

MAIRIE DE METZ

CONSEIL MUNICIPAL DE LA VILLE DE METZ

PROJET DE DELIBERATION

Séance du 21 octobre 2021

DCM N° 21-10-21-19

Objet : Rapport Observations Définitives de la Chambre Régionale des Comptes du Grand Est sur la gestion de la Ville de Metz.

La Chambre Régionale des Comptes du Grand Est a transmis à M. le Maire son Rapport d'Observations Définitives sur la gestion de la Ville de Metz.

Ce rapport porte sur la période 2013 à 2018.

Il est aujourd'hui communiqué à l'assemblée délibérante de la Ville de Metz.

En conséquence, la délibération suivante est soumise à l'approbation du Conseil Municipal

En conséquence, la délibération suivante est soumise à l'approbation du Conseil Municipal.

LE CONSEIL MUNICIPAL

La Commission des Finances et des Ressources entendue,

VU le Code des Juridictions Financières,

VU le rapport sur les Observations Définitives de la Chambre Régionale des Comptes du Grand Est sur la gestion de la Ville de Metz sur la période de 2013 à 2018 joint en annexe,

CONSIDERANT la nécessité qu'il y a de communiquer ledit rapport à l'Assemblée délibérante de la Ville de Metz dès sa plus proche réunion,

APRÈS EN AVOIR DÉLIBÉRÉ

- **PREND ACTE** des Observations Définitives de la Chambre Régionale des Comptes du Grand Est sur la gestion de la Ville de Metz sur la période 2013 -2018.

Service à l'origine de la DCM : Secrétariat Général Commissions : Référence nomenclature «ACTES» : 7.10 Divers
--



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNE DE METZ (Département de la Moselle)

Exercices 2013 et suivants

Le présent document a été délibéré par la chambre les 16 et 17 mars 2021

SOMMAIRE

SYNTHÈSE	5
RAPPELS DU DROIT	7
RECOMMANDATIONS.....	8
1. PROCEDURE.....	9
2. PRESENTATION DE LA COMMUNE	9
3. LES SUITES DU PRECEDENT CONTROLE.....	10
4. LA GOUVERNANCE	10
4.1 La participation aux délibérations municipales d'un membre intéressé	10
4.2 Les frais et indemnités des élus municipaux.....	11
4.2.1 L'information délivrée sur les travaux du conseil municipal	11
4.2.2 Les rapports annuels présentés au conseil municipal	11
4.3 L'organisation des services.....	12
4.4 Les relations avec Metz Métropole	12
4.4.1 Les transferts de compétences intervenus depuis le 1 ^{er} janvier 2017.....	12
4.4.2 La création de services communs entre la commune de Metz et l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI)	13
4.4.3 Les transferts d'agents de la commune de Metz à Metz Métropole	16
4.5 Les relations avec les associations.....	17
5. LA FIABILITE ET LA SINCERITE DES COMPTES.....	19
5.1 La fiabilité de l'information comptable	19
5.1.1 La situation patrimoniale et les amortissements	19
5.1.2 Les provisions	20
5.1.3 Le rattachement des charges.....	21
5.1.4 L'affectation des résultats.....	23
5.1.5 Les créances financières : participations et autres immobilisations financières	23
5.1.6 Les recettes et dépenses à régulariser.....	24
5.2 La qualité de l'information budgétaire et comptable	25
5.2.1 Les débats d'orientations budgétaires (DOB).....	25
5.2.2 La tenue des comptes administratifs et des annexes	25
5.2.3 Le pilotage du budget et la sincérité des inscriptions budgétaires	25
5.2.4 Les autorisations de programme (AP) et les crédits de paiement (CP).....	25
5.2.5 Les restes à réaliser (RAR).....	27
5.2.6 La dissolution du budget annexe de l'eau	28
5.3 L'organisation de la fonction financière et comptable.....	29
5.3.1 La direction mutualisée des finances.....	29
5.3.2 Les difficultés rencontrées dans l'exécution financière en 2017/2018.....	29
5.3.3 Les délais de paiement et de titrage.....	31
5.3.4 Les régies	32
5.3.5 Les relations avec le comptable de la commune	33
5.3.6 Le contrôle interne	33
6. LA SITUATION FINANCIERE (2013-2018).....	35
6.1 Le périmètre budgétaire étudié	35
6.2 L'évolution globale du budget	36
6.3 Les produits de gestion du budget principal.....	36
6.3.1 L'évolution des ressources fiscales	37
6.3.2 L'évolution des dotations et participations	39
6.3.3 La fiscalité reversée par l'intercommunalité et l'Etat	39
6.3.4 Les ressources d'exploitation	41
6.4 Les charges de gestion du budget principal.....	41
6.4.1 L'évolution des charges de personnel	43
6.4.2 L'évolution des charges à caractère général	43

