politique de la ville, et propulsés comme tel par l'éclairage médiatique, le recul du chômage est patent, tel n'est pas le cas pour les quartiers moins en vue, ou pour ceux dont la médiatisation s'est révélée moins efficace. Ainsi, pour les quartiers de Borny, Bellecroix et chemin de la Moselle, le taux de chômage a régressé de près de 30%, compte non tenu d'une diminution sensible de la population pour le quartier de Borny, alors qu'il progressait sensiblement pour le quartier de Saint-Eloi-pré Génie, + 6 %, et plus nettement encore pour le quartier Hannaux Barral Frécot, + 29 %, et ce, en dépit d'une diminution significative de la population respectivement - 9 % et - 12 %.

Le nombre de demandeurs d'emploi, DEFM toutes catégories, est pourtant en nette régression sur l'ensemble des zones sensibles et présente même parfois un recul supérieur à celui enregistré, au plan national. Cet écart entre taux de chômage et nombre de demandeurs d'emploi est la traduction d'une part de la diminution de la population active et d'autre part de la cristallisation d'une marginalisation, d'une part, de plus en plus significative de la population.

Ainsi, pour le quartier de Bellecroix, si le taux de chômage a diminué de 26 %, le nombre de demandeurs n'avait subi qu'une déflation de 11 % sur la même période.

Plus étonnant, sont les évolutions contrastées de la diminution du nombre de chômeurs et, à contrario, de l'augmentation du taux de chômage des quartiers pré Génie et Hannaux Barral Frécot. Ce constat, qui ne porte que sur la population active ayant accompli une démarche de recherche d'emploi renforce celui de la marginalisation évaluée sur ces quartiers.

S'agissant de l'évolution intrinsèque des demandeurs d'emploi, deux caractéristiques dimensionnantes méritent d'être relevées. D'une part, le recul important des demandeurs d'emploi de moins de 25 ans et plus particulièrement sur le quartier Hannaux Barral Frécot, - 59 %, largement dû à la conclusion de contrats aidés, et d'autre part l'évolution discordante du nombre de demandeuses d'emploi du quartier de Bellecroix. En effet, alors que sur l'ensemble des zones urbaines sensibles de Metz on constate une diminution très nette de la recherche d'emploi des femmes, le quartier de Bellecroix continue d'enregistrer une hausse élevée, + 16 %. Cette évolution négative doit être rapprochée de la faiblesse des actions d'accompagnement conduite, en ce sens, sur le quartier dans le cadre du contrat d'agglomération.

L'écart entre la proportion des jeunes de moins de 25 ans demandeurs d'emploi dans les quartiers et sur l'agglomération messine, 21,70 % de la population active, est très réduit.

Sur cinq zones urbaines sensibles, deux seulement sont en deçà du taux moyen messin, tandis que les zones de Borny et du chemin de la Moselle semblent plus durement frappées par le non emploi de cette catégorie de population.

La proportion des femmes en recherche d'emploi dans les quartiers est en outre très inférieure à celle constatée sur l'ensemble de l'unité urbaine messine, au sens INSEE. Ce constat doit cependant être atténué par la prise en compte de la faible part active de la population des femmes au sein des quartiers. Ces raisons socioculturelles, qui minimisent la part du travail des femmes rendent, à la proportion de la population féminine en recherche d'emploi une situation plus en phase avec la sociologie des quartiers. Dès lors le pourcentage constaté peut paraître, au contraire, particulièrement élevé dans le quartier de Bellecroix où il atteint 43,10 %, soit un rapport très proche de celui relevé sur l'agglomération 43,60 %.

Enfin, il convient de relever la tendance profonde à la marginalisation observée dans les zones urbaines sensibles. En effet, si le taux des demandeurs d'emploi, dont l'inscription à Pôle Emploi excède deux ans, est globalement inférieur à la moyenne urbaine de l'unité messine 9,90 %, le quartier du chemin de la Moselle présente, au contraire, un taux nettement supérieur 12,30 %.

Les quartiers affichent, en outre, une tendance plus marquée que la moyenne en matière de distribution du revenu minimum d'insertion. Alors que le taux moyen de l'unité urbaine culmine à 15,90 %, le pourcentage des demandeurs d'emploi de longue durée bénéficiant du RMI de l'ensemble des quartiers se révèle constamment supérieur, atteignant même pour certain 27,50 % Bellecroix.

Il en est de même du pourcentage de réinscription des demandeurs d'emploi. Si l'ensemble des zones urbaines sensibles présente un taux supérieur à la moyenne 70,70 %, deux quartiers excèdent largement le taux de 80 %, chemin de la Moselle, Hannaux Barral Frécot.

8.4.3.2. L'habitat

L'habitat constitue, de longue date une préoccupation constante des collectivités intervenant au sein de cette compétence. Ainsi, le programme local de l'habitat (PLH) a été acté par la communauté d'agglomération de Metz métropole en 2002. Sa mise en œuvre devrait permettre un développement de l'habitat plus cohérent en réduisant les déséquilibres structurels. Le grand projet de ville, les conventions signées avec l'agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) poursuivent ce même objectif. Malgré ces efforts, de nombreuses distorsions demeurent irrésolues.

La part du logement social dans les quartiers cibles de la politique de la ville est par nature prépondérante. Le nombre de ménages de grande taille, 3,39 personnes par logement, se combine à un taux très élevé de familles monoparentales. Le parc de logements se révèle, de manière générale, peu adapté à cette composition type, la majorité des logements étant de type trois ou quatre.

L'ancienneté du parc a nécessité de nombreuses et constantes rénovations de la part des bailleurs sociaux pour maintenir, à niveau, l'ensemble locatif.

Le taux de vacance reste en outre peu élevé, à l'exception du quartier du chemin de la Moselle où il atteint 9,5 %. Cette amélioration puise sa source dans l'incidence collatérale des opérations de rénovation urbaine, davantage que dans les opérations d'améliorations et d'adaptation conduites.

Les efforts des partenaires sont soulignés, mais de nombreuses distorsions demeurent irrésolues. Les disparités existantes en matière d'implantation des logements sociaux sont indéniables à l'échelle de la commune et plus largement à celle de la communauté d'agglomération. L'objectif d'inverser cette tendance est indéniable et constitue une priorité de la municipalité. Des réunions techniques de suivi des opérations et visant également à définir et accompagner une stratégie de programmation volontariste sont désormais organisées. Elles associent l'ensemble des partenaires institutionnels et des bailleurs sociaux concernés par cette problématique. La révision en cours du PLH, à l'échelle de l'agglomération, est une des opportunités visant à revoir l'équilibre géographique de l'implantation de logements sociaux.

8.4.3.3. Les revenus

Si la progression du revenu médian par unité de consommation présente une évolution très favorable sur l'ensemble des ZUS de la commune, + 14 %, elle reste cependant inférieure à la progression enregistrée sur l'unité urbaine pour la même période, + 23 %. Il n'en reste pas moins que le revenu fiscal médian 7 519 € pour la moyenne des zones demeure très nettement inférieur à celui dégagé par l'ensemble urbain messin 15 674 €.

L'évolution du revenu médian par quartier délivre pourtant un diagnostic disparate et révèle de profondes distorsions entre les zones. Trois zones en effet présentent une progression supérieure à 15 %, Borny, Chemin de la Moselle, Saint Eloi, tandis que deux affichent une progression de 9 %. A la fin de l'exercice 2006, et malgré une progression significative, la zone du chemin de la Moselle n'atteignait pas un revenu médian de 6 000 €.

D'une manière générale, le nombre de ménage fiscaux s'est considérablement réduit dans les zones urbaines sensibles. Le recul le plus sensible étant visible sur le quartier de Borny, le déplacement de la médiane des revenus, peut partiellement lui être imputé.

Sur ce même quartier, la part des ménages imposés a cru de près du tiers. Le pourcentage de ménages imposés sur les zones urbaines sensibles, 36 %, bien qu'en très forte croissance, reste néanmoins largement inférieur à la moyenne de l'unité urbaine messine, 59 %.

8.4.3.4. La formation

D'une manière générale, la tendance exprimée par les quartiers en matière de niveaux de formation est au renforcement des catégories supérieures au brevet des collèges (niveau V). En 2006 la fraction de la population qui ne possédait pas le BEPC ou un diplôme équivalent était de 38 % contre 43 % en 2000.

Ce résultat reste cependant très éloigné de la moyenne de l'unité urbaine messine (19,8 %). La proportion de la population ayant validé le niveau V est désormais quasi équivalent à la moyenne urbaine.

Cette progression significative ne masque toutefois pas les difficultés éprouvées par la population pour atteindre un niveau qualifiant de type IV (baccalauréat) ou supérieur.

En effet, si pour l'unité urbaine la proportion de la population ayant atteint ou dépassé ce niveau est de 37,7 %, les habitants de la ZUS n'ont obtenu de diplôme que pour 21 % d'entre eux, pourcentage identique à celui constaté en 2000.

L'analyse individualisée des quartiers met en exergue la zone de Borny, pour la quelle la part de la population disposant d'un diplôme du niveau IV ou supérieur a considérablement progressé en passant de 14,9 % à 21,8% entre 2000 et 2006.

8.4.3.5. La délinquance

De manière générale, la délinquance générale comptabilisée est en net recul sur la ville de Metz entre 2002 et 2007. Toutefois cette décroissance n'est pas homogène et recèle d'importantes distorsions qui démontrent que les actions en la matière, menées sur les quartiers n'ont pas eu l'écho attendu. En effet, l'est messin, quartiers de Bellecroix et Borny, qui représente 26,4 % de la délinquance est le sujet de comportements différenciés.

En matière de vols les quartiers de Borny et de la Grange-aux-Bois bénéficient d'un recul plus ou moins significatif, - 2,1 % pour Borny, - 18,3 % pour la Grange-aux-Bois, tandis que le quartier de Bellecroix accuse une croissance de 9 %.

En matière de stupéfiants, 64,4 % des affaires sont concentrées sur le secteur de Borny, sans pour autant qu'une évolution se fasse jour depuis 2002, les statistiques restant sur ce point constantes.

L'appréciation de la délinquance sur le quartier de la Patrotte révèle, malgré un degré élevé de délinquance, 12,3 % des faits commis pour 14 % de la population, une efficacité toute relative des programmes développés sous l'empire du contrat de ville. En effet, le taux de délinquance globale a baissé de - 0,6 %, et a plus spécialement concerné les vols à la roulotte (- 14 %) et la délinquance de voie publique (- 16,1 %).

8.4.4. Des enseignements structurants

Un enseignement majeur de la mise en œuvre du contrat de ville est celui du nécessaire partenariat institutionnel, seul à même de garantir la mobilisation de moyens financiers importants, même si les besoins existants ne sont pas couverts tel que l'on souhaiterait pouvoir le réaliser. En tout état de cause, le rôle primordial que joue le tissu associatif en vue de maintenir et d'animer une dynamique de cohésion sociale n'est plus à souligner, tant il apparaît incontournable. Cette présence de proximité et les réponses qu'elle permet d'apporter aux retards dont souffre la majorité des habitants de ces quartiers et l'enseignement majeur des dispositifs contractuels mis en œuvre, au titre de la politique de la ville.

Il convient de souligner que la mobilisation des habitants et leur implication dans des projets citoyens, principalement, en ce qui concerne les adolescents, est un constat incontournable du contrat de ville, qu'il est apparu important de valoriser et de renforcer dans le cadre du contrat urbain de cohésion sociale.

8.5. Le contrat urbain de cohésion sociale (CUCS)

La ville de Metz et l'Etat ont décidé d'adopter une convention cadre du contrat urbain de cohésion sociale selon le cadre contractuel précisé par la circulaire ministérielle du 24 mai 2006.

La ville de Metz a toujours été consciente que les quartiers dits « prioritaires » devaient mobiliser des efforts supplémentaires par rapport aux autres territoires de la commune ; cette mobilisation est l'essence de la convention-cadre du contrat urbain de cohésion sociale conclue conjointement par la ville de Metz et l'Etat pour une durée de trois ans, reconductible, à compter du 1^{er} janvier 2007. En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a précisé que « le CUCS a été reconduit pour l'année 2010 uniquement et qu'il n'est plus question à ce jour de reconduire les CUCS pour une période de trois ans comme cela était initialement prévu ».

8.5.1. Le champ d'intervention

Il est apparu nécessaire à l'ensemble des partenaires institutionnels financeurs de projets d'asseoir le nouveau dispositif contractuel sur un socle de projets du contrat de ville qualifiés de structurants en raison des effets positifs constatés pour une partie de la population des ces quartiers.

A cet effet, un accent tout particulier a été porté dans le cadre de la mise en œuvre du CUCS sur le soutien d'actions dans les domaines de l'emploi et du développement économique, ainsi que dans celui de la prévention de la délinquance et de la citoyenneté.

Des actions innovantes ont été initiées et poursuivies au titre de la gestion urbaine de proximité, de l'entretien et de la préservation des espaces, comme de la sensibilisation des habitants au respect de leur cadre de vie.

L'ensemble des actions mises en œuvre dans le cadre de ces différents dispositifs vise à une logique de cohérence et de complémentarité au regard des deux opérations de rénovation urbaine poursuivies au sein de la commune.

Le principe fondateur de la politique de la ville reste toutefois inchangé. Le champ d'application du contrat urbain de cohésion sociale a pour objectif de renforcer l'équilibre des territoires prioritaires et de promouvoir l'égalité des chances de tous les habitants des quartiers concernés.

Les actions prévues dans le cadre du CUCS ont pour objet d'apporter une réponse durable au diagnostic territorial posé en préambule. Le champ territorial d'intervention s'est étendu au quartier de la Patrotte, qui n'était, jusqu'alors, pas inclus, dans le dispositif de la politique de la ville.

D'autre part, le programme d'action, mis en œuvre par une quarantaine d'associations, actives sur les quartiers, n'embrasse pas la totalité des opérations. Il apparaît en effet qu'une part non négligeable des actions associatives soit subventionnée directement par la commune de Metz mais n'apparaissent pas dans le document conventionnel cadre. Le dispositif gagnerait à collationner l'ensemble des financements alloués au titre des associations intervenant au sein des quartiers, de manière à globaliser les fonds destinés directement ou indirectement à la politique de la ville.

Cependant, le besoin de lisibilité des efforts consentis par la municipalité et les partenaires du CUCS implique un affichage clair des moyens mis en œuvre en plus du droit commun pour en mesurer la pertinence et l'efficacité. Ainsi, la signature récente d'une convention avec la CAF et le CCAS doit permettre une meilleure utilisation des crédits dédiés en matière sociale, d'animation et d'habitat.

8.5.2. Le diagnostic territorial

Le diagnostic territorial ne s'éloigne pas des conclusions effectuées à l'appui du contrat de ville.

L'état des lieux dressés à cette occasion stigmatise le différentiel de développement affectant les quartiers et tente d'esquisser une réponse adaptée en ciblant la création d'activités nouvelles et l'installation d'entreprises, en favorisant l'accessibilité des jeunes et plus particulièrement des jeunes femmes à l'emploi, en luttant contre l'isolement et en favorisant les initiatives participatives.

Le diagnostic met en exergue la précarité aigue de deux quartiers : Borny et Hannaux Barall Frécot, la précarisation importante des femmes et des jeunes, l'absence de travail.

Au vu de ce constat, a été élaboré le cadre de mise en œuvre du projet de développement social en faveur des habitants des quartiers en difficulté reconnus comme prioritaires. Ces axes de travail devaient permettre de dégager les grandes priorités sur lesquelles des efforts ont été, et continuent d'être concentrés avec pour volonté commune de la Ville de Metz et de l'Etat de lutter contre toute forme de discrimination et d'exclusion : spatiale, accès à l'emploi, au logement, aux soins.

8.5.3. Les grandes orientations du CUCS

L'essentiel des actions portées par le CUCS s'inscrit dans la continuité de celles suivies par le contrat de ville. Le contrat urbain de cohésion sociale a en outre, posé comme postulat, de veiller à éviter les effets de dispersion et de concurrence entre membres du secteur associatif. A cet effet, des réunions thématiques de quartier visent à coordonner les actions à mettre en œuvre.

8.5.4. Une mise en œuvre mitigée

En matière de délinquance et de citoyenneté, le CUCS a mobilisé des moyens importants qui visaient le soutien d'actions favorisant la compréhension et la réflexion autour de thèmes tels que le respect de l'autre ou les règles de vie en société.

En outre, une équipe de nuit à Metz-Borny de travailleurs sociaux, une médiation de proximité dans les espaces communs, une équipe d'agents de médiation ont été mis en place afin de faire face aux dégradations quotidiennes des équipements communs et de l'habitat.

Pour lutter contre l'insécurité, et plus particulièrement de la sécurité routière, plusieurs actions ont été mise en œuvre dans le cadre du contrat local de sécurité et de prévention de la délinquance.

Enfin la création d'une cellule de veille sociale associant les représentants des forces de l'ordre, les éducateurs et les bailleurs sociaux doit permettre d'affiner les réponses et la stratégie de terrain.

En matière d'emploi et d'insertion, le dispositif est apparu perfectible. S'il existe bien une équipe emploi insertion sur le quartier de Borny, cette structure n'est pas dupliquée sur les autres zones urbaines sensibles, en raison, selon la commune « *de l'importance du dispositif et de sa complexité administrative* ». En outre, il n'existe aucune association d'insertion par l'économique sur les quartiers cibles.

La mise en œuvre du contrat urbain de cohésion sociale prend cependant la forme de progrès modestes mais importants. Il en est ainsi de la progression des campagnes de propreté, qui si elles concernent seulement deux quartiers, sont des éléments objectifs de réalisation.

Le bilan en matière d'emploi et de développement économique est encore plus mitigé. Les outils de l'insertion professionnelle sont restreints. Le territoire de Metz ne dispose pas d'un PLIE. C'est donc au travers de différentes actions que l'insertion professionnelle est prise en charge sur les quartiers. C'est en effet, la mission locale implantée dans les quartiers qui prend en compte la catégorie des 16/25 ans tandis que Metz emploi-insertion, service de la ville, s'occupe des plus de 26 ans.

Les différentes actions mises en œuvre par des associations dans le cadre du CUCS visent un public différencié et agissent en pleine complémentarité. Il existe 5 chantiers d'insertion émergeant au financement du CUCS, agréés par la DDTEFP et totalisant 43 postes en contrats aidés situés sur Borny et 101 postes en contrats aidés avec Metz pôle services, situés sur les quartiers de Borny et de la Patrotte.

S'il avait été remarqué, à l'issue des conclusions du dernier contrat de ville, que la situation des femmes au sein des quartiers était devenue très préoccupante, la mobilisation des associations au travers du CUCS a permis de développer des actions significatives. Toutefois, malgré le succès relatif des projets engagés, la ville de Metz n'avait pas développé de dispositifs d'accompagnement garde d'enfants, ou crèches facilitant à la population féminine, l'accès aux offres associatives. La création d'entreprise, malgré les résultats positifs rencontrés dans la région, n'a pas non plus fait l'objet d'une mise en œuvre.

Le projet de réussite éducative révèle des dysfonctionnements majeurs qui entravent son exécution. Ce dernier n'a été mis en place qu'à l'été 2009, alors qu'il semble constituer un objectif premier du CUCS. En outre, plusieurs éléments de contexte administratif rendent difficiles le pilotage précis du projet.

En premier lieu, la mission politique de la ville n'est pas destinataire des conventions signées entre les directeurs d'école et les associations dispensant l'aide, le projet étant géré par la DDASS de la Moselle. La commune précise en outre que ce dispositif était uniquement financé par l'Etat et la CAF. En deuxième lieu, l'OPH ne met pas à disposition des locaux destinés à l'aide aux devoirs, comme cela se pratique habituellement, mais pratique la location à des associations.

S'agissant du projet ambition réussite, les territoires de la ville n'étaient pas jusqu'à une période récente, classés en réseau ambition réussite, cependant, un dispositif palliatif a été élaboré qui mobilise un réseau d'étudiants rémunérés. Ce dispositif compte quarante étudiants pour 120 élèves. Il est aisé de mesurer, l'écart persistant entre les besoins des quartiers sensibles et l'offre de service proposée. Cela provient sans conteste de l'absence d'action destinée à susciter les vocations de tutorat.

Depuis 2007, un réseau ambition réussite regroupe le collège des Hauts-de-Blémont, quatre écoles élémentaires et cinq écoles maternelles pour un effectif avoisinant 1 590 élèves. Il ne s'est réellement mis en œuvre qu'à partir de la rentrée 2009. Il succède au réseau de réussite scolaire existant sur le même quartier depuis 2008. La chambre regrette que des dispositifs d'une telle importance ne soient, sur le secteur messin, réservés qu'au seul quartier de Borny.

Le contrat urbain de cohésion sociale prévoyait en outre la création de deux postes de médiatrices scolaires, or l'action s'est interrompue en 2008 et les médiatrices réintégrées au sein des effectifs de l'éducation nationale par le biais de contrats aidés.

Enfin, l'animation estivale de l'école des sports, encore une fois prévue par le CUCS, est restée confidentielle en 2009. Ce sont seulement 209 enfants des quartiers en juillet et 126 en août qui ont rejoint les rangs clairsemés d'une activité considérée comme essentielle par le contrat. Il est vrai que l'école des sports n'a toujours pas été intégrée formellement à l'animation estivale et que l'un des secteurs a été fermé sur toute la période estivale pour cause de travaux.

Il n'en reste pas moins que 80 enfants de 6 à 16 ans, par quartier en moyenne ont suivi l'école des sports. Ce nombre reste faible eu égard au gisement de population.

Les actions en faveur de la citoyenneté ont, au contraire, connu une mise en œuvre satisfaisante.

Les actions OVVV et les ateliers jeunes ont été suivis avec assiduité. Plus de 350 enfants par session ont assisté aux séances et actions mises en place durant les vacances scolaires.

Les actions visant la sécurité routière, problème particulièrement préoccupant au sein des quartiers ont été créées en 2009, à l'initiative du CLSPD. Deux actions de sensibilisation aux dangers de la conduite d'engins motorisés ont eu lieu dans deux lycées de la ville réunissant à chaque fois une quarantaine d'élèves. Ces actions d'envergure modeste gagneraient à être développées et diffusées au plus grand nombre.

En applications des dispositions du CUCS, deux associations se sont investies en faveur des adolescents et des préadolescents qui quittent le système scolaire sans qualification. Des espaces jeunes accueillant près de 450 jeunes dans un cadre structurant et occupationnel ont été créés. Les deux associations dont le secteur reste celui de Borny devraient préfigurer celles à implanter sur les autres zones urbaines sensibles de la ville. En effet, les autres quartiers ne disposent pas de telles structures.

Enfin, le secteur de la santé, dont il était apparu qu'il devait, au sens du CUCS constituer une préoccupation majeure, est apparu particulièrement déficient. Malgré les prévisions du contrat aucune campagne de santé publique n'avait été conduite au sein des quartiers, et aucun atelier santé n'avait été réalisé.

8.5.5. Les financements du contrat

Les crédits du CUCS interviennent parfois en complément, parfois en substitution des crédits usuels. La coordination des services gestionnaires n'est pas toujours optimale. Afin d'éviter le risque de double financement de projets associatifs, il conviendrait de mettre en œuvre un dispositif de concertation préalable entre services.

Le financement sur la part Ville de Metz des projets associatifs validés au titre du programme pluriannuel d'actions du CUCS est soumis systématiquement à l'approbation de l'assemblée délibérante. Afin de garantir un financement des projets dans des délais raisonnables, les associations saisissent leurs demandes de subvention en début d'année. La validation du programme de financement intervient lors du conseil municipal du mois de mars. Le respect d'un tel calendrier implique que le représentant de l'Etat ait été en mesure de valider au préalable ce programme au titre duquel des financements de l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE) sont mobilisés.

Cette relative lourdeur administrative explique en partie le retard pris dans la mise en œuvre de certaines actions. L'instruction des dossiers est administrativement opérée par la direction de la politique de la ville, service au sein duquel intervient un chef de projet CUCS.

De 2001 à 2007, les crédits municipaux affectés au contrat de ville puis au CUCS se sont élevés à 915 000 €.

La nouvelle municipalité élue en 2008 a souhaité renforcer les moyens financiers permettant de soutenir des actions associatives développées au titre des axes prioritaires du CUCS. Une enveloppe d'un montant de 1 080 000 € a ainsi été mobilisée.

En 2009, les crédits ouverts se sont portés à 1 119 152 €.

Depuis la mise en œuvre des CUCS, il est demandé au maire de proposer annuellement au préfet un programme d'actions qui doit intégrer la part de financement ACSé. Il s'agit de veiller à ce que la part de financement totale accordée au titre de la ligne Etat corresponde au montant de l'enveloppe communiqué pour information du maire.

Dès lors, l'instruction financière des projets associatifs relève totalement, en ce qui concerne les crédits spécifiques de la politique de la ville, de la compétence de la commune. Lorsqu'un programme est en mesure d'être proposé, il est transmis au préalable au représentant de l'Etat pour avis. Cette pratique a eu pour effet, non seulement de ralentir les procédures d'attribution, mais aussi de voir émerger des différences d'appréciation de projet. L'absence de convergence entre les services de l'Etat et la commune a parfois conduit à des retards préjudiciables. Toutefois, les deux parties semblent s'être rapprochées afin de réunir dans la pratique les choix de programmation proposés par la ville de Metz de ceux de l'Etat.

8.5.6. Une gouvernance délicate

Si le CUCS a permis de recentrer les actions sur des problématiques identifiées et définies comme prioritaires pour les quartiers concernés, l'accentuation de la proximité s'est faite au détriment de la qualité du pilotage du dispositif. Cette situation fait suite à l'absence réelle de concertation initiale entre les acteurs qui a précédé la mise en œuvre du CUCS.

La principale différence existant entre les contrats de ville et le contrat urbain de cohésion sociale réside dans l'aspect mono-communal donné à ces contrats. De plus le nombre de participants au comité de pilotage est notablement réduit. Dès lors, la dynamique interinstitutionnelle qui présidait par le passé a considérablement disparu au même titre que l'arbitrage entre actions. Enfin, illustrant ce qui précède, il est apparu que les relations entre les services communaux et les services de l'Etat, dans le cadre de l'instruction des dossiers, avaient totalement disparus.

Sur le quartier de Metz-Borny, le CUCS est adossé au programme de rénovation urbaine et en constitue de fait son volet social. Cette articulation ne facilite pas le suivi d'ensemble du contrat.

En pratique, s'il n'existe pas de GIP DSU, le pilotage du CUCS repose conventionnellement sur l'articulation entre le comité de pilotage, qui intègre la dimension stratégique de l'intervention, et le comité opérationnel technique chargé de préparer les dossiers et de les soumettre à la décision de ce dernier, d'animer et de suivre les différentes phases des projets.

La composition du comité de pilotage qui conserve la compétence stratégique, n'est pas clairement définie par le contrat.

En effet, le texte se limite à préciser qu'il « *est assuré par une instance réunissant le préfet, le maire et les représentants des principaux partenaires qui viendront s'associer à cette démarche* ».

L'opacité de cette structure est renforcée par l'absence de compte-rendu de réunion.

La ville de Metz a mis en place une organisation expérimentée dédiée à la politique de la ville au sein du pôle démocratie participative. Trois chargés de mission suivent les principaux aspects du CUCS : le programme éducation réussite, la gestion urbaine de proximité, le contrat local de sécurité et de prévention de la délinquance. Ce maillage ne recouvre toutefois pas la totalité des axes définis par le CUCS.

Sur le seul aspect de la mise en œuvre, il est apparu une augmentation du nombre des réunions avec les associations.

Enfin, sur un plan institutionnel, la chambre déplore que le comité technique censé examiner les projets du CUCS n'existe pas. L'instruction des demandes de subvention semble en pâtir lourdement.

L'absence de comité technique et la suppression au 31 décembre 2006, sur décision préfectorale, du poste de directeur de contrat de ville, ont eu un impact sur les procédures d'instruction, puisque désormais pour l'essentiel, cette procédure relève de la compétence de la commune. Dès lors, la direction de la politique de la ville instruit en lien avec les services et collectivités concernées (CCAS-conseil général-services de l'Etat, CAF ...) les dossiers présentés par les associations.

Depuis 2009, préalablement au passage en conseil municipal, une commission politique de la ville composée d'élus de la majorité et de l'opposition donne un avis sur les projets. Cette instance de validation préalable se substitue, en réalité, au comité technique.

8.5.7. Un système de reporting et d'évaluation déficient

Une évaluation du CUCS, en complément de celle programmée par les services de l'Etat au niveau départemental sur les thématiques de l'emploi et de la réussite éducative, est prévue sur le second semestre de l'année 2009.

Toutefois, le financement du processus évaluatif est apparu de plus en plus déséquilibré, entre l'Etat et les collectivités territoriales. L'Etat n'intervenant que modérément dans une phase qu'il souhaite pourtant voir mise en œuvre avec application.

8.6. Le grand projet de ville

Projet majeur de la reconstruction urbaine messine, le grand projet de ville s'inscrit dans le cadre des cinquantes grandes opérations de l'agence nationale de rénovation urbaine. Son analyse nécessite d'élargir la vision du contrôle en englobant l'action du groupement d'intérêt public mais en édulcorant ses modalités de gestion.

8.6.1. L'état des lieux en 2000

Au-delà des constats récurrents déjà présentés sur le quartier de Borny, motivant son classement en zone d'éducation prioritaire depuis 1982, cette zone urbaine sensible est porteuse de nombreux dysfonctionnements qui entravent à la fois la perception du quartier et la vie au quotidien de ses habitants.

Outre la délinquance et les problèmes de sécurité, les logements du quartier faisaient l'objet d'une désaffection surprenante alors que le marché local du logement se révélait tendu. Dans certaines zones et notamment la partie-est du quartier, la prévalence de logements vides avait conduit à l'occupation par des squatteurs et à la dégradation des espaces communs. Les zones d'exclusion, alors aussi importantes que concentrées constituaient des foyers qu'il convenait de circonscrire.

Le plan d'ensemble du quartier, était construit autour de deux barres parallèles de plus de 600 mètres de long. Entre lesquelles s'ordonnaient cinq îlots rectangulaires et cinq tours.

La principale difficulté du quartier résidait dans l'aboutissement de l'axe majeur dans un cul-de-sac magistral. La destination du quartier, demeurait celle de l'habitat, en dépit des nombreuses actions destinées à valoriser l'implantation commerciale ou de bureau.

Le quartier était donc confronté à deux difficultés majeures confortant son isolement. Malgré les nombreuses actions de requalifications conduites, le quartier s'ancrait de plus en plus dans une situation territoriale d'exclusion et de repli sur lui-même.

Ces raisons ont conduit l'Etat et l'ANRU à retenir la rénovation urbaine du quartier au titre des grands projets de ville avec pour objet de mettre en œuvre un programme global de développement social et de recomposition urbaine.

La convention signée le 28 septembre 2001 entre la ville de Metz et l'Etat, a labellisé le programme en grand projet de ville.

Après analyse des conclusions d'un marché de définition architectural, conclu en 2001 avec l'agence Reichen et Robert; la mise au point du projet de rénovation urbaine réalisée en 2002 a permis le démarrage des travaux de restructuration dès 2003; le partenariat conclu avec l'ANRU le 20 décembre 2005 est venu conforter l'action déjà engagée. Cette convention réunit les différents protagonistes de la rénovation urbaine, présents sur le territoire : l'ANRU, l'Etat, la ville de Metz, la communauté d'agglomération de Metz-Métropole, l'association foncière de logement, la caisse des dépôts et consignation, le GIP DSU du GPV de Metz-Borny, l'OPAC de Metz, Logi Est, l'OPHLM de Montigny-lès-Metz.

8.6.2. La création du groupement d'intérêt public

Le principe de la création d'un groupement d'intérêt public (DSU) a été transformé en acte réel par la signature de la convention constitutive du GIP le 15 février 2002.

La gouvernance du grand projet de ville repose sur une organisation mêlant les aspects politique et techniques par la mise en œuvre de trois aspects complémentaires : le pilotage stratégique, le pilotage opérationnel, la maîtrise d'ouvrage d'opérations.

La création du GIP répond aux besoins de coordination et de contrôle imposés par le pilotage stratégique. Les missions qui lui sont confiées, au-delà de la constitution du groupement et de l'élaboration des documents stratégiques sont principalement de valider les actions envisagées sur les différents secteurs du GPV dès lors que des crédits publics sont appelés à être mobilisés et d'assurer la phase continue de concertation.

Le fonctionnement institutionnel du GIP repose sur l'édification d'une structure complexe composée d'un conseil d'administration où ne prennent part que les représentants de l'Etat et de la ville de Metz, alors que le GIP compte parmi ses membres la caisse des dépôts et consignations, l'OPAC de Metz, la SA HLM Logi Est, d'un comité de pilotage qui comprend l'ensemble des partenaires institutionnels et assure l'animation technique, et de huit commissions participatives. Si la caisse des dépôts et consignation et les bailleurs (OPH de Metz et Logi Est) participent aux deux instances, ils n'ont droit de vote qu'à l'assemblée générale. Enfin la coordination et l'action au quotidien sont déléguées à une direction constituée à cet effet. Le pilotage opérationnel, qui semblait, à priori, de la compétence de cette instance, lui échappe en réalité. En effet, ce dernier est en pratique abusivement morcelé. Le pilotage technique du GIP est assuré par l'équipe technique du GIP répondant devant son conseil d'administration, ce dernier fixant les objectifs annuels et validant les actions d'ingénierie à engager.

La ville est le maître d'ouvrage du projet de rénovation urbaine et le GIP est l'outil d'animation de ce projet ; il a pour mission de coordonner le projet de rénovation urbaine, en jouant un rôle d'ensemblier

Le groupement chargé du marché de définition assure la mission de maîtrise d'œuvre sous la direction de l'urbanisme de la ville de Metz tandis que les travaux sont réalisés sous couvert d'une convention publique d'aménagement conclue entre la société d'aménagement et de restauration de Metz-Métropole SAREMM²⁶ et non pas le GIP DSU GPV Borny, mais avec la ville de Metz.

La coordination, l'ordonnancement des opérations est confié à la direction des services opérationnels de la ville de Metz. Cette même direction est chargée de la mise au point des opérations finales sous l'impulsion du GIP, du suivi et de la réalisation des ouvrages dont la ville est maître d'ouvrage.

Enfin, le suivi administratif des dossiers cofinancés par l'ANRU est assuré par le GIP pour le compte des maîtres d'ouvrage.

L'organisation mise en place dans ce projet apparaît particulièrement complexe.

Elle reste muette pour ce qui concerne les opérations sous maîtrise d'ouvrage confiée à d'autres entités que la ville de Metz et notamment l'OPAC de Metz, la SA HLM Logi Est, la communauté d'agglomération de Metz-Métropole et l'OPHLM de Montigny-Lès-Metz.

8.6.3. Une mise en cohérence en pointillé

Les moyens de cohérence entre le GPV et les différents contrats se révèlent, à l'analyse extrêmement limités. En effet, Bien qu'il n'existe pas de contrat local de sécurité sur le territoire messin, le conseil local sécurité prévention de la délinquance (CLSPD) créé en 2002 a vécu par la suite une longue période d'inactivité. Il n'a été réactivé qu'en 2008. Faute de structure institutionnelle, le vide aurait dû être comblé par un chargé de mission délégué à cette fonction. Or cette mission a été supprimée et c'est donc le service politique de la ville qui a intégré cette compétence dans son organigramme.

²⁶ Convention publique d'aménagement ZAC grand projet de ville en date des 7 mai et 13 octobre 2004 ;

Le GIP-GPV étant situé dans les mêmes locaux, c'est donc au quotidien que la cohérence a pu être recherchée, même en l'absence d'un CLS formalisé. La création récente d'un groupe local de traitement de la délinquance (GLTD) et la mise en œuvre d'une unité territoriale de quartier en octobre 2009 marquent la rupture avec l'ignorance d'une situation dont la prise en compte sur le quartier semblait pourtant s'imposer.

La mise en cohérence entre le grand projet de ville et le contrat éducatif local ne trouve pas non plus d'issue institutionnelle, et la collaboration repose encore une fois sur le service de la ville de Metz en complémentarité avec ceux du GIP GPV.

Conscient de ces lacunes, l'ANRU a prodigué plusieurs préconisations²⁷ et afin de renforcer le GIP dans sa conduite de projet, la mise en place d'instances partenariales de pilotage et de suivi est prévue :

- un comité de pilotage dont l'objectif est de rendre compte, d'informer et d'associer les partenaires au projet global dans ses dimensions urbaines, sociales et économiques. La restitution du point d'étape est prévue lors du premier comité de pilotage.
- un comité technique, réunissant 10 à 12 personnes, dont la composition sera différente du conseil d'administration dont la mission est d'orienter le projet et de valider l'avenant ANRU avant transmission à l'ANRU.

8.6.4. Des difficultés de gouvernance

La gouvernance du GIP est dans la pratique récente empreinte de difficultés. De l'analyse des prises de décisions et des blocages parfois constatés, ressort une confusion des rôles entre la présidence et la direction du GIP, puis entre le comité technique du GIP et la commission politique de la ville.

S'agissant de la direction du groupement d'intérêt public, une certaine difficulté à lier la gouvernance à l'organisation de la rénovation urbaine dont est totalement investit le GIP puis la partie sociale de l'opération dont la primauté de la commune semble unanimement reconnue est à l'origine d'incompréhensions pénalisant le fonctionnement de la structure. La direction du service ne connaissant pas systématiquement les informations impliquées par la mise en œuvre de la phase sociale, alors même que la phase de reconstruction est loin d'être achevée.

8.6.5. Les objectifs du projet

Le projet fixe deux axes de mises en œuvre, le projet urbain et le programme local de l'habitat. Ce dernier échappe toutefois à la compétence des acteurs du grand projet de ville et au GIP qui l'administre. Selon l'article 2 de la convention *« l'objectif imparti au projet urbain, est de proposer les outils de transformation rapide et radicale de la structure du quartier »*.

Le projet urbain cible trois actions : la valorisation du quartier, son désenclavement, et l'appel à l'économie publique et privée. Chacune de ces actions est déclinée en programme précis, au budget et aux contours identifiées et validés.

Deux périodes ont été établies par le contrat. La première qui supporte la mise en œuvre des travaux et implantations structurantes du quartier s'étendait de 2005 à 2008.

²⁷ Point d'étape ANRU GPV de Metz-Borny Janvier 2009 ;

La seconde, plus longue, de l'ordre de 15 ans, échappe au contrat de rénovation urbaine, et correspond au développement du quartier.

8.6.6. Le financement du projet

Le grand projet de ville est établi pour un montant global de 70,2 M€²⁸. Les écarts constatés entre la base de financement prévisionnel au 30 septembre 2004, soit 70 203 324 €, et le coût constaté au 31 décembre 2008, soit 76 824 403 €, sont restés minimes (9,43 %). Ils ont principalement affecté, les opérations d'aménagement (+ 18 %), les équipements et locaux associatifs (+ 19,6 %), et la part de la conduite de projet dévolue à la ville de Metz (+ 19 %).

L'intégration au 14 mai 2009 des opérations de constructions de logements sociaux²⁹ a porté le projet global à 154 M€.

La répartition des fonds sur les opérations consacre la prépondérance des programmes d'aménagement et de création de logements sociaux, même si ces derniers ne trouveront pas systématiquement une localisation sur le quartier de Borny. L'offre locative sera en effet déplacée vers les quartiers de Queleu, de Saint-Chrétienne, de l'amphithéâtre et de Clotilde Aubertin.

Le coût par mètre carré des logements construits ou réhabilités par les bailleurs sociaux n'est pas exhaustivement connu. Lorsqu'il est révélé, il présente des distorsions importantes que la seule localisation ne suffit à expliquer.

Cette analyse démontre que l'offre de reconstruction de 448 logements qui doit s'effectuer sur l'ensemble du territoire afin de désenclaver et décompresser le quartier de Borny ne s'adresse que fort peu aux habitants des quartiers.

En effet si seule une faible fraction des logements reconstruits constitue une offre de logement social, c'est qu'en réalité les populations déplacées du quartier de Borny ont d'ores et déjà été relogées dans d'autres quartiers, le plus sensibles eux aussi (Pattrote, Bellecroix...). L'absence de mise en œuvre des parcours résidentiels en dépit de l'obligation initiale fixée par le grand projet explique cette singularité.

En réponse aux observations de la chambre, le maire a indiqué que *« Les constructions neuves adossées au programme de rénovation urbaine n'ont pu bénéficier aux habitants de Borny, car les démolitions se sont déroulées de 2003 à 2006 pendant que les premières constructions neuves ont été livrées en 2008. La nouvelle municipalité a mis en place en 2009 une méthodologie de travail associant l'ensemble des bailleurs sociaux afin de permettre aux ménages qui ont été relogés d'accéder aux logements neufs s'ils le désirent »*.

8.6.7. Des retards de mise en œuvre

Si les résultats de l'aménagement réalisés sont tangibles, la mise en œuvre globale du projet a cependant subi quelques attermoissements et accuse un retard sensible et conséquent sur le calendrier des réalisations initialement fixé.