6.4.3	Les subventions de fonctionnement	44
6.5	La situation de l'autofinancement.....	45
6.5.1	L'excédent brut de fonctionnement (EBF)	45
6.5.2	L'évolution de la capacité d'autofinancement (CAF).....	45
6.6	La politique d'investissement	46
6.6.1	L'évolution des dépenses d'équipement.....	46
6.6.2	La programmation des investissements	46
6.6.3	Le financement des investissements.....	46
6.7	La gestion de la dette	47
6.7.1	L'encours de la dette.....	48
6.7.2	La gestion de l'encours nouveau.....	49
6.7.3	La capacité de désendettement	49
6.8	Le fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement et la trésorerie	50
6.8.1	Le fonds de roulement	50
6.8.2	Le besoin en fonds de roulement (BFR) et la trésorerie	50
7.	LE PACTE FINANCIER DU 27 JUIN 2018 CONCLU ENTRE L'ETAT ET LA COMMUNE DE METZ.....	51
8.	LE BAIL EMPHYTEOTIQUE ADMINISTRATIF (BEA) DU STADE SAINT-SYMPHORIEN ...	54
8.1	Les principes généraux régissant les baux emphytéotiques administratifs (BEA)	54
8.2	Le BEA du stade Saint-Symphorien.....	55
8.2.1	Historique de l'opération.....	55
8.2.2	Désaffectation et déclassement du domaine public du stade Saint-Symphorien	55
8.2.3	Les risques juridiques pesant sur le contrat de BEA Saint-Symphorien.....	56
9.	LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....	59
9.1	Les effectifs	59
9.1.1	L'évolution des effectifs selon le statut, la catégorie hiérarchique et le temps travaillé ...	59
9.1.2	L'évolution des effectifs par filière d'emploi	60
9.1.3	L'emploi de travailleurs handicapés	61
9.1.4	La gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC).....	61
9.2	L'organisation du temps de travail.....	63
9.2.1	Le temps de travail.....	63
9.2.2	L'absentéisme	66
9.2.3	Les autres formes d'absence	67
9.3	La gestion des ressources humaines.....	69
9.3.1	Les référentiels de procédures	69
9.3.2	Les bilans sociaux.....	70
9.3.3	L'évaluation.....	70
9.3.4	La formation	70
9.3.5	La gestion des carrières.....	71
9.3.6	Les collaborateurs de cabinet du maire de Metz	72
9.4	Les dépenses de personnel.....	73
9.4.1	L'évolution de la masse salariale.....	73
9.4.2	Le régime indemnitaire et la nouvelle bonification indiciaire (NBI).....	75
9.4.3	Les avantages en nature.....	81
10.	LE CHAUFFAGE URBAIN	82
10.1	Présentation du réseau de chauffage urbain messin	82
10.2	Historique des réseaux de chauffage urbain de la ville de Metz.....	83
10.3	Les activités d'UEM	84
10.4	La fourniture de chaleur.....	84
10.4.1	La centrale de Chambièrre	85
10.4.2	La fourniture de chaleur au réseau de Metz-Cité.....	86
10.4.3	La production de chaleur du réseau de Metz-Est	87
10.4.4	Les quotas de gaz à effet de serre	88
10.4.4.1	Les quotas alloués et les émissions de la centrale de Borny	88

10.4.4.2	La surveillance des émissions de gaz à effet de serre	89
10.4.5	Le respect des objectifs de la politique énergétique nationale	89
10.4.5.1	Le réseau de Metz-Cité	89
10.4.5.2	Le réseau de Metz-Est.....	90
10.4.6	Les obligations portant sur les données relatives aux réseaux de chaleur	91
10.5	La gouvernance du chauffage urbain.....	91
10.5.1	Les objectifs de la politique énergétique et environnementale définis par la commune de Metz.....	92
10.5.2	La planification des politiques de transition énergétique.....	92
10.5.2.1	Le schéma régional climat-air-énergie de Lorraine (SRCAE).....	92
10.5.2.2	Le schéma de cohérence territoriale de l'agglomération messine (SCoTAM)	92
10.5.2.3	Le plan climat-air-énergie-territoire (PCAET)	93
10.5.2.4	Le schéma directeur des réseaux de chauffage urbain.....	93
10.5.3	Le classement du réseau	94
10.5.4	Les résultats des enquêtes annuelles AMORCE	95
10.5.5	L'agence locale de l'énergie et du climat du pays messin	95
10.5.6	Les relations avec les usagers : la commission consultative des services publics locaux	95
10.6	Le réseau de chauffage urbain de Metz-Cité	96
10.6.1	Le contrat de délégation de service public	96
10.6.1.1	Le périmètre de la délégation	96
10.6.1.2	Les travaux à réaliser par le délégataire	97
10.6.1.2.1	Les extensions	98
10.6.1.2.2	Les travaux de renouvellement et de gros entretien	99
10.6.1.2.3	Le compte de gros entretien et de renouvellement.....	99
10.6.1.3	La chaleur distribuée et vendue par le réseau de Metz-Cité	101
10.6.1.4	Les redevances reversées au délégant	101
10.6.2	L'équilibre économique du contrat.....	102
10.6.2.1	Les charges.....	102
10.6.2.1.1	Les achats de chaleur à la centrale de Chambière.....	103
10.6.2.1.2	Les autres charges d'exploitation.....	105
10.6.2.2	Les produits d'exploitation	105
10.6.2.3	Les résultats	106
10.6.3	L'activité du réseau de Metz-Cité	107
10.7	Le réseau de chauffage urbain de Metz-Est.....	108
10.7.1	Le contrat de délégation de service public	108
10.7.1.1	Le périmètre de la délégation	108
10.7.1.2	Les travaux à réaliser par le délégataire	109
10.7.1.2.1	Les extensions.....	109
10.7.1.2.2	Les travaux de renouvellement et de grosses réparations	109
10.7.1.3	Les abonnés hors périmètre	110
10.7.1.4	Les redevances reversées au délégant	110
10.7.2	L'équilibre économique du contrat.....	111
10.7.2.1	La chaleur distribuée et vendue par le réseau de Metz-Est.....	111
10.7.2.2	Les charges.....	112
10.7.2.2.1	Les achats de chaleur à la centrale de Chambière.....	112
10.7.2.2.2	Les autres achats externes	114
10.7.2.3	Les produits d'exploitation	114
10.7.2.4	Les résultats	116
10.7.3	L'activité du réseau de Metz-Est	116
10.8	La tarification	117
10.8.1	Les principes de la tarification à l'utilisateur	117
10.8.2	Les catégories de tarifs et leur évolution	118
10.8.2.1	Le tarif standard.....	119
10.8.2.2	La mise en place du tarif développement durable.....	119
10.8.2.3	Le tarif clients structurants.....	121