Si l'opération a fagey, c'est qu'elle a dû assumer les incohérences de son périmètre par addition des difficultés de mise en œuvre du plan local de l'habitat. Des zones de reconstruction étaient, ab initio, prévues mais ne bénéficiaient d'aucun engagement formalisé des bailleurs sociaux contrairement à ce que l'ANRU exigeait.

²⁸ Base TTC révisée au 31 décembre 2008 ;

²⁹ Principalement par Batigère-SAREL ;

En outre, si les deux plus importants bailleurs sociaux étaient membres du GIP, leur situation particulière a conduit à des retards substantiels. En effet, le premier, l'OPAC de Metz était contraint d'exclure toute construction neuve avant d'avoir pu rétablir sa situation financière, or il était le seul à pouvoir intervenir dans le périmètre de l'opération, Logi Est, autre constructeur potentiel n'était que le bailleur principal du quartier hors périmètre de Borny. Le périmètre arrêté au départ privilégiait l'OPAC, le bailleur institutionnel, alors que les zones qui auraient mérité d'être prises en compte ne l'ont pas été lors de la conception initiale.

De plus il est apparu que le GIP avait consacré de nombreuses heures à réécrire un projet déjà bien avancé, pour obéir au cadre formel imposé dans le cadre d'un partenariat avec l'ANRU qui cherchait alors encore ses marques et imposait au fur et mesure des règles du jeu toujours plus contraignantes. Ce formalisme excessif a conduit à un retard de commencement d'exécution de près d'un an.

La plateforme économique, argument clef de la reconstruction, n'a pu être réalisée en raison de la défection des crédits apportés par la région Lorraine. Leur compensation par une enveloppe de financement FEDER n'a pu intervenir qu'à la suite de la réalisation d'un dossier de subventionnement occasionnant derechef un retard significatif. L'avenant de mai 2009 a consacré le glissement important de l'aspect économique du grand projet de ville. Les travaux de la plateforme socio économique dont le coup d'envoi devait être donné au début de l'année 2006 sont désormais replanifiés au second semestre 2009, l'espace commercial pour mai 2010. En matière de construction d'aménagement et de démolition de logements, sur 58 opérations prévues, 15 affichent un retard de réalisation. Ces décalages restent pour ces secteurs acceptables et se limitent le plus souvent à quelques semaines.

La reconstruction de logements, prévue initialement dans la convention du grand projet de ville a fait l'objet d'une planification tardive. En effet, la convention fixait initialement la compensation intégrale des démolitions opérées par des reconstructions en nombre équivalent. L'avenant du 14 mai 2009 est venu apporter une concrétisation à cet engagement. Le plan de reconstitution de l'offre de logements sociaux prévoyant la construction de 448 logements est aujourd'hui finalisé et contractualisé avec l'ANRU. La mise en chantier de l'ensemble de ce programme sera effective fin 2010, quand bien même 110 logements auraient déjà été livrés.

Au final le projet accusait lors du contrôle un minimum de quatre années de retard. L'avenant trois dont l'étude était en cours devait entériner la fin présumée des travaux à la fin de l'exercice 2013.

8.6.8. Des résultats contrastés

Le suivi de la vacance des logements exprime en ce sens l'amélioration sensible dont a bénéficié le quartier, même si elle est marginalement intervenue sous l'effet du relogement. Il apparaît que la diminution de la vacance sur le quartier de Borny est à relativiser. Elle est en réalité la conséquence directe de la diminution du nombre de logement.

Pour autant, la gestion de l'ouest du quartier est, à la suite de la rénovation entreprise, devenue, à son tour problématique. Elle matérialise dans les faits l'inefficience partielle d'un processus qui pêche par absence de globalité.

Ce quartier demeure plus que jamais un lieu de très grande activité en matière de vente de produits stupéfiants.

Les secteurs de Metz-Borny où se concentre une forte activité quotidienne de vente de drogue sont les « tours du Limousin » (boulevard de Guyenne), rues d'Anjou, du Boulonnais, d'Artois, et boulevard de Provence.

On peut souligner qu'une forte activité s'est développée et concentrée ces dernières années sur les secteurs Artois et Boulonnais, en raison notamment des démolitions entreprises dans le cadre du GPV qui ont entraîné le déplacement forcé de certains dealers. Cette situation génère un réel sentiment d'insécurité illustré par les difficultés que rencontre l'OPH pour louer les logements réhabilités situés dans ces rues. Sur ce secteur du quartier, les entrées les plus concernées par une activité délictueuse sont situées rue du Boulonnais, rue d'Artois et boulevard d'Alsace. Les abords et les coursives du centre commercial privé situé à l'extrémité du boulevard d'Alsace concentrent également un trafic intense.

La persistance et l'ampleur de cette activité qui a lieu en plein jour sur la voie publique et à l'intérieur des immeubles génèrent un fort sentiment d'insécurité et d'inquiétude pour les habitants et les riverains. Les locataires des tours du Limousin disent, pour certains, vivre dans des conditions très difficiles et éprouver les plus grandes craintes pour leurs enfants. Les nuisances occasionnées par ces activités sont multiples, puisque ces lieux de trafic concentrent beaucoup d'incivilités. Très récemment, des problèmes de délinquance se sont développés autour du centre social du petit Bois et cour du Languedoc dans le patrimoine de Logi Est.

Des contacts réguliers ont lieu entre les différents acteurs institutionnels concernés par ce phénomène (ex : cellules de veille sociale). Durant ces dernières années, les services de police ont multiplié les interventions sans que l'activité de vente et le sentiment d'insécurité qui en découle ne semblent s'atténuer. A ce sujet, la direction de la politique de la ville a sollicité auprès de la direction départementale des polices urbaines, la communication d'éléments statistiques afin d'évaluer l'évolution de la délinquance pour les années 2006, 2007 et le début 2008.

Au final si le grand projet de ville et la rénovation urbaine qu'il conduit, se traduit par un désenclavement et une rénovation significative du quartier est, il n'en reste pas moins qu'il ne peut être en l'état considéré, comme un succès total. En effet, l'absence de prise en compte de l'ensemble du quartier a conduit à un report manifeste des difficultés sociales sur des parties du quartier hors projet, et n'a pas endigué l'image négative du quartier. Enfin, la dynamique de reconstruction n'est que faiblement engagée sur la ville et l'agglomération, tandis que les parcours résidentiels n'ont pas été activés.

8.7. La rénovation urbaine des quartiers nord en souffrance

Une première convention a été signée en juillet 2003 pour assurer la rénovation urbaine du quartier de Boileau.

L'opération de rénovation urbaine de Woippy Metz-Nord ne concernait que très peu la zone messine. La liaison rapide, faite entre les quartiers adjacents de Saint-Eloi et de Boileau pré Génie a été réalisée afin d'atteindre la taille critique acceptable pour obtenir les financements nécessaires au titre des opérations de l'ANRU.

La pratique révèle de profondes inégalités entre les financements délégués à Woippy et ceux alloués aux quartiers messins. Ces derniers ne percevront que 3 millions d'euros au titre de l'opération.

Ces financements seront en outre répartis sur des opérations isolées et n'auront donc qu'un effet limité voire inexistant.

En outre la modestie des financements destinés aux opérations de la ville de Metz, de l'ordre de 3 M€ sur les 37 millions du projet, confère aux aménagements conduits un caractère quasi confidentiel.

La proportion des opérations réservées à la zone messine renforce, si besoin était, le caractère dispersé des aménagements réalisés et préjugeait déjà de la faiblesse de leur impact.

Selon la même logique, l'ensemble des quartiers nord, et plus particulièrement celui de la Pattrote, n'ont été que rarement inclus dans des programmes de rénovation d'envergure, ou simplement suffisant pour maintenir à niveau le quartier et ses équipements. Cette inflexion marquée en faveur du quartier de Borny au sein du dispositif de la politique de la ville tient probablement au fait que sous l'ancienne municipalité, la réunion dans les mêmes mains de l'OPHLM et de la politique de ville était confiée à un adjoint dont l'assise électorale se confondait avec le quartier de Borny.

9. L'ACCUEIL DE LA LIGNE A GRANDE VITESSE

Inaugurée le 15 mars 2007, la ligne à grande vitesse (LGV) marque un changement radical dans la perception des transports en Lorraine. Forte d'infrastructures modernes, d'équipements aux capacités sans égales, cette liaison nouvelle était censée ouvrir des horizons nouveaux pour les messins qui bénéficiaient d'une double desserte, en gare de Metz, et en gare Lorraine TGV.

9.1. Absence d'évaluation préalable mais existence de projets structurants

9.1.1. Une évaluation initiale lacunaire et évasive

Il ressort de l'étude du contexte qu'il n'y a pas eu d'évaluation préalable des besoins ou de la situation avant l'arrivée de la LGV. Les effets attendus n'ont pas été mesurés. Il n'y a pas eu non plus de mesures précises faites par les services de la commune concernant en particulier l'impact sur Metz de la mise en service de la LGV.

De fait, avant l'arrivée de la LGV, aucun document stratégique préalable au développement urbanistique n'avait été élaboré. De plus, il n'y a pas eu d'estimation concernant les voyageurs supplémentaires induits par l'arrivée du train à grande vitesse (TGV) Est européen.

Toutefois, il convient de préciser que la ville de Metz a demandé, à l'instar des trois autres agglomérations lorraines de Nancy, Epinal et Thionville, à l'agence pour le développement des investissements extérieurs en Lorraine (ADIELOR) de conduire une étude portant sur l'« analyse de l'impact socio-économique du TGV-Est sur le sillon lorrain ».

Le rapport, réalisé en collaboration avec les cabinets *Ernst&Young* et *ISIS* (Ingénierie du trafic et des systèmes d'exploitation), a été restitué en trois phases sur la période courant de septembre 2004 à février 2005. Certaines des observations formulées concernent directement la ville de Metz. La chambre observe que les observations du rapport restent d'une portée plutôt généraliste.

De plus, les cabinets ont prudemment assorti leur analyse de certaines réserves : Ils indiquent ainsi « *la complexité à identifier ex-ante le rôle susceptible d'être joué par la desserte par une grande infrastructure de transport sur la socio-économie d'un territoire* » et rappellent que « *de façon générale, même si le TGV a des effets directs (gains de temps pour les déplacements, meilleure desserte donc plus grande attractivité car accès facile), les retombées économiques ne sont en aucun cas automatiques mais restent très liées aux caractéristiques et à l'importance du tissu économique existant, ainsi qu'aux projets de développement liés à la desserte par la LGV* ».

Enfin, ils reconnaissent que « *le niveau de connaissance relatif à la problématique des relations TGV – territoires est encore aujourd'hui insuffisant* » et que « *persiste la difficulté à identifier et évaluer les seuls effets d'un TGV au sein d'un territoire complexe ayant son propre fonctionnement et sa propre trajectoire d'évolution* ».

Les rédacteurs de ce rapport ont estimé que « *l'arrivée du TGV en Lorraine est déjà anticipée, comme en attestent les divers aménagements, réalisés, en cours de réalisation, en projet ou en cours de réflexion* ». Ils ont indiqué également que « *les projets sont dans la plupart des cas assez précis du point de vue urbanistique, et moins pour ce qui concerne le contenu économique* ».

9.1.2. Une anticipation des travaux

Si la gare de Metz n'a pas fait l'objet de travaux spécifiques lors de l'arrivée de la ligne à grande vitesse, c'est qu'en pratique, la SNCF avait devancé la rénovation et la restructuration nécessaire de la gare. Faisant suite aux travaux d'aménagement extérieurs réalisés, ce sont en effet plus de dix millions d'euros qui ont été investis dans la structure en 2005 afin d'élargir les capacités d'accueil de 18 à 25 000 voyageurs par jour.

9.1.3. Les projets d'aménagements autour de la LGV

Considérant néanmoins que ce projet est porté par un plan d'urbanisme approuvé fin 2003 et dont l'aménagement est prévu pour durer une quinzaine d'années dans le meilleur des cas compte tenu des retards constatés sur la commercialisation de la zone de l'amphithéâtre, la chambre s'interroge sur le lien réel existant entre le projet et la ligne LGV. Il apparaît en effet que ce projet aurait été mené à son terme indépendamment de l'arrivée de la LGV à Metz.

Cette interrogation trouve un écho dans l'intervention de certains participants à la réunion du 2 septembre 2009 qui ont soutenu que la LGV, sans être un élément discriminant, n'avait pas été non plus un vecteur déterminant dans la réalisation des projets d'aménagements de la ville.

Ils confirment par ailleurs que l'arrivée de la LGV à Metz devrait normalement profiter au quartier de l'amphithéâtre dont un développement significatif est attendu. Vingt hectares ont été affectés à des équipements mixtes dont une partie occupée par le centre des congrès, par de l'habitat (200 000 m²) et par des commerces (30 000 m²). Enfin, l'implantation du centre Pompidou dans le cadre du grand projet de ville (GPV) constitue, sans conteste une décision qui est intervenue antérieurement à l'arrivée de la LGV.

En fait, il n'y a pas eu de véritable stratégie développée autour du TGV ; ce qui n'a pas empêché que des projets aient été développés dans le cadre de son arrivée à Metz.

En cela, la LGV a été un atout complémentaire de commercialisation pour la réalisation et l'exploitation future du centre Pompidou et apparaît en tant que tel comme un élément structurant de l'aménagement du territoire sur la ville de Metz.

9.1.4. Les projets économiques autour de la LGV

A la question de savoir si la ville de Metz et la CA2M ont bâti une stratégie en matière de développement économique liée à l'arrivée du TGV, il doit être répondu par la négative, ajoutant que de toute manière il faudrait un minimum de 5 ans pour mesurer l'impact du TGV sur le tissu économique (endogène ou exogène). La mise en place de nouvelles infrastructures ne suffirait pas en soi à développer l'activité économique. Il serait donc compliqué et hasardeux qu'une collectivité s'appuie sur ce facteur pour bâtir une stratégie.

Cela étant, la chambre observe que parmi les « *propositions d'orientations pour la structuration territoriale de l'offre* » émises dans le rapport de l'ADIELOR « *pour faire effet de levier et profiter de l'arrivée du TGV Est* », la ville de Metz était invitée à améliorer « *l'offre actuelle de bureaux de centre-ville* ».

Les services de l'agence Metz-Métropole développement ont indiqué que les transactions immobilières de bureaux avaient augmenté de 30 000 m² en 2007 à 39 000 m² en 2009 témoignant par là d'une forme de dynamisme économique. Ils reconnaissent toutefois qu'il y a encore un décalage entre l'offre et la demande potentielle de bureaux notamment sur le quartier de l'amphithéâtre du fait de l'absence d'actions sur le foncier du secteur tertiaire. Pour autant, il paraît difficile d'établir de façon claire le degré de corrélation entre l'arrivée du TGV et le volume des transactions immobilières réalisées ou à venir. Sans oublier que le lancement des grands projets en 2008 a sans doute aussi beaucoup interféré dans les échanges immobiliers. Les effets de ces deux « variables explicatives » sur l'activité économique ne peuvent être distingués avec certitude.

Même si cela n'a pas été mesuré, et quand bien même la LGV a amélioré l'attractivité de la ville de Metz, l'agence Metz-Métropole développement estime que cela ne constitue pas une condition suffisante pour stimuler le développement économique local.

Tout en admettant qu'il est difficile d'évaluer la capacité de la LGV à attirer de nouvelles entreprises dans les zones qu'elle dessert, ou de déterminer si elle permet de pérenniser les entreprises existantes en évitant les délocalisations, il convient de rappeler que Metz a été desservi par le TGV plus tardivement que d'autres métropoles en France créant un handicap relatif sur le plan national dans la mesure où il peut être considéré comme « disqualifiant » le fait de ne pas appartenir au « club » des villes desservies par le TGV. Au final, l'arrivée du TGV est donc perçue comme un facteur de maintien du tissu économique dans les zones desservies.

A travers un « *tableau des propositions d'orientations* », l'ADIELOR préconisait aussi à la ville de Metz de développer en priorité certaines actions, dont les suivantes :

- le tourisme (en complémentarité avec Nancy), en orientant l'offre notamment vers le tourisme d'affaire ; ainsi que la culture ;
- les transports intercommunaux (TIC) et les transports en général ;
- et celles pouvant valoriser le positionnement géographique international de la ville.

Or, la chambre a pu observer que ces préconisations axées notamment sur le développement de l'économie des services avaient été appliquées sur le territoire messin. En effet :

- Premièrement, des efforts conséquents ont été déployés par la ville entre 2004 et 2008 en faveur notamment de la culture et du tourisme (cf. point supra relatif à l'analyse financière).

L'étude du compte 6574 « subventions de fonctionnement aux associations et organismes de droit privé » a permis d'illustrer la hausse importante des dépenses accordées à la fonction culture (+ 22 % correspondant à 749 374,80 € de subventions supplémentaires sur la période) et à la fonction économique (+ 34,7 %). Les aides dites économiques ont été ciblées en priorité vers l'office de tourisme de Metz³⁰, sachant qu'il a compétence pour promouvoir les produits touristiques qu'il considère porteurs.

Deuxièmement, depuis 2004, la CA2M en tant qu'autorité organisatrice des transports (AOT) a lancé des études pour un projet de transports en commun en site propres (TCSP), projet inclus au plan de déplacement urbain (PDU) dont la révision a été approuvée en 2006. Dans un rapport à fin d'examen de la gestion de la société d'économe mixte des transports en commun de la région messine (TCRM), la chambre indiquait notamment que *« les enjeux du transport public mesurés et dimensionnés dans le PDU sont d'envergure. Ils visent à doter l'agglomération d'un véritable outil de déplacement rapide et fiable tout en préservant qualité de l'air et capacité de stationnement »*. La chambre précisait également que *« l'arrivée du TGV, la mise en œuvre du transport en site propre, ainsi que l'intermodalité des transports qu'ils supposent constituent autant d'enjeux que délégrant et délégataire se doivent de réussir de concert (...) Les enjeux du nouveau mode de transport public sont d'autant plus sensibles qu'ils s'inscrivent dans un calendrier contraint et une enveloppe restreinte »*. La mise en exploitation du TCSP à Metz est prévue pour l'année 2013.

Enfin, s'agissant des actions contribuant au renforcement du positionnement géographique international de la ville, il est évident que l'ouverture prochaine du centre Pompidou fera beaucoup pour la notoriété internationale de la ville. Il convient aussi de rappeler que Metz s'est associé aux côtés du Luxembourg et des métropoles de la grande région à la réalisation des manifestations événementielles d'envergure dans le cadre des festivités consacrées à la « capitale européenne 2007 ». L'office de tourisme de Metz a aussi fait en sorte ce que l'arrivée du TGV en juin 2007 coïncide avec le dépôt de candidature de l'inscription du quartier impérial de la ville de Metz à l'inventaire du patrimoine mondial de l'UNESCO. D'ailleurs, parmi les différents objectifs qu'il s'est assignés, il est intéressant de relever que l'office de tourisme a cherché à *« faire du pôle Metz-Nancy, un hub d'attraction pour capter les clientèles « destination France », en s'appuyant sur des sites novateurs phares, catalyseurs de clientèles internationales, tels que le centre Pompidou, par exemple »* et aussi à *« s'appuyer sur l'attractivité de Luxembourg en tant que capitale européenne pour tenter de canaliser la clientèle asiatique et en particulier chinoise, et les clientèles émergentes d'une manière générale, et leur offrir une extension de séjour (escapade) à Metz »*.

Les actions précitées plus haut montrent bien l'importance qui a été accordée ces dernières années par la ville de Metz au tourisme, à la culture, au transport sur son territoire ainsi qu'à la valorisation de l'image de la collectivité sur la scène internationale.

Néanmoins, même si ces actions s'intègrent aux préconisations de l'ADIELOR, accréditant la thèse selon laquelle la ville a « anticipé » l'arrivée du TGV, il ne peut pas être établi formellement qu'il y a un lien entre l'arrivée du TGV et ces politiques locales. La politique touristique, culturelle et du transport menées par la ville et la CA2M ont pu en effet être tout simplement concomitantes et *« conçus parallèlement au projet de dessertes par la LGV Est-européenne »*, donc déconnectées à l'origine des problématiques de la LGV.

³⁰ En 2008, le montant des subventions à l'action économique a atteint 1 654 865 €, dont 1 130 000 € pour l'office de tourisme qui a spécifiquement bénéficié d'une aide en progression de 20 % depuis 2004.

En fait, comme pour les projets d'aménagement, les projets économiques auraient pu être menés à leur terme sans prendre en compte les retombées, réelles ou supposées, attribuées à l'arrivée de la LGV. En revanche, il y a consensus général pour considérer que le TGV n'est pas un facteur discriminant mais plutôt un catalyseur de projets économiques. En ce sens, l'arrivée de la LGV enrichit les politiques locales de la zone desservie en densifiant ses effets. ADIELOR évoque de son côté une « *opportunité pour approfondir une potentialité* ».

9.2. L'absence de synergies entre collectivités et opérateurs

9.2.1. En matière de transports en commun

La chambre a également indiqué dans le cadre du rapport à fin d'examen de la gestion des TCRM que « *la faible amplitude du réseau [des TCRM] ne permet pas de desservir dans le cadre d'une approche simplifiée de l'intermodalité les premiers trains en partance pour le Luxembourg en gare de Metz. Elle n'autorise que partiellement des retours tardifs par un service adapté* ». Concrètement, l'arrivée de la première rame de TGV n'est pas relayée par une ligne des TCRM et il ne semble pas que des demandes aient été faites par la ville ou la CA2M pour modifier les amplitudes horaires et les cadencements des rames de du TGV en gare de Metz. Tout du moins, la chambre n'a pas eu connaissance de cette démarche.

Selon les participants à la réunion du 2 septembre 2009, les arrivées/départs des lignes du TGV n'ont pas été planifiés en concertation avec la SNCF. La ville de Metz a plutôt « subi » les décisions de la SNCF concernant le nombre de rames quotidiennes desservant Metz, qu'au demeurant elle a jugé insuffisant. Sachant de plus que le taux de remplissage des trains arrivant en gare de Metz est élevé du fait des correspondances en direction du Luxembourg, la capacité de transport apparaît de ce point de vue clairement sous dimensionnée.

9.2.2. En matière de communication

L'office de tourisme a précisé lors de la réunion du 2 septembre 2009 que la stratégie de communication menée par la SNCF a consisté à privilégier la ligne Paris-Strasbourg au détriment d'autres villes telles que Metz ou Luxembourg par exemple. En l'occurrence, la SNCF a cherché unilatéralement à neutraliser l'image des gares provinciales à l'exception de celle de Strasbourg.

Une campagne spécifique de communication a dû être organisée par l'office de tourisme de Metz pour « *compenser la distorsion d'image de la ville* ». Ainsi, l'office de tourisme a souhaité « *renforcer les thématiques emblématiques, décliner les variations pour renouveler la destination Metz, travailler sur le sémantique marketing pour rendre la destination « sexy » ; « glamour »* ».

La publicité propre, organisé par la SNCF autour du TGV, pouvait donc se concevoir initialement comme un avantage que la promotion touristique des zones desservies. En pratique, cela peut, au bout du compte, poser problème, notamment par l'éviction ou non des zones desservies du message publicitaire de la LGV.

Les offices de tourisme de par leur ancrage territorial ont à faire valoir des particularismes régionaux qui ne s'accommodent pas forcément avec la communication véhiculée autour de la LGV. En plus du différend qui peut exister sur le « contenu » des messages à diffuser, il y a lieu de considérer les « contenants » spécifiques à chaque structure. Les supports visuels de la SNCF peuvent ne pas s'intégrer dans la stratégie de communication des offices de tourisme. Inversement, les signalétiques des offices de tourisme ne sont pas non plus compatibles avec la politique qualité de la SNCF.

Finalement, en matière de communication, la collaboration des offices de tourisme avec la SNCF s'est limitée à l'animation ponctuelle des gares desservies par la LGV.

L'office de tourisme de Metz ajoute toutefois qu'il a ouvert au sein de la gare SNCF « *une antenne d'information touristique de proximité à la clientèle dévolue aux clientèles TGV mais aussi aux pendulaires pour leur dispenser tous renseignements utiles sur la destination Metz* ».

9.3. La mise en place d'indicateurs de suivi

Des études sur la LGV Est européenne et de ses effets sur la Lorraine existent et proviennent notamment des services de l'Etat, en particulier ceux de la direction régionale de l'équipement (DRE) de Lorraine ainsi que ceux de l'INSEE Lorraine. Par ailleurs, sous l'impulsion du comité de suivi de la LGV Est reposant sur un co-pilotage Etat/région et placé sous la présidence de M. le Préfet de la région Lorraine, un observatoire TGV Est européen a été créé le 2 février 2005 ayant pour objectifs « *de suivre l'évolution des trafics tous modes de transport confondus et les impacts socio-économiques liés à l'arrivée du TGV* ». L'élaboration de l'état de référence du volet socio-économique a été confiée au centre d'études techniques de l'équipement (CETE) de l'Est qui était chargée de centraliser les données à l'échelle régionale, d'assurer leur analyse ainsi que la synthèse des résultats.

Les données disponibles qui ont pu être recueillies sont présentées ci-après selon le type d'impacts observés suite à la mise en place d'une LGV. Quatre grands types d'impacts ont été définis par l'INSEE ; à savoir les impacts sur les transports, la mobilité, socio-économiques et sur les politiques locales.

9.3.1. Impacts sur les transports

Une prévision de fréquentation de la gare de Metz en forte augmentation avait été établie. Or, il ressort des chiffres transmis par la DRE de Lorraine que la mise en service de la LGV a effectivement permis d'augmenter le trafic ferroviaire voyageurs.

Ces chiffres sont conformes avec le succès rencontré par le TGV Est sur l'ensemble de la ligne. Ainsi, l'INSEE Lorraine indique qu'« *avec 11,5 millions de passagers transportés en 2008, le TGV Est aura confirmé son rôle moteur dans la croissance des TGV en France, dont il représente à lui seul la moitié du trafic, et aura bientôt dépassé les objectifs 2010 initialement fixés* ».

9.3.2. Impacts sur la mobilité

9.3.2.1. Une analyse quantitative

Le TGV Est a démarré son exploitation le 10 juin 2007. Depuis cette date, selon les indications de l'office de tourisme de Metz, l'effet du TGV Est sur le tourisme local ainsi que la mesure de la consommation hôtelière mensuelle sont suivis notamment par le regroupement des offices de tourisme « Atout France ».

Au vu de ces mesures, Metz a profité de l'arrivée du TGV, du moins durant la première année d'exploitation de la ligne. Les données générales à la disposition de l'office de tourisme de Metz font état d'un nombre de nuitées en augmentation de 12,5 % entre 2006 et 2007, soit 928 000 nuitées hôtelières en 2007 contre 825 000 en 2006. Une tendance conforme à cette évolution est observée dans le grand Est.

La hausse de l'activité touristique entre 2006 et 2007 a aussi été la conséquence de la mise en vente de billets TGV Est à des prix particulièrement attractifs associée à la réalisation d'événements festifs importants à Metz. En cela, le TGV Est a assuré une meilleure rentabilité des manifestations culturelles ou événementielles en alimentant ces animations avec de nouveaux visiteurs. La ville de Metz s'est donc appuyée sur la LGV pour réaliser de l'événementiel.

Toutefois, au-delà de la première année d'exploitation de la LGV Est-européenne, il semblerait que les effets du TGV se soient érodés.

Ainsi, alors qu'entre 2006 et 2007, l'ampleur des gains en nombre de nuitées s'est élevée à 92 900 nuitées (données de l'INSEE) pour la zone de Metz ; à l'inverse, le nombre de nuitées a été en recul de -31 400 nuitées (données de l'INSEE) entre 2007 et 2008. A l'échelle de la Lorraine, la fréquentation des hôtels classés a diminué de 3,31 % par rapport à 2007. Cette tendance s'est poursuivie en 2009 puisqu'au mois de juillet 2009, la baisse par rapport à 2008 à la même période de l'année s'est établie à 3,83 %.

Parallèlement, la durée des nuitées s'est également améliorée entre 2006 et 2007. Les données communiquées par l'office de tourisme de Metz mettent en avant une moyenne de 1,4 nuitée/séjour en 2006 et de 1,6 nuitée/séjour en 2007. Cette tendance est confirmée par l'INSEE à l'échelle régionale qui observe qu'entre 2006 et 2007 *« quelles que soient les zones, la moyenne des durées de séjour a légèrement progressé »*. L'INSEE précise toutefois qu'entre 2007 et 2008, *« la durée de séjour est en recul sur presque toutes les zones »*.

De même, l'évolution du taux de remplissage est positive entre 2006 et 2007 (passant de 1,40 à 1,43) puis négative entre 2007 et 2008 (recul à 1,42). De plus, selon une étude de l'observatoire régional du tourisme d'Alsace de juillet 2009, deux ans après le lancement du TGV Est *« les taux d'occupation hôteliers de Metz (...) sont en nette baisse par rapport à leurs valeurs avant TGV (-4,7 points) »*.

L'INSEE constate en fait une tendance généralisée de l'érosion des effets du TGV Est puisque *« quelle que soit la région concernée, le chiffre d'affaires du secteur des hôtels et restaurants (corrigé des variations saisonnières) a continûment progressé (septembre T/septembre T+1), autour de + 8,5 % sur la période 2006-2007, bien que plus lentement en Lorraine (+ 6,6 %). Il a ensuite amorcé un recul en 2008, plus marqué en Champagne-Ardenne et en Alsace (respectivement - 3,9 % et - 3,5 %) qu'en Lorraine (- 1,7 %) »*.

9.3.2.2. Une analyse qualitative

Certains chiffres mettent en lumière le développement d'une nouvelle offre touristique depuis 2006. Ainsi, il y a eu par exemple à Metz une augmentation des prestations de renseignements et d'accompagnateurs et un accroissement de la fréquentation des musées :

- 385 000 contacts clients à l'office de tourisme en 2008 contre 339 000 en 2006 ;
- 35 000 visites guidées conduites par l'office de tourisme en 2008 contre 30 000 en 2006 ;
- 37 000 visiteurs de musées recensés à Metz en 2008 contre 29 000 en 2006.

Par ailleurs, la LGV semble avoir favorisé le développement du tourisme de groupes ainsi que l'apparition de produits touristiques nouveaux et la modification de l'offre existante vers plus de formules week-end.

En effet, l'office de tourisme de Metz indique que *« de nouveaux produits touristiques ont été créés autour des événementiels et festivités de Metz (produits courts séjours, week-ends) sur les préconisations du Groupe Tourisme de MM320 »* et précise qu'il a doublé les ventes entre 2007 et 2008 de *« produits de séjour packagés »* à destination des groupes.

Enfin, l'ORT Lorraine indique un *« effet TGV évident »* sur le tourisme de congrès à l'échelle régionale. Il précise que *« le nombre de manifestations organisées ayant un rayonnement extrarégional a augmenté de 37 %. Cette forte croissance du portefeuille d'événements nationaux et internationaux rendue possible grâce à la mise en service de la LGV Est européenne, notamment à Metz et Nancy, a engendré une augmentation de 47 % de l'impact économique total, en euros, du tourisme de congrès en Lorraine »*.

Toutefois, ces chiffres doivent être nuancés par l'évolution du tourisme d'affaires. En effet, étant donné que le gain d'accessibilité vers Metz depuis Paris est très important, le temps ayant été divisé par deux, Metz n'est plus qu'à 1h20 de Paris, le comportement des voyageurs d'affaires peut s'en trouver modifié. En diminuant très sensiblement les temps de parcours entre les métropoles, la LGV a rendu possible plus d'allers-retours dans la journée, ce qui entraîne généralement une baisse du nombre de nuitées d'affaires impactant de manière négative le bilan touristique. Pourtant, à la question posée sur l'impact de la mise en service de la ligne TGV Est sur leur activité, les professionnels lorrains ont répondu durant l'été 2007 à 80 % n'avoir constaté aucun impact sur leur fréquentation. Ils étaient 89 % à faire la même réponse en 2008.

9.3.3. Impacts socio-économiques

En dehors du rôle qu'il peut avoir dans le maintien du tissu économique, l'arrivée du TGV peut entraîner des effets indirects en matière de foncier et de logement.

En particulier, le constat est souvent fait que la création d'infrastructures de transport collectif engendre une forte hausse du prix du foncier, terrains et immeubles, à sa proximité.

Ces plus-values sont parfois anticipées par le marché et se manifestent bien avant la finalisation du projet d'infrastructure. C'est ainsi que l'INSEE signale que *« la plupart des études se focalisent essentiellement sur les effets de l'impact du système de transport sur les prix des logements après l'achèvement de l'ouvrage en ignorant les anticipations qui celui-ci pourrait engendrer sur le marché des prix fonciers et immobiliers. L'arrivée d'une nouvelle infrastructure produit en effet des effets d'image mais peut aussi modifier les anticipations des ménages en matière d'immobilier »*. L'INSEE décortique le mécanisme des anticipations sur la formation des prix : *« côté demande, les prévisions de renchérissement du coût du foncier et du logement faites par les agents conduisent ces derniers à des comportements qui valident a posteriori leurs prédictions. L'anticipation de la hausse des prix immobiliers peut pousser certains agents à anticiper leur acquisition. Cette décision fait monter les prix et valide leur prévision initiale, on parle alors d'anticipations auto-réalisatrices. Les agents accepteront d'acquérir un bien immobilier au-dessus du prix du marché, anticipant que les prix immobiliers continueront à progresser après la mise en place de la LGV et ce dans la perspective de réaliser une plus-value rapide et importante »*.

Ces achats spéculatifs ne concernent que certains types de biens (quartier gare, standing,...) dont les prix sont susceptibles de progresser fortement et de couvrir les coûts de transaction. On peut ainsi assister à une accélération de la rotation des logements (...). Côté offre, les promoteurs participent de l'entretien des mythes autour de la progression des prix futurs puisque leurs revenus sont directement proportionnels à la valeur des biens immobiliers ».

Or, l'INSEE a recensé sur la Lorraine un nombre de transactions en augmentation d'environ 30 % de 2002 à 2004. Entre 2004 et 2006, la progression devient moins homogène selon les différents compartiments du marché. Ceci dit, le marché des appartements neufs est de loin celui qui a enregistré la plus forte progression, avec une hausse s'élevant à 365 % en quatre ans. L'accélération de la rotation des biens immobiliers participe à la dynamique des prix immobiliers.

La captation d'une partie de cette plus-value foncière et immobilière sera bientôt envisageable par les collectivités locales. Les terrains qui pourraient prendre de la valeur lors de la création d'infrastructures de transport importantes seraient soumis à une taxe.

Prochainement, les AOTU, l'Etat ou les régions pourraient, sur délibération, instituer une taxe forfaitaire sur le produit de la valorisation des terrains nus et des immeubles bâtis, résultant de la réalisation d'infrastructures accueillant bus à haut niveau de service, tram, métro ou train. Ils pourront utiliser cette forme d'« écotaxe » pour financer l'amélioration de l'offre en transports alternatifs à la voiture. Le produit de cette taxe serait en effet affecté au budget de l'AOT et destiné exclusivement au financement de la réalisation, du réaménagement ou de la modernisation des équipements et infrastructures de transport.

Les terrains nus et les immeubles bâtis concernés par la taxe devront être compris dans un périmètre de 800 mètres autour d'une station de transports collectifs urbains ou de 1 500 mètres d'une entrée de gare ferroviaire.

C'est pourquoi, selon le centre d'analyse stratégique, pour tirer le meilleur parti de cette source de financement : *« toute opération de valorisation doit associer les collectivités locales, qui maîtrisent les procédures d'urbanisme, et les autorités organisatrices de transport en charge de la définition des schémas de dessertes ferroviaires régionales »* et rappelle que *« pour que les terrains voisins d'une gare soient valorisés dans de bonnes conditions, les fréquences de desserte et la régularité des trains sont très importantes »*.

M. Dominique AUVERLOT, chef du département de la recherche, des technologies et du développement durable au centre d'analyse stratégique estime de plus que *« cette taxe ne peut rapporter que s'il y a une volonté politique forte au niveau local ou national pour accompagner la réalisation de l'infrastructure qui aide à générer des plus values. Elle doit donc se concevoir dans la perspective d'opérations d'aménagement autour des axes de transport »*.

De ce point de vue, les services de la ville de Metz ainsi que ceux de la CA2M sont invités à collaborer avec la SNCF pour élaborer une approche globale de cette problématique et en profiter pour augmenter l'amplitude horaire des transports en commun notamment dans le cadre de l'exploitation future du TCSP aux abords de la gare.

9.3.4. Impacts sur les politiques locales

A la base, la question est de savoir jusqu'à quel point les opérations relatives à la structuration des métropoles, au développement urbain ou à l'économie peuvent être assimilées à une stratégie d'accompagnement de l'arrivée de la LGV.

En d'autres termes, si l'on part du principe que des mesures ont été prises par les acteurs publics pour accompagner la mise en place de la LGV alors on peut considérer que l'arrivée du TGV a eu un impact sur les politiques locales.

A contrario, si une politique locale a été décidée à l'origine sans envisager de liens avec la LGV, on ne peut alors que constater le caractère « d'indépendance » de la prise de décision au niveau local, qui s'est affranchie des éventuelles contraintes liées à l'arrivée de la LGV. De ce point de vue donc la LGV n'affecte pas les politiques locales, qui seront de toute façon mises en œuvre.

Tout au plus, la LGV peut agir « à posteriori » sur les résultats attendus des politiques locales, dans un sens ou dans l'autre.

En l'absence de document stratégique préalable, il est difficile de se prononcer sur les objectifs recherchés par les acteurs publics et appréhender l'influence qu'a pu avoir la LGV dans la mise en œuvre des politiques locales.

Prenons le cas de l'aménagement du quartier de l'amphithéâtre. Un centre de congrès y a été prévu avec des services d'hôtellerie pour l'accueil de manifestations et d'événements d'ampleur. Est-ce que le choix de l'implantation géographique définitive de ce centre de congrès était dépendant ou pas de l'arrivée de la LGV ? Lors de la réunion du 2 septembre 2009, l'office de tourisme a indiqué que *« les voyages effectués dans les autres collectivités déjà desservies par le TGV (dont Lille, Nantes, Reims et Dijon notamment) a permis un échange d'expérience et de recueillir les bonnes pratiques. Par exemple, il a été décidé de maintenir un centre de congrès proche de la gare comme c'est le cas à Dijon »*. Cela voudrait donc dire que la perspective de l'arrivée de la LGV a bien influé sur la chaîne de décision concourant à l'aménagement d'un quartier du centre-ville. Il y aurait donc bien eu dans ce cas d'espèce un impact de la LGV sur les politiques locales.

Pourtant, si l'on s'en tient aux dires des participants à la réunion du 2 septembre 2009, il n'y aurait pas eu d'investissements spécifiques générés par l'arrivée du TGV. Tout au plus, reconnaissait-on que la ville avait participé aux travaux de rénovation de la gare en matière d'accessibilité des personnes à mobilité réduite (PMR) à hauteur de 600 000 €, ce qui a représenté 1/3 du montant des travaux. Des aménagements urbains ont également été entrepris entre la gare et la place de la République. Les services de la ville ont précisé toutefois que ce projet était de toute façon prévu, indépendamment de la LGV. L'échéance de l'arrivée du TGV a néanmoins permis d'accélérer les travaux en réduisant les délais d'exécution.

Ainsi, l'impact de la LGV sur les politiques locales est difficilement mesurable du fait que déjà en amont de l'analyse, les relations de causalité ne sont pas évidentes à démontrer. Ces projets, LGV d'une part et politiques locales d'autre part, procèdent de chaînes de décisions distinctes. Sans être interdépendants, les projets peuvent avoir des interactions entre eux. Auquel cas les effets de ces projets se « nourrissent » les uns des autres, ce qui tend à compliquer l'identification des facteurs d'impacts d'un projet sur l'autre. Reprenons l'exemple du centre de congrès évoqué plus haut. Le projet d'aménagement conduisant à confirmer la proximité du centre de congrès de la gare a pour conséquence de favoriser le transport ferroviaire en général, et le développement du contingent des voyageurs d'affaires en particulier. Inversement, la mise en exploitation de la LGV va pourvoir à davantage de voyageurs venant de loin, ce qui facilitera l'organisation de manifestations au « rayonnement extrarégional ». L'activité du tourisme de congrès va alors progresser. L'interaction entre ces deux projets crée un modèle de cercle vertueux qui tire sa force de la bonne complémentarité des actions mises en œuvre. La question demeure de savoir si cette complémentarité est fortuite ou planifiée.

9.4. La LGV, facteur de concurrence accrue au sein de la grande région

La LGV est un facteur concurrentiel vis-à-vis de la grande région.

En effet, malgré la crise, le marché luxembourgeois a réalisé davantage de transactions sur le créneau de l'immobilier d'entreprises que le grand Lyon (de l'ordre de 60 000 m²). Le nombre de frontaliers est en constante hausse ainsi que le nombre d'emplois à pourvoir. Dans le même temps, les luxembourgeois et les sarrois ont été très actifs pour réaliser des lignes vers le nord.

Metz apparaît excentrée par rapport à ce maillage ferroviaire qui privilégie les liaisons des capitales européennes : Paris, Bruxelles et Luxembourg-ville avec un prolongement sur Francfort.