10.8.2.4 Les formules paramétriques de révision des tarifs	121
ANNEXE 1 : Tableau de suivi de la mise en œuvre des recommandations du précédent rapport de la chambre.....	123
ANNEXE 2 : La gouvernance.....	126
ANNEXE 3 : La fiabilité et la sincérité des comptes	127
ANNEXE 4 : La situation financière (2013-2018)	128
ANNEXE 5 : Le pacte financier du 27 juin 2018 conclu entre l'Etat et la commune de Metz	131
ANNEXE 6 : Le BEA du stade Saint-Symphorien	132
ANNEXE 7 : La gestion des ressources humaines	135
ANNEXE 8 : Chauffage urbain.....	139
ANNEXE 9 : Les comptes annuels de résultats et d'exploitation.....	141
ANNEXE 10 : L'activité des réseaux.....	145
ANNEXE 11 : L'extension des réseaux sur les communes limitrophes	151
ANNEXE 12 : Les tarifs.....	152

SYNTHÈSE

Commune-centre de Metz Métropole, Metz comptait, en 2019, 119 856 habitants. Elle fait partie du syndicat mixte de gestion forestière du Val de Metz et du syndicat mixte de l'orchestre national de Metz. Enfin, la commune est membre de l'établissement public de coopération culturelle (EPCC) « Metz en scènes » et de celui du Centre Pompidou Metz.

Au 31 décembre 2018, le budget de la commune était composé du budget principal, et de deux budgets annexes (camping, zones d'aménagement), lesquels représentaient moins de 0,2 % des produits de gestion consolidés en 2018.

Sur la période contrôlée (2013/2018), les chantiers majeurs tels que les transferts de compétences à Metz Métropole dans le cadre de la Loi NOTRÉ (nouvelle organisation territoriale de la République), l'accession de cet établissement public de coopération intercommunale (EPCI) au statut métropolitain, ainsi que la mutualisation des services, ont pu accroître les difficultés résultant de la mise en œuvre de la dématérialisation de la chaîne comptable et de l'implémentation d'une nouvelle version du système d'information (SI) finances. Ces divers événements ont accentué des pratiques non conformes (rattachements des charges, restes à réaliser...) déjà en vigueur.

Si la situation financière de la commune de Metz paraissait solide, avec une capacité d'autofinancement brute (CAF) de 13 M€ en moyenne annuelle entre 2013 et 2018, la chambre relève qu'elle reposait en grande partie sur les dividendes versés par l'usine d'électricité de Metz (UEM), dont le montant annuel était régulièrement supérieur à 12 M€ ces dernières années.

Ce niveau de CAF brute a permis de faire face au remboursement de l'annuité du capital de la dette (4 M€/an en moyenne), et de dégager une CAF nette moyenne de près de 9 M€ par an. Le financement propre disponible cumulé (128,8 M€) sur la période 2013/2018 a ainsi permis de contribuer à hauteur de 70 % aux dépenses d'équipements cumulées (184,9 M€) : la commune a donc pu assez largement autofinancer son effort d'investissement.

Bien que son encours de dette ait triplé sur la période, son faible endettement (hormis l'exercice 2018, la capacité de désendettement de la commune était continuellement inférieure à quatre années, et sa dette par habitant deux fois inférieure à la moyenne de la strate), conjugué à un niveau de fiscalité sensiblement inférieur à la moyenne de la strate, conférait à la commune de réelles marges de manœuvre.

Toutefois, bien que la commune ait pu contenir la croissance de ses dépenses de personnel grâce à la mise en œuvre d'un plan d'économies, la chambre l'invite à demeurer vigilante quant à l'évolution de ses dépenses, notamment en mettant fin à certaines situations non conformes à la réglementation, tel que le versement de l'allocation sociale de fin d'année (3,3 M€ en 2018).

La commune a signé un bail emphytéotique administratif (BEA) avec la société par actions simplifiées (SAS) immobilière Saint-Symphorien ayant pour objet la reconstruction de la tribune sud du stade municipal. La chambre relève le non-respect de l'obligation légale de présenter la teneur de l'avis des domaines à l'assemblée délibérante, ainsi qu'un vice de forme dans le visa de la délibération du 5 juillet 2018. Elle souligne que ces éléments sont de nature à entacher de nullité cette délibération, et *de facto*, le contrat de BEA.

La commune de Metz était compétente jusqu'au 31 décembre 2017 pour la production et la distribution de chaleur.

Interconnectés depuis 2007, les deux réseaux de Metz (Cité et Est), sont majoritairement fournis en chaleur par la centrale de Chambièrre, propriété de la société d'économie mixte de l'usine d'électricité de Metz (UEM) dont la ville de Metz est actionnaire à 85 %. Seule une faible partie de la chaleur distribuée dans le réseau de Metz-Est provient de la centrale de Borney, propriété de la ville de Metz, et gérée par l'UEM.

Ainsi, l'UEM est aujourd'hui en charge du service public de chauffage urbain de ces deux réseaux dans le cadre d'une concession de service public et reste propriétaire de l'appareil de production (Chambièrre) qui fournit l'essentiel de la chaleur au réseau.

Si les excédents cumulés en fin de période de la gestion du réseau de Metz Cité étaient supérieurs au plan prévisionnel de la délégation, les déficits cumulés en fin de période de la délégation du réseau de Metz-Est étaient supérieurs au plan prévisionnel de la délégation.

Le prix de la chaleur fournie par la centrale de Chambièrre est composé du terme R1c lié au coût des combustibles utilisés pour la production et du terme R2c lié à l'exploitation, la maintenance, le renouvellement et les amortissements des installations nécessaires à la production de chaleur.

Par avenant n° 1, applicable à compter de 2013, l'unité de répartition forfaitaire (URF) a été mise en œuvre dans le calcul de la partie forfaitaire. Ces modalités de calcul, qui prennent en compte le coût des charges fixes de la centrale de Chambièrre, étaient indépendantes de la quantité de chaleur achetée à cette centrale et ne décrivent pas la réalité du service.

Les rapports annuels des délégataires au délégant étaient insuffisamment renseignés, notamment sur l'évolution des tarifs à la fois de fourniture de chaleur et aux usagers, les analyses des écarts très importants entre résultats prévisionnels et réalisés et la gestion de quotas d'émission de gaz à effet de serre.

Dans le domaine de l'environnement et de l'énergie, les documents de planification intercommunaux et régionaux restent très généraux et ne traitent pas du chauffage urbain. Sur la période, la ville de Metz a porté seule la mise en œuvre des obligations environnementales et énergétiques de ses deux réseaux.

Le schéma directeur du réseau de chauffage urbain de la ville de Metz pour la période 2014-2020, validé en juin 2015, a été respecté en termes de développement du réseau et du passage aux énergies renouvelables et de récupération.

La tarification aux abonnés est commune aux deux réseaux depuis 2013. La partie R2 repose sur l'attribution à chaque abonné d'unités de répartition forfaitaire dont le nombre varie dans le cadre d'une négociation entre la ville et son délégataire sans que ni la clé de répartition ni les conditions de révision n'aient été établies.

Le 1^{er} novembre 2014, un tarif développement durable a été créé, incitant aux économies d'énergie, ce qui a entraîné un transfert du nombre d'abonnés au tarif standard vers le tarif développement durable et une baisse du coût moyen du kilowatt-heure (kWh) qui devrait se poursuivre grâce au développement du réseau en basse pression, plus efficace et plus économe en énergie.

RAPPELS DU DROIT

N° 1 : Réaliser avec le comptable un rapprochement entre l'inventaire et l'état de l'actif conformément aux dispositions de la M14 (Titre 4, chapitre 3 : la tenue de l'inventaire).....	19
N° 2 : Actualiser les immobilisations en cours (compte 23) en passant les écritures adéquates, conformément aux dispositions de l'instruction comptable M14.	20
N° 3 : Etablir chaque année des restes à réaliser conformes à l'article R. 2311-11 du code général des collectivités territoriales (CGCT).	28
N° 4 : Respecter le délai global de paiement de 30 jours imparti par le décret n° 2013-269 du 29 mars 2013 relatif à la lutte contre les retards de paiement dans les contrats de la commande publique.	31
N° 5 : Procéder systématiquement au paiement des intérêts moratoires et de l'indemnité forfaitaire pour frais de recouvrement, pour tout retard de paiement, conformément aux dispositions du décret n° 2013-269 du 29 mars 2013.	32
N° 6 : Respecter la durée légale du travail fixée à 1 607 heures par le décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'Etat et dans la magistrature et désormais par la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.	65
N° 7 : Ramener le nombre de jours de congés à 25 jours hors fractionnement, conformément au décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985.	66
N° 8 : Mettre fin au versement de l'allocation de fin d'année qui ne constitue pas un avantage collectivement acquis au sens de l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions relatives à la fonction publique territoriale.	77

RECOMMANDATIONS

N° 1 : Valoriser systématiquement les prestations en nature versées aux associations recevant plus de 23 000 €.....	18
N° 2 : Modifier le règlement budgétaire et financier en revoyant à la baisse le seuil de rattachement des charges à l'exercice.	22
N° 3 : Renseigner de manière exhaustive l'annexe IV.A.10.3 des comptes administratifs.	25
N° 4 : Actualiser l'analyse des risques comptables et financiers, aboutissant à la définition d'un plan d'action destiné à maîtriser les risques identifiés.	35
N° 5 : Refondre et actualiser le règlement communal sur le temps de travail en y indiquant les règles en vigueur relatives au régime des congés, appliqué au sein des services ainsi que les modalités d'octroi des jours de fractionnement.	66

1. PROCEDURE

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Metz a porté sur les exercices 2013 et suivants.

Les observations provisoires ont été communiquées au maire en fonction par courrier du 13 octobre 2020, et une partie de ce rapport a été transmis le même jour à l'ordonnateur précédent. Des extraits de ces observations ont été transmis le même jour aux personnes mises en cause.

Après examen des réponses reçues, le présent rapport d'observations définitives a été délibéré par la chambre dans sa séance des 16 et 17 mars 2021.

2. PRESENTATION DE LA COMMUNE

La commune de Metz bénéficie d'une situation géographique privilégiée au croisement des grands axes européens de circulation, l'axe nord-sud qui relie directement la mer du Nord à la Méditerranée en longeant le Sillon mosellan, et l'axe ouest-est de Paris à Vienne. Elle se situe à égale distance, près de 55 kilomètres, de Nancy, de Luxembourg-ville et de Sarrebruck, et Paris est distant d'1h20 environ par le TGV Est.

Troisième commune de la région Grand Est par la population, chef-lieu du département de la Moselle, ville-centre de Metz Métropole, la commune de Metz comptait 119 856 habitants au 1^{er} janvier 2019. Située à moins de 50 minutes de train du Luxembourg et de l'Allemagne, la commune comptait alors environ 16 000 travailleurs frontaliers.

Tableau 1 : Evolution de la population totale de Metz depuis 2013

	2013	2014	2015	2016
Population totale INSEE	120 708	119 775	119 538	119 856
En vigueur au :	01/01/2016	01/01/2017	01/01/2018	01/01/2019

Source : institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)

La commune se caractérisait par une population assez jeune, puisqu'en 2016, près de 39 % des habitants avaient moins de 30 ans. Les actifs représentaient 67,9 % de la population de la commune, dont 55,3 % avaient un emploi. Le secteur du commerce, du transport et des services divers drainait 46,2 % des emplois en 2016, devant le secteur administration publique, enseignement, santé et action sociale (41,1 %). L'industrie ne regroupait que 7,2 % des emplois.

Enfin, Metz rassemblait 50 771 foyers fiscaux en 2016 (dont 46 % étaient imposés), pour un revenu médian disponible par unité de consommation de 19 056 €. Le taux de chômage s'établissait à 12,7 % en 2015, contre 10 % au plan national à la même période. Il était cependant nettement redescendu à 8,4 % au 1^{er} trimestre 2019¹ (9,5 % au 1^{er} trimestre 2017).