Enfin, Metz n'est pas positionnée dans ce cadre européen Eurocap-Rail. Le niveau de responsabilité auquel se situe la prise de décision permettant d'intégrer Metz dans ce cadre relève de l'Etat français. Le Luxembourg a pour sa part une stratégie, un plan de rénovation ambitieux de ses gares et les moyens de mettre en œuvre sa politique à l'instar de ce qui a été réalisé pour le pôle technologique d'Esch-Belval.

10. LES SUITES RESERVEES AU CONTROLE PRECEDENT DE LA CHAMBRE :

Suites réservées au contrôle de la chambre

Observation	Réponses apportées, mesures prises
L'ANALYSE FINANCIERE	
<p>1 – les plans quinquennaux (1996-2000 et 2002-2006) sur lesquels le conseil municipal a été appelé à se prononcer ont été définis sur une hypothèse implicite de stabilisation de la pression fiscale et sur des estimations du volume des cofinancements pouvant être envisagés. Par contre, le conseil municipal n'a pas été informé des conséquences potentielles de ces plans en termes d'autofinancement et de recours à l'emprunt ;</p>	<p>Comme précisé, le conseil municipal a été appelé à se prononcer sur les plans quinquennaux sur une hypothèse de stabilisation de la pression fiscale, volonté clairement affichée par l'équipe municipale et constituant un objectif de mandat.</p> <p>Le volume d'investissement proposé tenait compte de l'importante capacité d'endettement de la Ville, notoirement connue.</p> <p>Dans ce contexte, l'autofinancement de ces investissements était déterminé et réajusté mécaniquement chaque année au vu des ressources propres dont la commune pouvait bénéficier, et qui étaient fonction à la fois du contexte national s'agissant des dotations d'Etat et du contexte local pour les autres recettes.</p> <p>C'était à l'occasion du DOB que le conseil municipal prenait connaissance chaque année du contexte économique et financier d'élaboration du budget de l'exercice nouveau dont le programme d'investissement était l'une des composantes.</p> <p>Au besoin, le plan quinquennal pouvait faire l'objet d'une révision si les grands équilibres financiers étaient remis en cause.</p> <p>Ces éléments implicites lors du débat sur le plan quinquennal en conseil municipal ont été évoqués en Commission des finances.</p> <p>Pour l'exercice 2009, la nouvelle municipalité a fait réaliser un audit financier par le cabinet Ernst et Young présenté en conseil municipal dans le cadre du DOB. Cet audit met notamment en exergue la problématique de l'autofinancement des investissements.</p>

<p>2 – les programmes d'investissement retenus dans les plans quinquennaux sont arrêtés et identifiés selon un classement organique (déclinaison par service "maître d'ouvrage"). Si cette présentation présente une utilité certaine pour les services chargés de gérer ces programmes, elle occulte largement les objectifs ou les priorités qui déterminent cette programmation. En outre, elle ne s'articule pas avec la présentation fonctionnelle des dépenses d'équipement figurant depuis 1997 en application de la M14 aux budgets et aux comptes administratifs ;</p>	<p>La présentation du plan quinquennal est effectivement organisée par service. Elle ne s'articule volontairement pas avec la nomenclature fonctionnelle M14 pour donner une lisibilité non pas comptable au document mais par domaine de délégation des activités municipales dont l'organigramme est représentatif.</p> <p>Par ailleurs, la présentation du plan est réalisée par thématique des grands objectifs que la municipalité s'est donnée (attractivité économique et touristique, développement solidaire des quartiers, dynamisme culturel et sportif...).</p> <p>A compter de 2010, cette présentation sera basée sur la nouvelle organisation des services mise en place courant 2009 à savoir par pôle d'activité et par service au sein de chaque pôle, visant à une meilleure lisibilité des politiques publiques développées par la collectivité.</p>
<p>3 - en déclinant les plans quinquennaux en programmes bi-annuels d'équipement soumis à l'approbation du conseil municipal lors de l'examen du projet de budget, la ville a instauré un mode de gestion de ses dépenses d'équipement s'apparentant à la gestion en autorisations de programme prévue à L. 2311-3 du CGCT. Toutefois, la collectivité n'a pas souhaité mettre en œuvre cette technique selon les dispositions prévues par le code(3) en raison, selon elle, de la lourdeur administrative qu'elle génère et du nombre restreint d'opérations à caractère pluriannuel éligibles aux autorisations de programme. La démarche adoptée présente toutefois des limites car elle ne permet pas à l'assemblée délibérante de s'assurer, lors du vote du budget, de la convergence entre le montant des investissements retenus pour l'année dans le cadre du programme bi-annuel et les crédits d'équipement figurant au budget. Or, en masse les montants respectifs font apparaître des écarts</p>	<p>La ville de Metz n'a pas adopté la technique des autorisations de programmes-crédits de paiements (AP/CP) pour les raisons déjà évoquées, notamment de souplesse de sa planification des investissements. Cependant, contrairement à ce qui est indiqué, l'intégralité des lignes émergeant dans le programme bi-annuel d'investissement au titre de l'année N sont reprises au budget primitif de l'année concernée.</p> <p>En effet, certains programmes concernaient des subventions d'équipement qui trouvaient à l'époque leur traduction budgétaire en section de fonctionnement-compte 657.</p> <p>Par ailleurs le budget primitif comportait également des dotations annuelles d'équipement des services en petit matériel et outillage qui n'émergeaient pas dans le programme bi-annuel d'investissement car assimilés à des moyens courants de fonctionnement.</p> <p>Un tableau de consolidation de ces différents éléments avait été produit en son temps pour démontrer la convergence des supports.</p> <p>Dorénavant, la nomenclature M14 ayant été modifiée, les subventions d'équipement émergent également à la section d'investissement et les crédits de petits investissements apparaissent dans le programme bi-annuel, facilitant ainsi la correspondance en masse des supports.</p> <p>Par ailleurs, suite à l'audit réalisé par le cabinet Ernst et Young, relevant notamment des anomalies dans la gestion des reports et restes à réaliser en investissements, il a été décidé de suivre la préconisation de mise en place des AP/CP. Cette mission a été clairement assignée au nouveau directeur du pôle finances, et ce dernier a participé à la mi-septembre à une rencontre technique sur le sujet.</p> <p>Il s'avère que la nouvelle méthode nécessite :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Un outil informatique spécifique et l'accompagnement soutenu du fournisseur de cet outil ; - Un véritable accompagnement au « changement culturel » des services opérationnels, pour traiter du problème de fond (l'estimation prévisionnelle plus fine et fiable des travaux, en termes de calendrier et de budget).

	Dans ces conditions, il est actuellement proposé de démarrer la gestion en AP/CP avec le budget 2011, avec des projets qui seraient nouveaux, pluriannuels et d'une certaine ampleur.
4 - Cette synthèse des plans quinquennaux ne peut pas être directement corroborée par les données des comptes administratifs; ceux-ci ne retraçant pas l'exécution des investissements selon le mode de présentation retenu pour le plan quinquennal et les programmes bi-annuels.	Comme indiqué par la chambre dans son précédent rapport, la synthèse évoquée est néanmoins en cohérence avec le cumul des dépenses d'équipement constatées aux comptes administratifs durant la période considérée.
5 - Ecritures comptables transfert SAREMM : Les différentes écritures comptables correspondant à ces opérations de transfert sont globalement intervenues de façon régulière. Néanmoins, contrairement au classement retenu par la collectivité, ce transfert d'actif constituait une opération réelle aussi bien en recettes qu'en dépenses, le compte de liaison (c/45103) entre le budget principal et le budget annexe ayant enregistré comme le prévoyait l'instruction M14(5), les flux financiers correspondant à cette cession de terrains et aux financements attribués au budget annexe par le budget principal. De même, le reversement à la ville de l'excédent de trésorerie de la SAREM inscrit en recettes d'ordre exceptionnelles (c/778) constituait bien une opération réelle. La même remarque peut être formulée au sujet des cessions d'actifs fonciers et immobiliers du budget principal vers le budget annexe des zones intervenues au cours de l'exercice 1999 pour un montant total de 5 189 493 F (791 133,11 euros) ; ces cessions ayant été effectuées selon un dispositif budgétaire et comptable identique (budget principal: recette au c/775, avance au budget annexe imputée au c/27638; budget annexe: acquisitions au c/6015, recette au c/16874).	Les anomalies signalées en matière d'opérations comptables étaient liées aux difficultés rencontrées conjointement par l'ordonnateur et le comptable, tant informatiques que d'application des instructions découlant de la mise en œuvre des nouvelles règles comptables M14. La réglementation applicable a bien été notée.
6 - Outre les points signalés précédemment, les comptes administratifs des exercices 1997 à 2000 intègrent quelques anomalies : notamment la comptabilisation en opérations réelles des intérêts courus non échus (ICNE) sur prêts ou sur emprunts (aux CA des exercices 1997 à 1999).	Corrigé
7 - Dette de la ville : les montants d'encours de dettes ressortant des états annexes aux comptes administratifs et ceux issus des comptes de bilan du receveur municipal ne sont pas convergents	Il s'agissait effectivement de décalages de comptabilisation de mouvements de dette intervenus dans le cadre de la gestion active des encours et constatés au niveau de l'exercice 2001 ; depuis les services financiers de la Ville se sont rapprochés de ceux du receveur municipal afin de procéder à une mise à jour des données dans les deux comptabilités, notamment dans le contexte de la modernisation des applicatifs informatiques.
II. LA GESTION DES RISQUES JURIDIQUES ET FINANCIERS	
8 - Les nouveaux emprunts La collectivité pourrait encore très certainement améliorer les résultats de ces consultations en appréciant mieux au préalable son besoin prévisionnel en emprunt et en définissant précisément le type de financement qu'elle souhaite privilégier.	La collectivité a pris bonne note de ces recommandations

<p>9 - La gestion du contrat long terme renouvelable</p> <p>l'absence de consolidation, au niveau de l'encours de dette au 31 décembre de l'exercice, du solde des tirages et des remboursements intervenus au cours de la gestion n'est pas régulière. En effet, en application des dispositions contractuelles et conformément à la réglementation en vigueur, les financements mobilisés par la ville dans le cadre de ce contrat constituent des ressources budgétaires d'emprunt. Par conséquent et quand bien même les tirages ou remboursements effectués concerneraient des encours indexés sur des taux utilisés habituellement dans le cadre de conventions de ligne de trésorerie (TMP, puis EONIA), le solde positif ou négatif des tirages et remboursements effectués en cours de gestion doit être comptabilisé à la clôture de l'exercice en crédit ou en débit du c/1644, et retracé à l'état de dette de la collectivité.</p>	<p>Corrigé</p>
<p>10 - La gestion du contrat long terme renouvelable limiter l'utilisation de ce produit à des fins de gestion de trésorerie ne paraît pas être la solution la plus appropriée en terme de charges d'intérêt, d'une part, parce que les marges pratiquées sur les index de très court terme (EONIA, EURIBOR 1 mois) sont structurellement plus élevées sur un CLTR que sur une convention de ligne de trésorerie d'un an, et d'autre part, parce que la collectivité est astreinte au règlement de commissions d'engagement et de non-utilisation qui viennent majorer le coût actuariel de ces tirages.</p>	<p>Ce contrat comporte un plafond annuel de tirage qui décroît chaque année (60 M€ en 2009, 51 en 2010), jusqu'à sa résolution, fin 2015.</p> <p>Le produit n'a pas été utilisé depuis 2006. Compte tenu de l'orientation de la municipalité de ne pas recourir à l'emprunt, mais de mobiliser plutôt ses réserves provenant de la cession d'une partie du capital de l'UEM, il n'est pas prévu d'y recourir.</p> <p>De ce fait, la ville de Metz acquitte en effet une commission de non-engagement, elle aussi dégressive (environ 16 000 € en 2008 ; prévision de 1 400 € en 2015).</p>
<p>11 - Les modalités de contrôle et de suivi des subventions</p> <p>La chambre constate cependant qu'en l'état actuel des procédures, si le service du contrôle de gestion est destinataire des conventions d'objectifs et de moyens conclues avec les différentes associations (une centaine), il ne dispose pas des informations lui permettant de s'assurer que l'attribution de subventions supérieures aux seuils fixés s'accompagne effectivement de la conclusion des conventions prévues à cet effet. Le contrôle des interventions en faveur de l'enseignement supérieur, montre notamment que le dispositif de conventionnement ne couvrait pas en 2001 la totalité des secteurs d'intervention de la ville. Toutefois, le maire indique que le dispositif de conventionnement poursuivi au cours de l'exercice 2002 permet désormais de couvrir les différents secteurs d'intervention de la ville.</p>	<p>Dans le cadre de la réorganisation des services mise en œuvre début avril 2009, une mission est spécifiquement chargée de suivre le contrôle des organismes subventionnés. Une méthode de contrôle est en cours de formalisation partant des organismes les plus subventionnés (+ de 150.000 €) vers les moins subventionnés (de 23.000 € à 150.000 €). L'année 2009 est consacrée aux organismes recevant une subvention supérieure à 150.000 €.</p> <p>Sur la nature des documents demandés, il est envisagé d'intégrer dans toutes les conventions d'objectifs et de moyens les demandes d'informations suivantes (pour les organismes de droit privé excepté les clubs sportifs, sociétés et associations sportives professionnelles qui sont soumis à des obligations bien spécifiques) :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Les comptes annuels certifiés conformes et approuvés par l'assemblée générale annuelle, avec ses annexes, complets et conformes au PCG et au code du commerce comprenant ; 2) le bilan actif et passif avec détail de l'actif et du passif ; 3) le compte de résultat avec détail des charges et des produits ; 4) les annexes comprenant (liste non exhaustive) : <ul style="list-style-type: none"> • Relevé détaillé des immobilisations et des amortissements (avec détail des acquisitions et des cessions), * Etat des emprunts à mois d'un an, à plus d'un an et moins de 5 ans, et à plus de 5 ans, * Détail des provisions,

- * Etat des échéances des créances et des dettes à la clôture de l'exercice : à moins d'un an, à plus d'un an et moins de 5 ans, et à plus de 5 ans,

5) un tableau des soldes intermédiaires de gestion ;
 6) un compte rendu financier détaillé attestant de la conformité des dépenses effectuées à l'objet des subventions et retraçant l'utilisation des subventions versées, avec notamment une ventilation des dépenses par action. Ce compte rendu devra être accompagné de 2 annexes :

- * une première annexe comprenant un commentaire sur les écarts entre le budget prévisionnel et la réalisation de l'action ainsi qu'un tableau de répartition entre le budget principal et le compte rendu financier des charges communes indiquant les critères utilisés à cet effet,
- * une seconde annexe comprenant une information qualitative décrivant, notamment, la nature des actions entreprises et les résultats obtenus par rapport aux objectifs initiaux du projet,

7) le rapport d'activité approuvé par l'assemblée générale annuelle ;

8) du rapport des commissaires aux comptes, le cas échéant.

De plus, il sera exigé 6 mois avant l'exercice concerné par la demande de subventions de produire une programmation (avec budget à l'appui) permettant de contrôler les actions entreprises.

A titre d'exemple, nouvelles dispositions intégrées dans la convention d'objectifs et de moyens 2009 de l'office de tourisme :

« L'office de tourisme transmettra à la ville de Metz, au plus tard le 30 juin 2010, un compte rendu financier attestant de la conformité des dépenses effectuées à l'objet de la subvention 2009 »

Ce document sera assorti de toutes les justifications nécessaires, et notamment :

- du rapport d'activité ;
- des comptes annuels, du bilan financier et du compte de résultat de l'exercice 2009 certifiés conformes et approuvés par l'assemblée générale annuelle, avec ses annexes ;
- du rapport des commissaires aux comptes ;
- de la déclaration annuelle des salaires (DADS-U).

De même l'office de tourisme adressera à la ville de Metz, avant le 31 juillet 2009 :

- Un programme des activités de l'année 2010,
- Une copie certifiée du budget prévisionnel s'y rapportant.

La ville de Metz aura le droit de contrôler les renseignements donnés tant dans le compte-rendu financier que dans les comptes visés ci-dessus. A cet effet, ses agents habilités pourront se faire présenter toutes pièces de comptabilité nécessaires à leur vérification. Ils pourront procéder à toute vérification utile pour s'assurer que les intérêts contractuels de la Ville de Metz sont sauvegardés.

	<p><i>L'office de tourisme devra également communiquer à la ville tous les procès-verbaux des assemblées générales ainsi que du conseil d'administration.</i></p> <p><i>L'office de tourisme s'engage formellement à informer la commune de toute modification de statuts même si les représentants ont participé au vote modificateur.</i></p> <p><i>Si pour une raison quelconque, les subventions n'étaient pas affectées par l'association à l'objet pour lequel elles avaient été octroyées, la Ville de Metz se réserve le droit de demander à l'association le remboursement en partie ou en totalité des sommes perçues.</i></p> <p><i>Un remboursement total ou partiel de ces subventions pourra également être demandé par la Ville de Metz lorsque l'association aura, volontairement ou non, cessé en cours d'exercice tout ou partie des actions visées par la présente convention ».</i></p>
<p>12 - Le suivi des DSP</p> <p>Deux délégataires ne répondent pas complètement aux prescriptions figurant à l'article L. 1411-3 : l'exploitant de la chambre funéraire dont le rapport ne comporte aucune information sur les comptes de la délégation et celui du golf dont le compte rendu financier publié en annexe au CA 2001 ne comprend que les comptes de l'exercice 2000.</p>	<p>Le funérarium n'a jamais été un équipement de la ville de Metz et n'avait pas à être géré par délégation de service public. Il s'agit d'un équipement privé par OGF.</p> <p>Pour le golf voir les réponses aux questions 16 et suivantes.</p>
<p>III. LES INTERVENTIONS EN FAVEUR DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR</p>	
<p>13 - Les subventions d'équipement et les fonds de concours</p> <p>La chambre constate que les concours attribués de façon récurrente pour des montants croissants à l'ENIM conduisent à financer des dépenses de renouvellement des installations et équipements ordinaires de l'établissement (mise en conformité des locaux de 1995 à 1997, mise en conformité des machines outils en 1998 et 1999, adaptation du parc informatique en 2000) en l'absence de cadre conventionnel.</p>	<p>Comme déjà indiqué par ailleurs, les modalités de la loi du 12 avril 2000 qui prévoit un conventionnement obligatoire avec tout partenaire de droit privé bénéficiaire de subventions de la Ville supérieures à 23 000 euros sont désormais mises en œuvre.</p> <p>En ce qui concerne les partenaires publics, nous avons bien noté l'intérêt de préciser les relations financières dans un cadre contractuel plus adapté.</p> <p>S'agissant des aides financières au titre de l'enseignement supérieur, celles-ci relèvent depuis 2003 de la communauté d'agglomération.</p>
<p>14 - Les participations versées au GIP pôle universitaire européen</p> <p>Au regard des dispositions figurant dans les conventions conclues de 1998 à 2001 et leurs annexes, les financements supplémentaires ont été effectivement affectés à des actions spécifiques dont le coût avait été préalablement évalué. Toutefois le principe d'une évaluation préalable des actions financées avant reconduction de la convention ne paraît pas avoir été jusqu'en 2002 mis en œuvre.</p>	<p>Les actions déployées par le pôle universitaire européen au titre des contrats particuliers ont été jugées insuffisantes et ce type de contrat n'a plus été reconduit. Ainsi la subvention prévue au titre du contrat 2002 sous réserve de bilan pertinent n'a pas été versée et la communauté d'agglomération, compétente à compter de 2003 n'a pas reconduit ce dispositif.</p>
<p>15 - Les conventions relatives à l'aménagement du campus Bridoux</p> <p>Par rapport au schéma de financement prévu au CPER, le dispositif conventionnel conclu n'appelle pas de remarque particulière. Cependant, et sauf à considérer que les modalités de cofinancements fixées prenaient implicitement en compte ces éléments, ce dispositif ne répondait pas totalement aux prescriptions de l'article 5 de la loi MOP du 12 juillet 1985 qui prévoient notamment l'obligation pour ce type de convention de préciser les modalités de rémunération du mandataire et les pénalités qui lui sont applicables en cas de manquement à ces obligations.</p>	<p>Le texte des conventions a été mis au point entre l'Etat, le rectorat et la ville de Metz, sur la base d'un modèle fourni par l'Etat, utilisé pour l'exécution du volet universitaire du contrat de plan Etat-Région.</p> <p>De même que pour les opérations antérieures réalisées dans des conditions similaires (ISGMP, institut de physique, UFR de langues, bibliothèque universitaire du technopole), il était entendu entre les partenaires cités :</p> <ul style="list-style-type: none"> - qu'il n'y aurait pas de rémunération du mandataire ; - que la Ville de Metz prenait en charge le risque financier d'éventuels dépassements ; - qu'au regard de ce risque, il n'y avait pas lieu de lui imposer de pénalité.