Commune-centre de Metz Métropole, ex-communauté d'agglomération de Metz Métropole (créée au 1^{er} janvier 2002), ayant acquis le statut métropolitain depuis le 1^{er} janvier 2018, la commune de Metz fait également partie du syndicat mixte de gestion forestière du Val de Metz et du syndicat mixte de l'orchestre national de Metz. Enfin, la commune est membre de l'établissement public de coopération culturelle (EPCC) « Metz en scènes » et de celui du Centre Pompidou Metz.

¹ <https://www.statorama.fr/CS/chomage/index.html#chomloc>

3. LES SUITES DU PRECEDENT CONTROLE

Le précédent rapport d'observations définitives (ROD), notifié par courrier du 9 juillet 2014, portait sur les exercices 2009 à 2012.

Il avait mis en exergue une situation confortable, la capacité d'autofinancement brute dégagée permettant à la commune d'autofinancer une part importante des investissements.

Le rapport comportait quatre rappels du droit et cinq recommandations. Les suites à donner aux observations et recommandations issues du dernier ROD ont notamment été examinées à l'occasion de la séance de la commission des finances et des ressources du 23 octobre 2014.

Quatre de ces préconisations ont été totalement mises en œuvre, quatre sont en cours de réalisation, et une d'entre elles n'a pas été mise en œuvre (cf. annexe 1). La commune a donc partiellement mis en œuvre les préconisations de la chambre, formulées dans le dernier ROD.

4. LA GOUVERNANCE

Conformément à l'article L. 2541-5 du code général des collectivités territoriales (CGCT), le conseil municipal a arrêté son règlement intérieur lors de la séance du 17 avril 2014, soit dans les six mois qui ont suivi son installation (article L. 2121-8 du CGCT). Ce règlement a été modifié par délibérations des 25 septembre 2014, 17 décembre 2015 et 27 avril 2017.

Ce document n'appelle pas d'observation.

Les délégations accordées au maire par le conseil municipal, par délibération du 17 avril 2014, les arrêtés individuels du maire portant délégation de fonctions aux adjoints ainsi qu'aux conseillers municipaux délégués et les délégations accordées par le maire aux fonctionnaires n'appellent pas d'observation.

4.1 La participation aux délibérations municipales d'un membre intéressé

L'article L. 2131-11 du CGCT dispose que « *sont illégales les délibérations auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres du conseil intéressés à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires* ».

Sous peine d'illégalité de la décision afférente, tout élu pouvant être personnellement intéressé à une affaire est tenu de s'abstenir de participer au débat et au vote du conseil portant sur le sujet qui l'intéresse. Concrètement, l'élu concerné doit se retirer de la salle du conseil dès lors qu'un point de l'ordre du jour sur une affaire le concernant est abordé en vue d'un vote. Enfin, le maire présidant les séances au conseil est chargé de faire respecter cette règle.

Entre 2013 et 2017, un élu a assisté et voté, à quatre reprises à des séances du conseil municipal pouvant l'intéresser.

Le juge administratif considère qu'une délibération est illégale lorsque deux conditions cumulatives sont réunies :

- le conseiller doit avoir un intérêt personnel dans l'affaire en question ; et notamment de par son activité professionnelle dans une entreprise où il assume une fonction² ;
- le conseiller doit avoir une influence significative sur le résultat du vote que ce soit lors des débats ou dans des réunions préparatoires à la délibération³. Dans le cas présent, l'intéressé a assisté aux délibérations sans être intervenu, et a voté.

² CAA de Nancy, 30 juin 2011, n° 10NC01377.

³ CE, 30 décembre 2002, req. n° 229099 - CE, 9 juillet 2003, req. n° 248344.

Aussi, afin d'éviter le risque juridique pesant sur la légalité de ces délibérations, l'intéressé aurait dû se retirer au moment des débats sur le sujet l'intéressant.

Compte tenu des risques juridiques inhérents, la chambre rappelle au maire qu'il lui appartient de veiller à ce que ne participent pas aux délibérations le ou les membres du conseil intéressés à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires en application des dispositions de l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales.

La chambre prend note des mesures prises afin de prévenir les situations de conflits d'intérêt. Le conseil municipal a notamment institué le 29 mai 2019 une commission d'éthique, visant à mieux identifier les conflits d'intérêt potentiels. Par ailleurs, le règlement intérieur du conseil municipal, approuvé par délibération du 17 décembre 2020, précise en son article 32 la conduite à tenir pour les élus concernés lors des débats.

4.2 Les frais et indemnités des élus municipaux

Les indemnités de fonction des élus (au total, 55 268 € mensuels en septembre 2019, montant inférieur au plafond réglementaire de 59 547 €), les remboursements de leurs frais ainsi que les frais de fonctionnement des groupes d'élus n'appellent pas d'observation.

4.2.1 L'information délivrée sur les travaux du conseil municipal

L'information délivrée sur les travaux du conseil municipal n'appelle pas d'observation.

4.2.2 Les rapports annuels présentés au conseil municipal

Les rapports d'activité des services (article L. 2541-21 du CGCT), ceux afférents aux sociétés publiques locales (SPL) Metz Métropole Moselle Congrès et SAREMM ainsi qu'aux SAEML Metz Techno'pôles et UEM sur l'activité et la gestion de ces sociétés (articles L. 1524-5 et L. 1531-1 du CGCT) ont été régulièrement présentés au conseil municipal. Il en a été de même pour les rapports sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes⁴, la situation de la Ville de Metz en matière de développement durable, ceux de la commission communale pour l'accessibilité (CCA), ainsi que les rapports annuels de la politique de la ville⁵.

Les rapports portant sur le prix et la qualité des services publics d'assainissement, de distribution d'eau potable, de même que ceux relatifs aux délégataires des services publics (DSP) ont également été présentés.

En revanche, les rapports d'activité des établissements de coopération intercommunale (article L. 5211-39 du CGCT⁶) n'ont pas été présentés au conseil municipal durant la période contrôlée.