	La ville de Metz a sollicité ces conventions de mandat et accepté ces conditions en raison de l'intérêt qu'elle attachait au développement de l'université de Metz.
IV. LES INTERVENTIONS EN FAVEUR DU SPORT	
<p>16 - Les moyens mis en œuvre</p> <p>Si certaines dépenses et recettes de fonctionnement et d'investissement sont réparties selon leur destination entre salles de sport, stades, piscines, autres équipements et manifestations sportives, ce n'est pas le cas des charges de personnel. Une comptabilité analytique précise, permettrait ainsi d'appréhender avec plus de précision le coût et les charges des différents équipements</p>	Le tout analytique, qui requiert des moyens de gestion importants n'est effectivement pas développé à Metz ; cependant, les services, directement en relation avec la GRH ou par le biais du contrôle de gestion, ont la capacité, à la demande, de consolider l'ensemble des coûts d'exploitation d'un équipement (cf. étude sur les piscines)
<p>L'exploitation du Golf de Metz-Technopôle</p> <p>La société HOLIGEST, elle, n'a versé aucune redevance à la commune depuis la reprise de l'affermage, en contradiction avec les termes de la convention.</p>	La société HOLIGEST n'exploite plus le golf de Metz-Technopole. En septembre 2005, elle a fait part à la ville de Metz de son impossibilité, compte tenu de ses difficultés financières, de pouvoir continuer à exploiter l'équipement. La ville a décidé, de prononcer la déchéance du contrat et de reprendre l'activité à compter du 1 ^{er} octobre 2005 afin de poursuivre le service public. Cette période de gestion en régie directe a permis de passer une nouvelle procédure de délégation de service public dont le titulaire est, depuis juillet 2006, la société des nouveaux golfs de France (NGF) dont le sérieux et le professionnalisme sont aujourd'hui appréciés.
<p>17 - L'exploitation du golf de Metz -Technopôle</p> <p>Le 24 janvier 2003 seulement, un état des redevances a été transmis, mentionnant la référence des titres de recettes, émis pour les seules années 1998 à 2000, le 13 janvier 2003, et le 20 janvier pour l'exercice 2001. L'assiette de la redevance a porté pour tous ces exercices sur un montant égal à 2 % du chiffre d'affaires HT communiqué par le fermier dans son compte rendu, alors que pour 2001 la redevance aurait dû s'élever à 4 % du chiffre d'affaires.</p>	Acté
<p>18 - L'exploitation du golf de Metz-Technopôle</p> <p>Enfin, le régime des travaux comme l'a rappelé le maire dans sa réponse, relève du régime communément appliqué dans les conventions d'affermage à savoir que les travaux d'entretien et de grosses réparations sont exécutés par le fermier de même que le renouvellement des matériels et équipements, le renouvellement des ouvrages de génie civil, bâtiments et voiries étant à la charge de la collectivité, de même que les travaux de renforcement et d'extension entraînant un accroissement du patrimoine productif (articles 17 à 22 du contrat d'affermage). A cet égard, la ville de Metz a au cours des six dernières années financé pour 1,6 MF (0,24 M.EUROS) de travaux environ. Une bonne partie de ces travaux semblait pourtant relever, aux termes du contrat d'affermage, du fermier.</p>	<p>Une relecture attentive du contrat d'affermage permet d'affirmer que la plupart des travaux sollicités par l'exploitant du golf sont de la compétence de la Ville de Metz ; l'alinéa 3 de l'article 2 du contrat en vigueur à « l'époque » prévoyait que <i>"hormis les travaux d'entretien et ceux confiés au fermier par le présent contrat, les autres travaux concernant les ouvrages confiés à la gestion du fermier seront exécutés par la collectivité"</i>.</p> <p>Cette clause de compétence générale vient compléter les absences et incertitudes des dispositions des articles 17 à 22 du contrat. En effet, ces articles comportent des dispositions à la fois précises et incomplètes.</p> <p>C'est ainsi que l'article 20 prévoit ainsi que si certains travaux de renouvellement (matériels tournants, accessoires hydrauliques et électriques, équipements électromécaniques) sont à la charge du Fermier, d'autres sont à la charge de la Collectivité (travaux de renouvellement de génie civil, bâtiments, voirie, canalisation).</p> <p>Mais parfois, le contrat est muet lorsqu'il s'agit de traiter la réalisation de plantation de végétaux ou bien de s'occuper de travaux de drainage (sauf à considérer que ces travaux sont liés à un renforcement</p>

	<p>ou à une extension du golf, ce qui semble relever de la compétence de la ville en application de l'article 21, bien que ce dernier article soit très obscur quant à sa rédaction).</p> <p>De plus, il faut avoir à l'esprit que dans le précédent rapport de la chambre régionale des comptes, il a déjà été contesté le fait que les travaux sollicités par le Fermier (qui ressemblent fortement à ceux déjà réalisés au cours des 6 dernières années) soient de la compétence de la Ville de Metz. C'est ainsi que le rapport indiquait que les travaux de drainage, de pose de filets et de grilles de protection, de remise en l'état de la station de pompage et les travaux sur l'installation de pompage et filtration... auraient dû être financés par le Fermier et non par le budget communal. Si nous avons pu donner raison au contrôleur de la Chambre Régionale des Comptes sur les travaux d'entretien portant sur la station de pompage, son analyse concernant les travaux entraînant un accroissement du patrimoine productif a été jugée contestable eu égard aux dispositions des articles 2 et 21 évoqués ci-dessus.</p> <p>Toutefois il existe dans l'actuel contrat une meilleure et plus précise définition des charges liées aux travaux entre el Fermier et la collectivité.</p>
19 - L'exploitation du golf de Metz -Technopôle Cette répartition (des travaux) devrait aux dires du maire être précisée lors d'un prochain contrat.	Voir contrat avec NGF qui a été remis à la chambre
20 - L'exploitation du golf de Metz-Technopôle Le suivi et le contrôle de l'exécution du contrat ne paraissent donc pas assurés de façon rigoureuse.	Le contrôle du nouveau délégataire s'inscrit dans un cadre contractuel rénové et plus poussé (voir le contrat articles 39 à 42).
21 - La gestion du palais omnisport La chambre s'interroge dès lors sur le bien fondé de la poursuite d'actions en ce domaine par la ville depuis cette date. Dans sa réponse, le maire de Metz a confirmé que la compétence en matière d'équipements sportifs n'a pas à ce jour été transférée à la CA2M et que la ville en conserve donc toujours la maîtrise.	<p>La compétence d'un EPCI relève de l'application de ses statuts. Or, les statuts de la CA2M ne prévoient pas que les Arènes soient un équipement d'intérêt communautaire.</p> <p>Cet équipement n'a pas vocation à devenir communautaire pour deux raisons :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les Arènes sont utilisées de manière très importante par les clubs et associations sportives situées à Metz ; <p>de surcroît, l'équipement est utilisé au profit de divers services de la ville (sports, culture...) pour leurs propres besoins et pour accueillir des manifestations dont la notoriété rejaille sur la ville de Metz.</p>
22 - La gestion du palais omnisport L'exercice réel et concret de cette compétence par la CA2M semblerait d'autant plus fondé que le stade « Saint-Symphorien » n'est pas implanté sur le ban communal de Metz, mais sur celui de la commune de Longeville. Cette dernière perçoit d'ailleurs les recettes correspondantes, provenant notamment de la taxe sur les spectacles, dont le produit entre 1997 et 2002 a varié dans une fourchette allant de 150 000 F (22 867,35 euros) à plus de 400 000 F (60 979,61 euros), auquel s'ajoute un montant de 350 000 (53 357) à 400 000 F (60 979,61 euros) de taxe professionnelle et d'environ 140 000 F (21 342,86 euros) de taxes foncières.	<p>Il n'existe aucun lien et aucune comparaison possible entre les Arènes et St-Symphorien, le premier équipement intégrant la gestion d'un service public et l'exploitation d'un équipement, le second cas de figure consistant en une simple mise à disposition d'ouvrages appartenant à la ville de Metz au profit d'une structure sportive.</p> <p>Le facteur fiscal est inopportun en l'espèce, de nombreux équipements gérés par la ville de Metz générant de la taxe professionnelle pour la CA2M (parkings, golf...).</p> <p>Le critère fiscal n'est pas et n'a jamais été un critère permettant d'identifier un intérêt communautaire. Il est d'usage de considérer qu'un intérêt communautaire concerne « les actions et les équipements qui par leur étendue, leur contenu, leur objet stratégique, leur dimension financière ou leur rayonnement sur le</p>

	<i>territoire intercommunal doivent être gérés par la communauté, et donc lui être transférés ».</i>
V. LE MOBILIER URBAIN	
<p>23 - La chambre souhaite appeler l'attention de la collectivité locale sur le fait que la procédure de l'appel d'offres sur performances, dérogeant à plusieurs principes du code des marchés publics, ne peut être employée que pour des motifs précis. Elle ne saurait donc se substituer à celle de l'appel d'offres restreint habituel uniquement parce qu'elle présente plus de souplesse qu'un appel d'offres « classique ».</p>	<p>Ce contrat a été passé non seulement pour du mobilier classique mais également du mobilier spécifique (mobilier urbains techniquement évolués destinés notamment à accueillir des informations relatives aux transports en commun). Or, la procédure d'appel d'offres sur performances (sur la base du décret de mars 2001) était une procédure parfaitement adaptée par laquelle la personne responsable du marché définissait un programme fonctionnel détaillé, sous la forme de résultats vérifiables à atteindre ou de besoins à satisfaire (pour els aspects techniques). Les moyens de parvenir à ces résultats ou de répondre à ces besoins ont été proposés par chaque candidat dans son offre.</p> <p>Il faut également souligner que l'appel d'offres sur performances permettait de rencontrer les candidats pour permettre de mieux comprendre leur offre (ce qui se justifie lorsque des considérations techniques sont difficilement explicables sur support papier).</p> <p>De plus, le contrat expire en 2014. Il est à noter que la question se posera alors de ne plus se charger du mobilier destiné à l'accueil des usagers des transports en commun dont la compétence relève de la CA2M. Un jugement du 8 octobre 2008 du TA de Grenoble (qui est en appel) considère que les abribus destinés aux besoins des voyageurs des services des transports urbains relèvent de la compétence exclusive des EPCI et que les contrats qui concernent ces mobiliers relèvent donc de leur compétence.</p> <p>Depuis 2001, les contrats passés pour du mobilier plus classique (sanitaires intégrés dans des colonnes, panneaux d'affichage à diodes...) ont été passés par voie d'appel d'offres. Il n'est pas exclu, à l'avenir, et si les conditions prévues par le Code des Marchés publics sont réunies, de recourir à un dialogue compétitif.</p>

La chambre constate que les réponses apportées aux observations définitives ne font l'objet que d'une mise en œuvre insatisfaisante. La commune a, en effet pris les corrections ou appliqué 50 % des recommandations tandis que 27 % étaient en cours d'application. La plupart des recommandations qui ne font pas l'objet d'une mise en œuvre ne sont plus applicable, soit en raison d'une évolution de la réglementation soit d'une disparition de leur objet.

11. RECOMMANDATIONS

Mise en œuvre des principes comptables

1. Fixer les seuils de rattachement des charges et des produits.
2. En vue de parfaire le système de rattachement des charges, revoir en fin d'exercice l'ensemble des pièces justificatives relatives aux charges rattachées et procéder aux ajustements comptables nécessaires.

Analyse financière

3. Elaborer un contrôle de gestion et un reporting financier.

La commande publique

4. Etablir un système de suivi centralisé autorisant le suivi de l'exécution physique et financière des marchés publics.
5. Etablir un plan de formation des agents du service.
6. Bâtir pour chacun des personnels intervenant dans le processus de la commande publique un calendrier de formation pluriannuel.
7. Procéder à une révision des procédures d'évaluation en fonction de critères objectifs indiscutables.
8. Procéder à une publicité suffisamment large pour les marchés dont le montant estimé est compris entre 20 000 et 90 000 euros.
9. Arrêter une période de préparation et de réponse suffisante et adaptée à la complexité du marché, afin de permettre aux soumissionnaires d'affiner leurs propositions et d'élargir le champ de la mise en concurrence.
10. Reporter la date limite de dépôt des offres à la suite d'une rectification d'un avis d'appel public à la concurrence pour respecter le délai de 52 jours.
11. Respecter les délais d'information des candidats écartés et de notification des marchés.
12. Respecter les délais de procédures minimaux imposés par le code général des collectivités territoriales en matière de délégation de service public.
13. Procéder à l'horodatage des plis déposés par les entreprises soumissionnaires.
14. Vérifier la signature par le titulaire du marché des pièces constitutives du marché.
15. Etablir des critères clairs de déclaration de marchés infructueux.
16. Appliquer une notation précise fondée sur l'appréciation différenciée des éléments constitutifs des offres apportées en réponse au règlement de la consultation.
17. Présenter les critères et les sous-critères de sélection des candidatures ou des offres dans l'avis d'appel public à la concurrence.
18. Lorsque l'usage de sous-critères est nécessaire pour départager les offres, il conviendrait de préciser leur objet ainsi que la notation afférente dans les documents de consultation.
19. Pondérer les critères de choix des offres des candidats à une délégation de service public.
20. Respecter les critères fixés par le règlement de la consultation ou l'avis d'appel public à la concurrence.

21. Motiver avec précision et en fonction des critères des documents de consultation, la décision de la commission d'appel d'offres.
22. Inclure dans le procès verbal de la commission d'appel d'offres les éléments comparatifs des offres, et la mention de leur analyse précise par la commission.
23. Motiver les choix de la commission instituée par l'article L. 1411-5 du code général des collectivités territoriales en matière de délégation de service public.
24. Procéder à la motivation explicite du choix du délégataire par l'ordonnateur à l'appui des documents transmis aux membres du conseil municipal préalablement à la délibération finale.
25. Mettre en œuvre un processus de garantie.
26. Notifier le commencement d'exécution par ordre de service préalablement à tout commencement réel des travaux.
27. Respecter les durées d'exécution fixées contractuellement par les documents du marché.
28. Centraliser les pièces justificatives et les vérifications préalables à la signature du décompte général définitif.
29. Dresser le procès verbal de réception définitive des travaux après la levée des réserves.
30. Fixer le début de la période de garantie à la réception définitive des travaux.
31. Procéder à l'actualisation des prix dans les conditions définies par l'article 18 III du code des marchés publics.

La gestion des ressources humaines

32. Renforcer les effectifs du service, pour atteindre une représentation minimale de 34 équivalents temps plein.
33. Etablir un plan de formation interne au service visant au renforcement des compétences.
34. Procéder à la création des services ou cellules de communication interne, de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences et des services médicaux.
35. Mettre en place une cellule de gestion au sein du pôle ressources humaines.
36. Etablir un règlement intérieur et faire procéder à sa validation par le conseil municipal.
37. Mettre en œuvre une véritable gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, à même de garantir une progression de carrière concertée avec les besoins de la collectivité et une évaluation des besoins de la collectivité.

38. Procéder à la désignation d'un agent chargé de la fonction d'inspection en hygiène et sécurité.
39. Assurer la tenue annuelle du comité d'hygiène et de sécurité.
40. Mettre à jour le document unique.
41. S'assurer de l'adéquation entre les mouvements de postes ouverts et les effectifs budgétaires présentés au vote de l'assemblée.
42. Mettre en place une évaluation fiable des besoins de personnel de la collectivité en liaison avec le vote du budget primitif pour que les ouvertures et suppressions de postes budgétaires soient mises en place de façon sincère et au plus juste.
43. Procéder à l'établissement et à la suppression des postes budgétaires en application de délibérations claires et précises du conseil municipal.
44. Procéder au recrutement ou à la nomination d'agents de catégorie A ou B dans les filières sociales et d'animation.
45. Fixer le cadre des circonstances exceptionnelles justifiant la réalisation de plus de 25 heures supplémentaires mensuelles, par agent.
46. Respecter et faire respecter les applications du règlement horaire du personnel municipal.
47. Etablir un volume budgété annuellement d'heures supplémentaires par service.
48. Procéder à l'authentification des heures de services ou des astreintes effectuées par les chefs de services ayant autorité préalablement à la transmission des états de services au service des ressources humaines.
49. Mettre en œuvre une politique de suivi individuel des temps de travail pour les agents habitués des heures supplémentaires.
50. Présenter à l'appui du paiement des indemnités horaires pour travaux supplémentaires un suivi individualisé des heures supplémentaires.
51. Fixer par délibération les catégories de bénéficiaires et les modalités de liquidation des heures supplémentaires.
52. Etablir une analyse et un suivi précis par service de l'absentéisme perlé.
53. Harmoniser les critères et les bases de notation de la prime d'intéressement entre les services.
54. Mettre en œuvre une politique de réduction de l'absentéisme, par l'élaboration de mesures incitatives concertées, appuyées des mesures de vérification usuelles.
55. Réduire le temps d'indisponibilité institué comme base de l'attribution de la prime d'intéressement de façon à limiter les journées d'absence.

56. Intensifier les formations sur la sécurité, recycler les formations de base pour maintenir à jour les acquis et les évolutions de certaines normes de sécurité.
57. Renforcer les compétences de l'agent chargé de la mise en œuvre des règles d'hygiène et de sécurité (acmo) en matière d'accident du travail.
58. Corréler les procédures d'avancement aux capacités financières de la commune et au nombre d'emplois pourvus au sein de la collectivité.
59. Fixer une règle d'avancement triennale.
60. Harmoniser les avantages en nature entre les différents bénéficiaires. Et tenir à jour les arrêtés qui pour certains présentent certaines incohérences sur les adresses ou les noms.
61. Procéder à l'établissement d'une évaluation locative pour faire apparaître l'avantage en nature sur le bulletin de paie des personnels bénéficiant d'un logement de fonction, harmoniser les évaluations des logements.
62. Etablir les arrêtés et les délibérations pour que le directeur général des services puisse bénéficier d'un véhicule de fonction.
63. Mettre en œuvre une véritable stratégie de formation des personnels de la collectivité en liaison étroite avec une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.
64. Privilégier les formations organisées par la collectivité et au sein de celle-ci pour augmenter les formations à un moindre coût.
65. Assortir les contrats d'une définition détaillée du poste.
66. Harmoniser les contrats des personnels ayant les mêmes fonctions.
67. Rattacher les traitements des contractuels à une grille indiciaire.
68. Appliquer le dispositif contractuel en matière d'indemnités.
69. Mentionner les avantages en nature accordés aux agents au sein du contrat d'engagement.
70. Actualiser les contrats par avenant en fonction des situations administratives réelles des agents contractuels.

La politique de la ville

71. Procéder à la détermination et au suivi des indices de précarisation quartier par quartier.
72. Mentionner l'ensemble des subventions allouées aux associations parties au contrat urbain de cohésion sociale en annexe au document cadre.

La gestion des piscines

73. Elaborer un schéma directeur des équipements aquatiques.

74. Echauffer une politique des publics.
75. Etudier l'externalisation de la maintenance de premier échelon.
76. Etudier et comparer la gestion par le biais d'une délégation de service public des équipements.
77. Procéder à l'analyse des coûts des fluides et des coûts énergétiques des équipements.
78. Adapter les horaires d'ouverture à des seuils minima de fréquentation.
79. Adapter la tarification au coût du service compte tenu d'un ticket modérateur raisonnable.

Telles sont les observations et recommandations que la chambre a souhaité formuler sur la gestion de la commune de Metz.



Réponse de M. Dominique GROS,
Maire de la commune de Metz

Par lettre enregistré au greffe le 30 juillet 2010

Article L. 241-11 du code des juridictions financières :

« Les destinataires du rapport d'observations disposent d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. Dès lors qu'elles ont été adressées dans le délai précité, ces réponses sont jointes au rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs ».



Metz, le 29 juillet 2010

LE MAIRRE REGIONALE
DES COMPTES DE LORRAINE
ENREGISTRE le :
30 JUL. 2010
GREFFE

Monsieur Jean MOTTES
Président de la Chambre Régionale des
Comptes de Lorraine

Place Jeanne D'Arc
BP 599
88021 EPINAL CEDEX

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES de LORRAINE
ENREGISTRE le :
30 JUL. 2010
1658
COURRIER ARRIVE

Monsieur le Président,

J'ai pris connaissance avec attention et intérêt des observations définitives concernant la gestion de la Ville de Metz pour la période 2004-2009 que vous m'avez fait parvenir par courrier daté du 1^{er} juillet 2010.

Ces analyses et descriptions corroborent largement nos propres constats et confortent les inflexions et modifications structurels mis en place dès le second semestre 2008, et pleinement à compter de l'année 2009, première année de plein exercice budgétaire de notre mandature.

Je suivrai donc les principaux axes d'analyse de votre rapport en reprenant ou complétant les constats relevés (situation financière, moyens humains et organisationnels, déclinaison thématique) et en leur apportant parfois des nuances utiles à la compréhension des réalités décrites. Je m'attacherai également à souligner les recommandations ou mesures correctives dont j'entends poursuivre la mise en œuvre.

1) LA SITUATION FINANCIERE ET BUDGETAIRE DE LA COLLECTIVITE

En matière financière, les conclusions de la Chambre rejoignent celles de la nouvelle majorité et de l'audit financier réalisé par le cabinet Ernst et Young mandaté dès notre prise de fonction.

Elles tranchent singulièrement avec l'image répandue d'une ville s'astreignant à une gestion rigoureuse et à la situation financière saine.

En effet, votre constat est globalement sévère sur la gestion passée et inquiétant quant aux perspectives : pointant des pratiques de mauvaise gestion, un retard d'investissement et un budget de fonctionnement marqué par un effet « ciseaux », il appelle une stratégie financière courageuse et volontariste.

de Metz
Postale 21025
Metz Cedex 01
Tél : 03 87 55 54 87
Fax : 03 87 74 73 88
metz.fr

metz

1/6

Chambre régionale des comptes de Lorraine - rapport d'observations définitives - commune de Metz (Moselle)

Le présent document est la propriété de la Chambre régionale des comptes de Lorraine. Il est mis à la disposition de la Mairie de Metz par la Mairie de Metz fait l'objet d'un enregistrement sur support informatique à l'usage exclusif de la Mairie de Metz et de ses partenaires pour l'accomplissement de ses missions. Conformément à la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 modifiée, vous disposez d'un droit d'accès et de rectification des données personnelles vous concernant. Ce droit s'exerce par demande écrite adressée à l'Administration Générale, Hôtel de ville - 1 Place d'Armes - 57000 Metz.

Des pratiques de mauvaise gestion

La Chambre a relevé un certain nombre d'anomalies dans le respect des principes comptables, j'en prends note et y apporterai des corrections adaptées avec notamment :

- l'imputation erronée de dépenses d'investissement en section de fonctionnement : nous corrigerons cela afin de ne plus subir l'important manque à gagner en terme de FCTVA (Fond de Compensation de la TVA reversé par l'Etat) que vous avez observé;
- les erreurs dans le rattachement à l'exercice des charges et des produits: ce type d'erreur sera corrigé ;
- les approximations dans le recensement des immobilisations et concernant l'état du patrimoine : nous nous mettrons à jour avec la Trésorerie.

De même, la Chambre a relevé, p.13, « l'insincérité intrinsèque » des budgets votés au titre des exercices 2001 à 2008 au regard de « *distorsions entre les budgets votés et leur réalisation effective* ». Les sections d'investissement étaient surestimées puisque « *le taux de réalisation des dépenses d'investissement est en moyenne de seulement 48,68 % sur la période contrôlée et seulement 49,65 % pour ce qui concerne les recettes d'investissement* ».

La pratique usuelle consistant en la reprise de crédits d'investissement non mandatés, quel que soit leur état d'engagement, sous la désignation « reports » est contestable en matière de gestion. Nous résorbons cette pratique d'abord en restreignant strictement les « restes à réaliser » aux sommes déjà engagées, ensuite en limitant les reports de soldes non engagés au moyen d'une gestion pluriannuelle en AP/CP.

Si ce manque de sincérité « démontre [...] l'incapacité » de la précédente municipalité à mettre en œuvre les projets et en assurer le suivi technique et financier, elle peut aussi révéler la faiblesse chronique de la politique d'investissement (p.13).

Un retard d'investissement

La Chambre note, dans son rapport (p.23), que « *la Ville de Metz, dont le taux d'équipement demeure parmi les plus modestes de sa catégorie, est aujourd'hui confrontée à la nécessité d'accroître de manière sensible sa capacité d'investissement* ». Elle ajoute que si « *les dépenses d'équipement par habitant [...] sont en hausse de 39 % sur la période 2004-2008 [...], la ville accuse toujours un retard par rapport à la moyenne de la strate puisque le montant des dépenses d'équipement par habitant en 2008 y est inférieur de 21 % par rapport à la moyenne de la strate* ».

Ce niveau d'investissement reflète aussi l'insuffisance de l'entretien du patrimoine municipal, d'où un retard cumulé lourd à combler et plus généralement d'investissements de développement négligés en réalité mais dont l'affichage budgétaire insincère révélé par la Chambre permettait d'entretenir l'illusion du dynamisme.

Un budget de fonctionnement marqué par l'effet « ciseaux »

La Chambre souligne (p.24) que « *la situation de la Ville de Metz est marquée par une croissance des dépenses de fonctionnement à un rythme plus élevé que celui observé pour les produits de même nature* », ajoutant un peu plus loin que « *cet effet de ciseaux implique des risques à moyen terme sur la gestion courante de la commune, à défaut de mesures adaptées de réduction des charges ou d'augmentation continue de la fiscalité* ».

L'audit financier commandé en début de mandat nous avait démontré que dès 2004 s'est enclenché cet effet « ciseaux », affaiblissant régulièrement la capacité d'autofinancement de la collectivité et conduisant dès 2011 au seuil d'alerte.

La hausse des dépenses de fonctionnement est notamment imputable aux charges de personnel qui (p.17) « ont augmenté de près de 7 % sur la période contrôlée (soit + de 4,1 M€) », marquant de toute évidence une curieuse dérive puisque « entre le 31 décembre 2004 et le 31 décembre 2008, les effectifs ont été réduits de 2,5 % » (p.42).

La nécessité d'une stratégie financière nouvelle et courageuse

Pour répondre au constat et aux préconisations de la CRC, d'ores et déjà et en grande partie anticipés par la Ville, une nouvelle stratégie financière s'impose dont les principaux axes sont les suivants :

- La maîtrise des charges de fonctionnement

La Ville a mis en œuvre une maîtrise de ses dépenses par des mesures d'optimisation de la masse salariale, notamment par un arbitrage strict des recrutements et un contrôle des heures supplémentaires, dont vous soulignez avec nous l'excès comme le défaut de maîtrise par les services.

Le devoir d'économie n'épargne aucune autre catégorie de dépenses de fonctionnement. Pour exemple les « autres services extérieurs » (fêtes et cérémonies, publicité, relations publiques...) dont (p.20) « les chiffres disponibles en 2009 montrent d'ailleurs que ce poste de dépenses est en net recul ».

- L'optimisation des recettes

La Ville a augmenté la mobilisation fiscale de manière maîtrisée en maintenant un niveau des impôts locaux inférieur de 29% à la strate des grandes villes comparables.

S'agissant des autres taxes, inférieures de 69% au niveau de notre strate, nous conduisons une démarche globale d'optimisation de leur produit, avec la mise en place d'une taxe de séjour, de la Taxe Locale sur l'Electricité, ainsi que de la Taxe Locale sur la Publicité Extérieure en conformité avec les nouvelles dispositions législatives.

- Le rattrapage et la relance de l'investissement :

La Ville affiche un programme d'investissements sincère et ambitieux, comme vous le relevez p.23 : « un effort soutenu a été entrepris en 2009 puisque la Ville a réalisé près de 69,6 M€ de dépenses d'équipement, remplissant largement son engagement de 34 M€ dans le cadre du Plan de Relance. Corrigé des écritures comptables (acquisitions foncières dans la ZAC de l'Amphithéâtre pour 18,4 M€), le montant s'élève à 51,2 M€, soit une augmentation de 47,1% par rapport aux réalisations de 2008 ».

Vous faites état, p.13, de nos efforts pour améliorer le taux de réalisation en relevant qu' « un progrès notable a été réalisé en 2009, puisque les dépenses réelles d'investissement présentent un taux de réalisation de 72,56 % en fin d'année, par rapport au budget total voté ».

Je vous confirme que l'exercice 2010 comme les suivants verra se poursuivre cet effort de rééquipement et de développement de la ville, faisant du niveau de réalisation des investissements et donc de la sincérité budgétaire, un objectif clef de notre gestion budgétaire.

En conclusion sur ce sujet, nous devons reconnaître que vos verdicts certes sévères correspondent à une appréciation partagée de la réalité financière de la Ville de Metz et nous confortent dans nos décisions. Je tiens à vous confirmer notre engagement dans une nouvelle stratégie budgétaire qui nous permettra de concilier un effort durable d'investissement et la préservation de nos plus sains « fondamentaux financiers ».

2) ORGANISATION ET RESSOURCES HUMAINES

Votre appréciation négative portée sur l'organisation des services municipaux (chapitre 1), qui évoque l'« archaïsme » (p.7) de la gestion des services municipaux ainsi qu'un « retard organisationnel » (p.6) rejoint mon constat formé lors de ma prise de fonction.

Néanmoins je souhaite marquer une distinction essentielle - sans doute partagée - entre ce jugement et l'appréciation - individuelle et collective - du travail des équipes et des agents de la collectivité. A cet égard, la compétence et le mérite du travail des personnels engagés depuis de nombreuses années ne sauraient être mis en cause.

Cette remarque n'enlève rien au constat d'usure d'un système d'organisation éprouvé dans lequel la recherche d'efficacité et les exigences d'un management moderne faisaient manifestement défaut.

Notre propre constat nous a conduits à missionner le cabinet J. Dupuis Consultants pour réorganiser et engager une démarche visant à l'amélioration de la performance et des conditions de travail. Il s'en est suivi des réformes structurelles détaillées ci-après qui correspondent largement aux préconisations émises par la Chambre.

Quand celle-ci s'interroge sur le nouveau schéma de présentation de l'organigramme général de la collectivité, et bien que quelques ajustements soient souhaitables notamment en matière de lisibilité, je perçois que notre démarche n'a pas été bien appréhendée.

Il convient de rappeler la philosophie qui a inspiré cette réforme : substituer à une vision pyramidale et hiérarchique - qui avait contribué à sa sclérose - une structuration en matrice, basée sur des missions nécessitant une coordination thématique et des pôles correspondant aux fonctions municipales de base.

A propos de la gestion des Ressources Humaines (chapitre 5), je partage largement vos constats, tout particulièrement s'agissant de :

- l'organisation du pôle Ressources Humaines :
 - o la Chambre relève, p.39, que « les effectifs du service sont [...] lourdement sous dimensionnés » : la municipalité, consciente de cette carence, a décidé la création d'un service « Relations sociales », l'embauche sur les postes encore vacants lors du contrôle, l'externalisation de certaines missions (GPEC...) et la déconcentration d'autres (cellules de gestion). Une attention particulière à ce pôle reste maintenue ;
 - o l'insuffisance de ses outils de suivi (informatique, tableaux de bord) est en voie de correction : développement du contrôle de gestion, nouveau schéma directeur informatique ;
- optimiser la GPEC nous paraît constituer un chantier prioritaire : une mission confiée à un prestataire externe doit déboucher d'ici la fin 2010, nous permettant dès lors d'identifier clairement les emplois et les compétences nécessaires au bon fonctionnement des services et de maîtriser les recrutements ;
- la concertation avec les instances paritaires, le dialogue social, les conditions de travail, d'hygiène et de sécurité sont désormais confiés à un service dédié afin d'en assurer l'adéquation aux exigences sociales et réglementaires ;
- la réduction et la maîtrise du recours aux heures supplémentaires s'accomplissent au moyen d'outils spécifiques avec l'appui du contrôle de gestion qui en permet le contrôle et la programmation ;

- la rationalisation de l'attribution de divers avantages en nature (logements de fonction) et la régularisation des situations révélant des anomalies (absences d'arrêtés) sont en cours, un certain nombre de cas soulevés par la CRC ayant d'ores et déjà été réglés.

S'agissant enfin de la Commande Publique (chapitre 4), je souhaite évoquer ici la critique faite de la séparation des fonctions de passation et d'exécution. Une centralisation de celles-ci relève d'une vision exagérément juridique et peu opérationnelle de cette activité.

Cette séparation, assez communément répandue, se justifie par la dimension très juridique de la passation tandis que l'exécution requiert davantage de compétences techniques opérationnelles pour permettre un suivi « quotidien » du marché.

L'articulation de ces deux dimensions est l'objet de toute notre attention et se réalise par une systématisation des échanges d'informations ainsi que par la mise en place de cellules de gestion au sein de chaque pôle.

3) ANALYSES THEMATIQUES

Sur ma proposition, la Chambre a bien voulu réaliser une analyse particulière de la gestion des piscines et du centre technique municipal. Ses conclusions nous sont précieuses pour la modernisation du fonctionnement interne. Par ailleurs, dans le cadre d'une enquête nationale, la Chambre a mené des investigations sur la Politique de la ville et l'accompagnement de la LGV-Est dont j'ai pris connaissance avec intérêt.

La gestion des centres balnéaires municipaux (chapitre 6) suscite notre attention, nous avons d'ailleurs missionné l'Inspecteur Général des Services pour la réalisation d'un audit interne.

Comme la CRC, nous avons pu constater l'absence de stratégie et identifier la nécessité de revoir le fonctionnement des piscines (horaires, accueils, publics,...). C'est la priorité d'une nouvelle équipe de direction prochainement installée.

La maîtrise des coûts de gestion est déjà engagée avec l'externalisation du traitement de l'air, de l'eau et du chauffage (juin 2010), la mise sous alarme des piscines (fin 2009), le transfert de la maintenance au CTM (février 2010) qui induit des gains de postes.

Pour veiller à l'équilibre financier de ces équipements, je partage vos préconisations quant à l'augmentation de la fréquentation et la maîtrise des dépenses. En revanche une augmentation des tarifs est inappropriée, les piscines répondant incomplètement aux attentes du public en termes de fonctionnement, de confort, ou encore d'équipements à caractère ludique.

Concernant le Centre Technique Municipal (chapitre 7), outre la gestion des ressources humaines et particulièrement les heures supplémentaires déjà évoquées, j'ai pris note des recommandations pour la gestion du parc automobile.

Les conditions générales de déplacement et d'utilisation des véhicules font l'objet d'une rationalisation visant à la promotion des transports doux (bus, deux roues, Plan de Déplacement Administration en 2010), à l'optimisation des moyens (renforcement des pools), ainsi qu'à la maîtrise du dimensionnement du parc et de sa charge financière (location longue durée).

Concernant l'utilisation de véhicules de service, les arrêtés seront pris conformément à la réglementation et en cohérence avec les missions et responsabilités exercées par le personnel utilisateur.

En matière de politique de la ville (chapitre 8), je partage l'essentiel des constats faits concernant la mise en œuvre des contrats de ville, en soulignant toutefois que les insuffisances ou limites constatées dans plusieurs domaines (évaluation, continuité des objectifs, etc...) tiennent largement à la réduction progressive des moyens mobilisés par l'Etat qui ont conduit à revoir ou réduire les ambitions partenariales.

J'ai noté et je partage vos remarques concernant la répartition géographique des projets retenus et la forte concentration des aides sur le quartier de Borny, écueil tenant « *probablement au fait que sous l'ancienne municipalité la réunion dans les mêmes mains de l'OPHLM et de la politique de la ville était confiée à un adjoint dont l'assise électorale se confondait avec le quartier de Borny* » (p.94).

Anticipant ce constat depuis 2008, la municipalité s'efforce de rééquilibrer le volume d'interventions sur l'ensemble des quartiers prioritaires (Hannaux – Frécot – Barral, Patrotte, Metz Nord) et d'intégrer au programme de nouvelles associations. Ce rééquilibrage ne se réalise cependant pas au détriment de la dynamique présente sur Borny. Nous avons notamment décidé d'y implanter un équipement structurant au niveau de l'agglomération (la salle des musiques actuelles) initialement prévu en Centre ville.

En vous remerciant pour vos travaux,

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



Dominique GROS
Maire de Metz

Conseiller Général de la Moselle



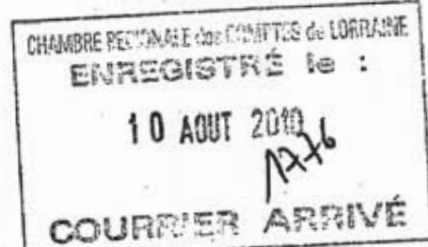
Réponse de M. Jean-Marie RAUSCH,
Ancien maire de la commune de Metz

Par lettre enregistré au greffe le 10 août 2010

Article L. 241-11 du code des juridictions financières :

« Les destinataires du rapport d'observations disposent d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. Dès lors qu'elles ont été adressées dans le délai précité, ces réponses sont jointes au rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs ».

Jean Marie Rausch
4 rue du Chanoine COLLIN
57 000 – METZ



METZ le 5 aout 2010



À Monsieur le Président de la Chambre Régionale de Comptes

BP 599 – 88 021

ÉPINAL

Monsieur le Président,

J'ai bien reçu votre transmission postée le 20 juillet 2010, contenant le rapport définitif établi par la Chambre Régionale des Comptes à l'issue du contrôle mené durant la fin de l'année de l'année 2009 à la Mairie de METZ et portant sur la période 2001 – 2009 pendant laquelle j'ai été Maire de 2001 à Mars 2008.

Vous trouverez ci-après mes propres réactions étant précisé qu'en aucune façon, mon propos ne concernera les années 2008 et 2009.

Tout d'abord et en premier lieu je souhaite aborder cette période et ma gestion sur le fond, le rapport dans ses conclusions semblant avoir occulté les aspects stratégiques et prospectifs permettant d'expliquer la démarche engagée politiquement et ayant conduit la Ville à devenir une ville sans dette, avec un potentiel foncier payé important, des taux d'impôts très bas, des prix de service public tel le prix de l'eau en baisse, ~~donc de disposer de marges de manoeuvre importantes pour l'avenir~~ avec notamment une gestion prévisionnelle de l'atout patrimonial important que représente son Usine d'électricité en dépit de la déréglementation européenne du secteur énergétique.

Il sera constant dans la présente que je ne peux m'inscrire dans l'approche comptable des travaux effectués et restitués, et précise comme j'ai eu l'occasion de le faire lors de chaque contrôle tant à la Ville qu'à l'Agglomération de METZ ou autres collectivités que j'ai eues à diriger depuis 38 ans qu'un chef d'exécutif est là pour définir des politiques, mettre en place des stratégies financières prospectives et de développement territorial à moyen – long terme et non pas pour gérer de façon étriquée et strictement comptables les affaires publiques.

Par conséquent il convient d'avoir comme guide le cadre politique et stratégique de l'action municipale durant cette période et les objectifs assignés à l'équipe élue et au Directeur Général des services.

Le programme du mandat était à assumer sans toucher au taux de l'impôt, l'Administration ayant la charge de respecter cette exigence, mais aussi de conduire le cadre du plan pluriannuel d'investissement décidé politiquement, et encore d'anticiper sur une organisation adaptée à cet objectif tout en tenant compte de l'émergence, en 2002, de la Communauté d'agglomération.

Par ailleurs, il convient perpétuellement de tenir compte et prévenir de toutes évolutions législatives qui, immanquablement, conduisent année après année à un fort désengagement de l'ETAT illustré par les phénomènes de contractualisation, de bouleversement des règles d'équilibre dans les relations ETAT – Collectivités à travers les Lois de Finances mais aussi par un formidable mouvement de recentralisation ; la création de l'ANRU et le mode de gouvernance qui en résulte en étant un exemple extraordinaire, surtout pour les villes ayant joué le jeu de la création de logements sociaux, devant porter une attention soutenue à ses quartiers dits sensibles, mais aussi, pour le cas de METZ, supportant un énorme plan de redressement de son Office Public d'HLM.

Cela étant, METZ a la chance de disposer d'un outil patrimonial ~~exceptionnel en sa régie municipale d'électricité dont les résultats ont~~ permis à la fois de solidifier annuellement notre capacité d'autofinancement en dépit de l'érosion des recettes locales, notamment des dotations d'ETAT et de la dégressivité constante des effets du pacte

dit alors « de stabilité » mis à mal par l'appauvrissement progressif de la DCTP.

L'Usine d'électricité de METZ, en application de la législation européenne, a vu obligatoirement son statut évoluer ; nous avons donc en 2007, fait le choix de créer une société d'économie mixte avec la CDC comme partenaire, à hauteur du minimum légal soit 15 % et sur une base conventionnelle de valorisation arrêtée à 300 M€ avec clause d'ajustement au moment de faire révéler la valeur commerciale réelle de l'entreprise, soit par le marché, soit à dire d'expert (avant fin 2010 de mémoire)

En effet, les stratégies de regroupements et mutations des grands groupes énergéticiens européens étaient en pleine effervescence et l'ETAT Français, longtemps hésitant à donner le cap à l'évolution de ses propres structures nationales ; cas de GDF et sa fusion repoussée avec SUEZ qui ont conduit à une période d'incertitude inadaptée à un partenariat industriel à ce moment ; c'eût été prendre un pari hasardeux sur le choix et le poids du partenaire à retenir et dangereux pour l'emploi localement établi comme pour l'identification de l'UEM à METZ et ses 142 communes de rattachement domanial.