La chambre prend note de l'engagement de l'ordonnateur de se procurer les rapports d'activité des EPCI relatifs à l'exercice 2020 et de les présenter au conseil municipal en 2021.

⁴ Loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes, et décret n° 2015-761 du 24 juin 2015.

⁵ La loi du 21 février 2014 pour la Ville et la Cohésion Urbaine prévoit l'élaboration d'un rapport annuel du Contrat de Ville, intégrant l'ensemble des activités menées dans le cadre du Contrat et de ses trois piliers ainsi que le bilan de l'utilisation de la Dotation de Solidarité Urbaine (DSU) au bénéfice des Quartiers de la Politique de la Ville (QPV).

⁶ « Le président de l'établissement public de coopération intercommunale adresse chaque année, avant le 30 septembre, au maire de chaque commune membre, un rapport retraçant l'activité de l'établissement, accompagné du compte administratif arrêté par l'organe délibérant de l'établissement. Ce rapport fait l'objet d'une communication par le maire au conseil municipal en séance publique au cours de laquelle les délégués de la commune à l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale sont entendus ».

4.3 L'organisation des services

Les services de la collectivité sont placés sous la direction d'une directrice générale des services (DGS), recrutée par voie de détachement sur emploi fonctionnel le 1^{er} mai 2016⁷.

La direction générale des services coiffe cinq directions (solidarités et famille, rayonnement et animation urbaine, développement, services urbains et énergie, ressources humaines et moyens internes, ressources financières et systèmes d'information), dirigées chacune par un directeur(trice) général(e) adjoint(e) – DGA -, à l'exception de la direction « solidarités et familles », pour laquelle la DGS assume directement l'intérim⁸. Il n'était alors pas prévu de recrutement pour ce poste⁹.

La DGS disposait par ailleurs sous son autorité directe de plusieurs chargés de mission (projets ingénierie territoriale innovante et référent déontologue, projets mobilisation interne, mission contractualisation, partenariats et recherche de financements), le contrôle de gestion externe, le secrétariat général, ainsi que le directeur général délégué à la coopération institutionnelle.

Afin de renforcer la gestion budgétaire et comptable des directions, des « pôles » (ou cellules de gestion) ont été créés en leur sein, chargés de l'animation et du suivi budgétaires.

L'organigramme des services est aisément accessible à partir du site internet de la commune.

4.4 Les relations avec Metz Métropole

4.4.1 Les transferts de compétences intervenus depuis le 1^{er} janvier 2017

Les compétences transférées par la commune de Metz à Metz Métropole

Les compétences transférées à compter du 1^{er} janvier 2017 à la communauté d'agglomération Metz Métropole (CA2M) en application des lois de modernisation de l'action publique territoriale et affirmation des métropoles (MAPTAM) du 27 janvier 2014 et NOTRE du 7 août 2015 sont :

- la compétence développement économique, dans une acception élargie par rapport à la compétence transférée en 2003 lors de la création de la communauté d'agglomération ;
- la promotion du tourisme¹⁰ ;
- les zones d'activité économique - ZAE - (compétence élargie découlant de la suppression de la notion d'intérêt communautaire) ;
- les aires d'accueil des gens du voyage.

Par décret n° 2017-1412 du 27 septembre 2017, la Métropole "Metz Métropole" a été créée par transformation de la communauté d'agglomération éponyme.

Les compétences transférées par la commune à Metz Métropole au 1^{er} janvier 2018, au titre de l'évolution de l'EPCI en Métropole, sont les suivantes : « voiries / espaces publics¹¹ » ; « défense extérieure contre l'incendie », « crématoriums », « gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI) », « planification : plan local d'urbanisme (PLU) / plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) », « concession de la distribution publique d'électricité

⁷ Cf. arrêté du 2 mai 2016.

⁸ Le DGA afférent est parti en octobre 2018.

⁹ En revanche, le nouveau directeur des ressources humaines a pris son poste le 3 juin 2019.

¹⁰ Le transfert des deux compétences précitées a donné lieu à la fusion de l'agence de développement économique MMD (Metz Métropole Développement) et de l'Office du Tourisme en une seule agence : Inspire Metz.

¹¹ Incluant les parcs de stationnement en ouvrage, mais pas l'éclairage public.

et de gaz ; création, aménagement, entretien et gestion des réseaux de chaleur ou de froid urbains », « infrastructures et réseaux de télécommunication » ; « distribution de l'eau potable¹² ».

Le champ des compétences transférées par la commune à son EPCI n'appelle pas d'observation.

L'évaluation définitive des charges transférées à Metz Métropole

En application de l'article 1609 nonies C du code général des impôts¹³, le rapport de la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) pour l'année 2017 a été approuvé lors du conseil municipal du 30 novembre 2017.

En fonctionnement, le montant des charges nettes transférées dans la cadre de la loi NOTRé, a été arrêté à 2 159 045 € en 2017, et 1 764 442 € à compter de 2018. L'attribution de compensation en fonctionnement versée par Metz Métropole a été diminuée en conséquence.

En investissement, le montant des charges transférées s'établit à 132 261 € en 2017 et 591 090 € à compter de 2018. La commune de Metz a décidé de recourir, pour toutes les charges d'investissement, au dispositif d'attribution de compensation en section d'investissement prévu à l'article 81 de la loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016.

D'autre part, la CLECT s'est réunie afin d'évaluer les charges transférées à Metz Métropole au 1^{er} janvier 2018, au titre de l'évolution de l'EPCI en Métropole. Le rapport afférent, approuvé lors de la séance du conseil municipal du 29 novembre 2018 fait état d'un transfert de charges nettes en fonctionnement représentant, pour 2018, 3 234 308 M€ (2,3 % des dépenses de fonctionnement de la commune), répercuté sur les attributions de compensation (AC) versées par Metz Métropole, et 1 981 373 € au titre des charges nettes en investissement.

Les modalités d'évaluation des transferts de charge de la commune à Metz Métropole n'appellent pas d'observation.

4.4.2 La création de services communs entre la commune de Metz et l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI)

Le schéma de mutualisation des services

L'article L. 5211-4-2 du code général des collectivités territoriales permet à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre et à une ou plusieurs de ses communes membres de se doter de services communs, chargés de l'exercice de missions fonctionnelles ou opérationnelles, indépendamment de tout transfert de compétences.

Suite à une réflexion amorcée en 2009, Metz Métropole et la commune de Metz ont créé le 1^{er} janvier 2012 un service commun nommé « direction commune des systèmes d'information » (DCSI).

¹² Avec création corrélatrice du SERM : Syndicat des Eaux de la Région Messine.

¹³ « (...) La commission locale chargée d'évaluer les charges transférées remet dans un délai de neuf mois à compter de la date du transfert un rapport évaluant le coût net des charges transférées. Ce rapport est approuvé par délibérations concordantes de la majorité qualifiée des conseils municipaux prévue au premier alinéa du II de l'article L. 5211-5 du code général des collectivités territoriales, prises dans un délai de trois mois à compter de la transmission du rapport au conseil municipal par le président de la commission. Le rapport est également transmis à l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale (...) ».

Conformément à l'article L. 5211-39-1 du CGCT, un rapport relatif aux mutualisations de services à mettre en œuvre pendant la durée du mandat a été soumis à l'avis¹⁴ du conseil municipal du 26 novembre 2015 et adopté par le conseil de communauté du 7 mars 2016.

Ce schéma prévoyait trois axes de mutualisations :

- une mutualisation structurelle entre les services de Metz Métropole et ceux de la commune de Metz : ce premier socle de mutualisation devait permettre de renforcer les services rendus et d'accompagner les évolutions futures à l'aune de nouveaux transferts de compétence ;
- une mutualisation à la carte qui peut être structurelle ou non pour les communes qui souhaiteraient s'engager vers une mutualisation pérenne ;
- une plateforme de services qui permettrait de répondre à des besoins ponctuels de toutes les communes de l'agglomération.

La mise en œuvre de la mutualisation au 1^{er} janvier 2018

En application du schéma de mutualisation précité, Metz Métropole et la commune de Metz ont mis en place dès le 1^{er} janvier 2017 un service commun "mission contractualisation, partenariats et recherche de financements".

Ensuite, afin d'anticiper et de préparer au mieux la mutualisation des directions ressources, la délibération n° 17-07-06-6 du 6 juillet 2017 a acté la mutualisation, à compter du 1^{er} septembre 2017, des directeurs généraux adjoints en charge des ressources de la commune et de l'EPCI.

Les modalités de création des services communs sont détaillées dans le projet de convention joint en annexe de la délibération du 21 décembre 2017. Signée le 20 septembre 2018, la convention est conclue pour une durée indéterminée à compter du 1^{er} janvier 2018 sauf dénonciation par l'une ou l'autre des parties dans les conditions définies à l'article 12 de la convention.

Ainsi, à compter du 1^{er} janvier 2018, l'ensemble des fonctions relevant des ressources humaines, des finances, des achats et de la commande publique, ainsi que du contrôle de gestion externe ont été mutualisées.

Par ailleurs, pour des raisons de bonne organisation de service et afin de ne pas créer de fonctions isolées ou de doubler les compétences, des fonctions connexes au transfert de la compétence voirie-espaces publics, telles que les espaces verts, l'éclairage public¹⁵ ou le stationnement sur voirie, non transférées à ce jour, ont également été mutualisées : les agents exerçant au moins 50 % de leurs fonctions dans ce domaine ont ainsi été transférés à Metz Métropole¹⁶.

Conformément aux dispositions de l'article L. 5211-4-2 du code général des collectivités territoriales, les agents publics qui remplissent en totalité leurs fonctions dans un service (ou une partie de service) commun ont été transférés¹⁷ de plein droit dans l'établissement public

¹⁴ Avis simple.

¹⁵ Hors zones d'activités économiques (ZAE) transférées à Metz Métropole.

¹⁶ Les directions suivantes sont donc concernées : Direction Générale des Services (Direction organisation méthode contrôle de gestion et évaluation - contrôle de gestion externe uniquement), Direction déléguée Prospective stratégie et innovation territoriale (Service contractualisation, mécénat et partenariats financiers), DGA des ressources financières et système d'information (Direction des achats et de la commande publique, Direction des systèmes d'information, Direction des finances), DGA des ressources humaines et moyens techniques (Direction des ressources humaines), DGA des services urbains (Direction de la mobilité).

¹⁷ L'ensemble de ces postes a donc été supprimé du tableau des effectifs des emplois permanents de la commune de Metz.

de coopération intercommunale¹⁸. Les salariés sous contrat de droit privé (apprentis...) ont également été transférés.

Chaque service commun est géré par Metz Métropole et lui est rattaché. Les agents municipaux transférés, rémunérés par l'EPCI, sont donc employés par Metz Métropole dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les leurs et relèvent de l'autorité hiérarchique du président de cet organisme¹⁹. Les agents transférés, s'ils y ont intérêt, conservent leur régime indemnitaire et, à titre individuel, les avantages collectivement acquis.

Selon la mission réalisée, le personnel des services communs est placé soit sous l'autorité fonctionnelle du maire de Metz, soit sous celle du président de Metz Métropole.

Au terme de chaque année civile, un bilan d'activité est élaboré pour chaque service commun et présenté au comité de suivi thématique avant approbation par le conseil de gouvernance et d'évaluation.

L'article 5 de la convention indique que « Metz Métropole se substituera aux droits et obligations de la Ville de Metz dans tous les contrats et conventions passés par ses soins et indispensables au fonctionnement et à l'activité propre des services communs ; aussi, les contrats concernés feront l'objet d'un avenant de transfert ».

La question du transfert de contrats s'est essentiellement posée s'agissant du pôle mobilité et espaces publics, concerné à la fois par le transfert à la métropole de la compétence voirie et par la mutualisation des parties de service affectées aux missions demeurant municipales.