Par ailleurs la ville a pris le soin de ne pas renouveler la concession de gaz afin de maîtriser les partenariats à construire dans les domaines de l'énergie sur lesquels il est désormais opportun et judicieux de raisonner globalement.

Également la ville a toujours veillé à ne pas ponctionner aveuglément le résultat net de l'UEM (régie municipale) afin de lui permettre de se doter de réserves et provisions utiles pour engager les investissements nécessaires à renforcer ses capacités de production propre qui seront indispensables à une moindre dépendance des contrats EDF susvisés, de s'engager dans des équipements biomasse et renforcer son poids dans l'offre de chauffage urbain notamment à l'est de la ville (Technopôle, Hôpital et zone de Mercy).

Au seul moment de transition vers le statut de SEM, la ville a ponctionné ~~12 M au lieu de 8,5 M en moyenne car il lui appartenait pour l'avenir de~~ payer ses consommations électriques et prestations en nature, ce qui lui imposait de budgétiser un crédit estimé à environ 2,5 M- 3 M par an ; cette démarche était naturelle ne serait ce que pour la clarté des

écritures comptables vis-à-vis du partenaire CDC, et de la soumission à l'impôt sur les sociétés des résultats.

Aujourd'hui alors que les résultats de la société sont assujettis à l'impôt et qu'il convient de rétribuer le partenaire, la ressource patrimoniale reversée à la ville, à résultats constants et partage égal de celui-ci, n'excède pas environ 3 M€ maximum. C'est la raison pour laquelle j'ai souhaité que la recette exceptionnelle de 45 M€ soit placée pour être mobilisée annuellement sur la durée du mandat en cours et préserver l'autofinancement municipal pour des investissements maîtrisés.

À défaut, et sans stratégie globale intégrant le devenir de l'UEM et ces données, l'ensemble du dispositif s'effondre et la Ville dilapiderait l'argent en dépense de fonctionnement. Elle devrait avoir recours à l'impôt, et fragiliserait l'UEM tant dans sa capacité d'exister à terme que d'investir sur ses réserves et fonds propres ; c'eût été infliger une double peine aux administrés messins et faire basculer la Ville dans la précarité.

Enfin, la bonne santé financière de la Ville lui permis de réaliser des rachats d'emprunts et de foncier, en première partie de mandat avant que, d'une part ne puisse être réellement opérationnel le programme d'investissement pluriannuel décidé fin 2001. Cela en tenant compte, d'autre part des effets-retards liés à la naissance de la communauté d'agglomération mais aussi de la création de l'ANRU. Ces éléments ayant conduit à un différé d'exécution de programme de travaux, nous avons décidé de racheter tous les emprunts courants à des taux contractuels anciens trop lourds et à racheter à l'EPFL tous les portages fonciers en cours ; c'était notre capacité à une opportune réactivité qui s'est révélée positive pour l'avenir.

Cette démarche et cette réactivité, qui a permis de soulager le budget communal de charges de remboursements et annuités annuels équivalent à plusieurs points de fiscalité et d'ailleurs, continue à procurer des ressources à la Ville puisqu'il s'agit pour une part de biens fonciers qui ont été recédés au concessionnaire de l'aménagement du quartier de l'amphithéâtre pour le compte de la CA2M

Nous avons également, par ailleurs, procédé à la cession d'un ensemble de terrains ou immeubles issus de dons, legs, servitudes, ... anciens qui n'avaient aucune utilité pour le service public, sans pour autant relever

d'une qualité patrimoniale certaine et surtout grevant les budgets d'entretien annuels lourdement sans apporter de réelles plus values ni d'ailleurs donner satisfaction, quand cela était le cas, aux occupants précaires.

Des ressources ponctuelles importantes en ont résulté et la même démarche s'engageait pour céder le patrimoine de logements scolaires, les communes n'ayant plus obligation de loger les professeurs des écoles. Cette politique plus que de rapporter des recettes importantes aurait permis de soulager le budget de charges patrimoniales récurrentes, tout en permettant aux enseignants de devenir propriétaires de ces logements, d'ouvrir à l'accession à la propriété de jeunes couples, d'accueillir aux portes des écoles des associations oeuvrant dans le périscolaire, etc. ...

D'autre part, nous avons volontairement exploité au maximum le marché privé dopé par l'économie du moment et la présence forte d'investisseurs désireux de s'engager sur une ville qui inspirait confiance et solidité, pour externaliser un nombre important d'investissements sous la forme de concession et délégation de services publics (nombreux parkings supplémentaires ou modernisés, crématorium, golf, concession de l'eau...) ce qui a permis de ne pas recourir au budget communal donc à l'impôt.

J'affirme donc que s'agissant de politiques foncières et financières appuyées sur des prospectives réalistes, la commune s'est dotée des moyens de ne pas hypothéquer l'avenir, d'absorber les éventuels soubresauts économiques et les évolutions législatives préparées par l'ETAT, d'autant que le foncier disponible et l'arrivée du Centre Pompidou METZ, associé à la récente desserte TGV apportaient les atouts nécessaires à poursuivre le développement local dans une spirale vertueuse tant pour l'agglomération avec le potentiel des zones de l'amphithéâtre et du Technopole que pour la ville avec les retombées indirectes en termes de tourisme et avec la proche zone d'habitat des coteaux de la Seille.

Enfin la cession programmée de 34 % de parts de l'UEM, associée à la ~~valorisation de la clause d'ajustement de la vente à la CDC, programmée~~ pour ce début de mandat aurait conduit la ville à avoir un équivalent temps de mandat pour pérenniser ses ressources patrimoniales et absorber les effets fiscaux et entrepreneuriaux du statut de SEM de

l'UEM, tout en s'adossant à un industriel en capacité d'apporter ses capacités de production en propre, le niveau de production de l'UEM étant limité à environ 20 % de ses besoins et compensés par des rachats à EDF sur la base de contrats extrêmement favorables mais arrivant à terme en 2012

Je crois qu'il fût utile de rappeler très précisément ces éléments stratégiques mis en place dès 2001 et destinés à s'inscrire aussi dans le cadre de l'action que je projetais pour l'actuelle période, éléments absents dans votre rapport, qui n'échappant pas à un examen strictement comptable du bilan, laisse à redouter excessivement quelque effet ciseau que ce soit, ce qui n'était pas réellement ma préoccupation majeure même si il convenait de rester très vigilant en la matière mais vous me permettrez, à l'appui des politiques que j'ai menées et qui m'ont permis de ne pas toucher à l'impôt local depuis 1984, d'avoir une certaine expérience et lucidité en la matière.

Par conséquent, il est absolument inexact d'écrire qu'il est ou était nécessaire à METZ d'augmenter les impôts et je défends la stratégie et l'engagement que j'avais pris devant les électeurs que je n'aurais pas toucher à l'impôt durant tout le mandat en cours ; d'ailleurs il est établi que de pénaliser l'administré par l'impôt pour redistribuer de toutes façons imparfaitement est sans effet sur le niveau de vie et le pouvoir d'achat.

Il est également totalement inexact de dire que les charges de fonctionnement s'envolaient durant ma gouvernance où celles-ci étaient maîtrisées.

Tel est le rôle d'un dirigeant politique qui selon moi n'est pas de faire de la comptabilité mais de la stratégie prospective et d'avoir l'audace de s'orienter dans des démarches de développement local volontariste et ambitieuse plutôt que de se recroqueviller à essayer de gérer les pénuries auxquelles l'ETAT recentralisateur nous destine ; la décision d'accueillir à METZ le Centre Pompidou dans un quartier neuf ultra moderne en cœur de centre gare au moment où arrivait le TGV EST en ~~étant une illustration parfaite et aujourd'hui clairement réussie, à charge~~ aux dirigeants actuels de savoir l'exploiter dans la durée .

L'impact du TGV difficilement mesurable à court terme a été

accompagné par de nombreux travaux de groupes de travail intégrant tous les partenaires institutionnels et privés du développement local, par diverses festivités, par la création d'une antenne de l'office de tourisme, par le dépôt du dossier du classement à l'UNESCO du quartier impérial au moment de la célébration du centenaire de la gare et de l'arrivée du Centre Pompidou, démarche appelée à impacter positivement l'image de la Ville alliant Histoire et Modernité.

Enfin, le foncier disponible au Technopole avait vocation selon mon projet d'engager l'urbanisation d'un quartier lié à la recherche et au développement des nano - technologies.

S'AGISSANT EN SECOND LIEU DE LA FORME

La chambre a émis des observations sur 5 grands thèmes de l'activité municipale ;

1 - sur l'analyse financière

Il n'apparaît pas que les observations émises concernent la période 2001 – mars 2008. Toutefois ;

*S'agissant du recensement des immobilisations et de l'état du patrimoine, le recours, lors de la mise en place de la M14, à un état des actifs valorisés arbitrairement à 100 Frs a été élaboré en parfait accord avec le comptable dans la mesure où à l'échelle d'un siècle parfois plus de vie administrative, il n'existait pas dans les archives municipales de traces comptables de ces immobilisations.

*S'agissant de l'imputation de certaines dépenses d'investissement au comptes de fonctionnement, je suis très heureux de votre remarque et ~~nul doute qu'elle permettra à mon successeur de rechercher auprès des services fiscaux les volumes de TVA non récupérés par la commune~~ (soit selon votre analyse environ 1, 2 M€) mais notez bien que, nous devons nous soumettre aux exigences du TPM refusant un nombre

toujours plus important de dépenses répertoriées en investissement à notre grand désappointement et totale incompréhension.

Je considère enfin que la mise en place d'autorisation de programmes et de crédits de paiement n'apporterait strictement rien en termes de gestion, car la ville fonctionnait avec un plan quinquennal et l'analyse semestrielle des consommations de crédits, anticipant la détermination des restes à réaliser, des reports chaque automne au moment de l'élaboration du budget à venir et des plans de charge des services.

2 - sur la fiabilité des comptes

Je note que la Chambre a constaté le caractère sincère des comptes.

En relevant que le taux de réalisation annuel des investissements était insatisfaisant, je confirme que c'est un point qui a fait l'objet de la plus grande attention. Ce phénomène s'explique pour une part et pour le début de mandat par le fait que nous votions le budget en mars ce qui réduisait d'autant la capacité à exécuter un budget dans l'année civile.

Le vote du budget a été avancé à décembre de l'année N-1 en 2006 de mémoire, ce qui a permis de mieux cadrer avec le principe d'annualité budgétaire, mais qui n'a, c'est exact, qu'insuffisamment amélioré les taux de réalisation des investissements dont il convient de noter que la multitude de partenariats provoqués par les acteurs institutionnels entraînent des procédures croisées et des décisions concomitantes qui alourdissent considérablement les préalables à tous travaux.

Enfin et surtout comment peut il être affirmé par la chambre que l'investissement a baissé alors que la comparaison ne peut être appréciée qu'au regard de l'émergence de l'agglomération qui en cours de mandat et moyennant le bénéfice de la TPU bénéficiant d'environ 50 ~~ME annuels de la ville de METZ~~ nombre d'investissements ont été transférés à l'agglomération.

S'agissant de la préservation du patrimoine, il est irrecevable de lire que

les réseaux routiers par exemple ne sont pas suffisamment renouvelés. Et s'agissant du patrimoine bâti, c'est dans sa cession que réside la solution et non pas dans son maintien dans le domaine public ; ainsi a-t-il été engagée la cession de nombreux logements et biens du domaine privé et était programmée la fermeture d'établissement sous occupés notamment des écoles.

S'agissant du taux d'équipement de la ville, je vous propose de considérer les éléments mentionnés au point 1 et d'intégrer les nombreux investissements externalisés à l'initiative privée par recours aux concessions et DSP, transferts ayant d'autant soulagé le budget communal et que j'estime globalement et de mémoire à 10 M€/an tout en baissant le niveau d'emprunt, stabilisant les taux d'impôts, excluant tout impôt intercommunal additionnel et en obtenant une baisse du prix de l'eau. J'ajoute que cette observation me laisse perplexe dans la mesure où la Ville a toujours eu un fort engagement pour la consolidation de ses réseaux routiers, l'amélioration de ses équipements sportifs et culturels et aussi par la création d'équipements nouveaux ou restructurés (palais de sports St Symphorien, halle d'athlétisme couverte, salle de la Grange aux bois ...).

Sur ce dernier point au-delà de l'approche par ratios que vous soulignez en termes de niveau d'équipements balnéaires, je précise que seule la Ville de Metz offre des accueils en piscine pour toute l'agglomération y compris les écoles et associations, ce qui peut s'avérer insuffisant effectivement, révélant du même coup les limites de capacité d'accueil au grand public puisque de nombreux créneaux horaires étaient réservés aux groupes.

Mais dans ce domaine, il revenait à l'agglomération devenue compétente, de décider de la création d'un nouvel équipement indispensable, c'est exact. Toute décision a du être différée en attendant que le Maire de Montigny décide de la réhabilitation de sa propre piscine d'été, fermée, et pour laquelle le transfert de charges esquissées mais refusé par les autres élus communautaires ne fût pas traité en fin de mandat.

Globalement sur le niveau d'équipement de la ville, gérés par la ville et payés par la ville il est très largement suffisant à ses besoins et là encore il ne s'agit pas de faire l'amalgame entre les besoins recensés par l'agglomération et non satisfaits du fait de la quasi inexistence

d'équipement des communes périphériques et ceux de la ville , suffisant pour 130 000 h et non pas 250 000 h .

3 - la commande publique

Je revendique le choix de ne pas centraliser la commande publique au-delà de la phase de détermination de la procédure et de la consultation publique afin de responsabiliser les services d'exécution.

Il peut y avoir certes des limites à cette organisation et des cas de mauvaise coordination, mais dans le cas contraire on se trouverait inmanquablement avec des chantiers qui, lors d'aléas, imprévus et autres impondérables liés aux travaux, entraîneraient des dépassements de prestations et de coûts. Donc nous serions très fréquemment en situation d'arrêt de travaux et dans l'obligation d'établir des avenants le plus souvent de « régularisation ».

Enfin s'agissant de la commande publique, je note que globalement sa mise en œuvre vous est apparue adaptée et efficace aux besoins de la commune. Les améliorations à apporter sont à mon sens bien sûr possibles, mais ne pourront réellement être mise en place que lorsqu'une bonne fois pour toutes le législateur s'attachera à une véritable simplification des procédures et non à un empilage de dispositions provoquant confusion et suradministration.

Je vous renvoie à ce stade à l'observation formulée d'emblée par la Chambre sur les transports en commun, que je considère sans objet ni rapport avec la politique et la gestion municipale.

4 - La DRH

Vous me verrez extrêmement surpris par certaines de vos observations

et je résume ainsi mes réflexions :

- Il y avait à la ville une gestion prévisionnelle des emplois, la détermination d'emplois métiers avec famille de grades associée. J'ajoute que des groupes de travail ont été mis en place en 2007 pour reconfigurer la situation après que soient stabilisés les transferts d'effectifs vers la CA2M
- Il y avait à la ville un plan de formation pluriannuel intégrant les besoins liés aux métiers et à la mission des agents ainsi qu'aux aspirations d'évolution de carrière des agents
- Pour ce qui concerne l'absentéisme permettez- moi de douter du rapport énorme de 20 jours d'arrêt /an par agent sur 1700 agents environ.
À défaut d'erreur, il semble que ce rapport/ratio prend en compte les congés de maternité, de longue maladie, de maladie de longue durée, ce qui naturellement tronque singulièrement l'étude puisque ces éléments ne sont jamais intégrés habituellement.
De mémoire, en 2006, METZ était dans la moyenne nationale avec un taux d'absentéisme de 6 %. Toutefois je suis conscient qu'en dépit de la mise en place d'une prime dite d'intéressement, la situation est nettement améliorable bien que de nombreux métiers de grande pénibilité, fragilisant les individus, existent au niveau communal
- Il n'y avait pas plus d'une vingtaine d'agents contractuels à la Mairie (cf. bilan social annuel). Le chiffre de 500 ne peut en aucun cas correspondre à la situation de la ville de Metz, sauf à intégrer les non-titulaires et surtout les nombreux emplois horaires ce qui me paraîtrait alors être un amalgame inapproprié.
- La Ville a fait le choix d'externaliser la médecine préventive et a affecté la personne en charge de l'écoute des problèmes des employés auprès de l'amicale du personnel municipal pour déconnecter toute approche sociale de la notion de hiérarchie et de DRH.

Enfin s'agissant du budget, vous notez que les effectifs ont été clairement maîtrisés y compris en termes d'incidences budgétaires.

L'évolution financière est exclusivement liée à la mise en place d'un régime indemnitaire pour les catégories C et les filières administratives et culturelles très pénalisées historiquement par rapport aux filières techniques.

Cette évolution intègre également le GVT ce qui comme vous le soulignez correspond à une gestion particulièrement serrée.

S'agissant des heures supplémentaires, elles ont fait l'objet d'une relative maîtrise suite à la mise en place des 35H mais restent toutefois un poste anormalement lourd au CTM afin de permettre la bonne exécution des vacations d'été au sein du service manifestation et dans les services techniques pour garantir astreintes à toute heure et intervention dans les quartiers.

Cela dit une réflexion débutait en 2007 pour créer des horaires postés au CTM au sein de la cellule dite des manifestations, ce qui n'était pas sans incidence sociale lourde pour les agents.

J'ajoute et vous le soulignez que progressivement de conséquentes améliorations de gestion étaient apportées dans les différents secteurs d'activités dont en premier lieu le PARC AUTO, très clairement mis sur de bons modes de gestion

Enfin permettez- moi de relever que je n'ai jamais consenti de véhicule de fonctions à aucun collaborateur et que, pour ce qui concerne les logements de services, en dehors des personnels d'astreinte permanente (conciergeries et interventions) seuls le DGS, les DGA – DGST en bénéficiaient et ce uniquement dans du patrimoine communal.

Par ailleurs il était exclu pour moi de densifier les services d'agents formant des armées mexicaines produisant leurs propres besoins en sur-administration sans aucun apport pour le contribuable ;à ce titre les effectifs de la DRH comme d'autres services étaient largement suffisants.

5 - La politique de la Ville

Il est exact et hélas quasi général que la politique de la Ville conduit à des résultats contrastés et ayant connu dès 1973 les premiers dispositifs mis en place, on peut même dire que c'est 30 ans de politiques peu efficaces qui ont été menés au niveau national

La création des GPV, CUCS, les classifications successives des zones en difficulté ou autres outils créés par l'ETAT n'ont pas permis d'obtenir des effets probants et suffisants

Vous avez raison de souligner que ce n'est pas à l'échelle de la ville centre mais bien de l'ensemble de l'agglomération que ces politiques doivent être menées et c'est ce que nous engageons progressivement, peut être trop prudemment depuis 2004 environ avec mes collègues Maires de la CA2M.

J'ai eu l'occasion de le dire dans mes observations faites à l'issue du contrôle mené à la CA2M, une réelle prise en charge au niveau communautaire de ces politiques et des politiques de logement reste à accomplir et aurait dû être plus efficiente.

Vous pouvez toutefois noter qu'au-delà du volume budgétaire énorme qui a été consacré à cette politique, et notamment au GPV de METZ BORN Y retenu prioritairement par L'ETAT (de mémoire près de 25 % des budgets annuels), la Ville a considérablement été impliquée dans le plan de redressement de l'OPAC (elle était cosignataire) tant par le versement d'aides à un programme de remise à niveau du patrimoine qu'à travers la réintégration dans le domaine public de tous les abords d'immeubles situés en zone sensibles.

Les éléments précis de ces aspects doivent pouvoir vous être confirmés par l'administration municipale

~~Pour conclure et ainsi que vous le soulignez, j'ai toujours demandé que~~
soient intégrées les observations précédentes de la Chambre pour parfaire les procédures administratives et ce dans la limite où les décisions d'opportunité restent toujours de la responsabilité de l'exécutif.

Nous avons également devant nous de lourds engagements à assumer à Metz Nord Pré-génie où l'ETAT avait souhaité traiter WOIPPY dans une première phase, mais aussi La Patrotte, Hanaux-Barral, Bellecroix.

Je vous prie d'accepter, Monsieur le Président, mes plus sincères salutations et considérations.



Jean Marie RAUSCH
Ancien Ministre