Certains marchés étaient utilisés essentiellement par le service voirie transféré et considérés comme transférés de droit à la métropole. D'autres étaient et sont encore utilisés par les services techniques de la commune non mutualisés (parcs et jardins par exemple) et il était important de ne pas les transférer²⁰ pour que lesdits services puissent continuer à les utiliser ; dans ces cas, soit de nouveaux marchés ont été lancés par la métropole, soit celle-ci disposait déjà de marchés pour ce type de prestations.

Il n'a pas été identifié de contrats des pôles finances et ressources humaines nécessitant un transfert par avenant, la plupart des contrats existants portant sur des prestations informatiques et se trouvant d'ores et déjà portés par la métropole au travers de la mutualisation antérieure de la direction des systèmes d'information. Pour les ressources humaines, la pratique du groupement de commande était d'ores et déjà quasi-systématiquement utilisée (mutuelles, visites médicales...).

Les modalités administratives de mise en œuvre de la mutualisation des services n'appellent pas d'observation.

¹⁸ Les agents de Metz Métropole qui remplissent leurs fonctions dans le service commun continuent de dépendre administrativement et statutairement de l'EPCI qui reste leur employeur exclusif.

¹⁹ Le Président de Metz Métropole exerce donc l'ensemble des prérogatives reconnues à l'autorité investie du pouvoir de nomination sur les agents du service commun.

²⁰ Cas des fournitures de mobiliers (piquets-boules et garde-corps, fourniture de signalisation routière, réaménagement rue Général Metman - éclairage public, entretien des bornes CITINOV, travaux de petit entretien de la voie publique de construction d'entrées charretières et réfection de tranchées, fourniture de pièces détachées pour le jalonnement dynamique, matériel de visualisation pour les carrefours à feux, exploitation d'un parc de stationnement place Maud'huy, enduits à chaud rétro réfléchissant, enduits à froid, fourniture d'adhésifs pour la composition des textes de jalonnement, équipement de l'armoire de commande des bornes automatiques, mobilier plastique tube aluminium et coussins berlinois, mobilier plastique tube aluminium et coussins berlinois, mobilier plastique tube aluminium et coussins berlinois, entretien maintenance et réparation jalonnement, fourniture et mise en oeuvre enrobés sur voies communales, entretien maintenance et réparation jalonnement SES, visites d'appuis immergés d'ouvrages.

Les dispositions financières

A chaque service mutualisé correspond un budget commun couvrant le fonctionnement administratif quotidien du service. Le calcul de ce coût du service inclut, a minima pour chacun, les dépenses liées au personnel (masse salariale, formation, locaux, fluides, moyens de déplacement, téléphonie et équipement informatique...), au matériel de bureau, à la documentation, aux études et aux outils et services en ligne non spécifiques à l'une ou l'autre collectivité.

Chaque service mutualisé met en œuvre des budgets opérationnels propres à chacune des deux collectivités et intégrés dans les budgets respectifs de ces dernières. Les budgets communs des différents services mutualisés sont portés par Metz Métropole.

Pour chaque service commun, une clef de répartition spécifique tenant compte de l'activité de ce dernier permet de refacturer à la commune de Metz l'activité réalisée pour son compte par le service commun. Cette clé de répartition est indiquée dans l'annexe correspondante²¹ de la convention. Par ailleurs, chacune des annexes fait apparaître une fiche d'impact.

Conformément à la faculté prévue par l'article L. 5211-4-2 du CGCT, la refacturation à la commune est imputée sur son attribution de compensation. L'imputation initiale est déterminée à titre prévisionnel et fait l'objet d'une correction annuelle en N+1 au vu de la réalité du coût des services communs en N, ce qui est vérifié à Metz.

4.4.3 Les transferts d'agents de la commune de Metz à Metz Métropole

Aux termes de l'article L. 5211-4-1 du CGCT, les fonctionnaires territoriaux et agents territoriaux non titulaires qui remplissent en totalité leurs fonctions dans un service ou une partie de service transféré sont transférés à l'EPCI. Le transfert peut être proposé aux agents exerçant pour partie seulement dans un service ou une partie de service transféré.

En cas de refus, ils sont de plein droit et sans limitation de durée mis à disposition du président de l'EPCI, à titre individuel et pour la partie de leurs fonctions relevant du service ou de la partie de service transféré, et sont placés sous son autorité fonctionnelle. Une convention règle les modalités de la mise à disposition entre la commune et l'EPCI.

Aux transferts de postes consécutifs aux transferts de compétences²², ayant pris effet au 1^{er} janvier 2017, se sont ajoutés, à compter du 1^{er} janvier 2018, les transferts relatifs à la transformation de la communauté d'agglomération²³ en métropole, ainsi que ceux liés à la mise sur pied des directions mutualisées entre la commune de Metz et Metz Métropole²⁴.

Au total, respectivement, 36 et 204 agents ont été transférés à Metz Métropole, au 1^{er} janvier 2017, et au 1^{er} janvier 2018, dont 87 postes résultant directement de la création des directions mutualisées précitées. Sur les 240 postes transférés, environ 68 % concernaient la filière technique, et pour 31 % la filière administrative. 15,4 % de l'ensemble des transferts étaient des postes de cadres A, 56,7 % des postes de catégorie C.

Les modalités de transfert des agents de la commune de Metz à Metz Métropole n'appellent pas d'observation.

²¹ Il y en a sept au total.

²² Transferts visés par l'article L. 5211-4-1 du CGCT, intervenus dans le cadre des lois MAPTAM et NOTRe, et ayant pris effet au 1^{er} janvier 2017.

²³ Déjà dénommée « Metz Métropole ».

²⁴ Systèmes d'information, contractualisation et partenariats financiers, finances, ressources humaines, achats et commande publique, contrôle de gestion externe, missions connexes au transfert de la compétence voirie.

4.5 Les relations avec les associations

Les subventions de plus de 23 000 € versées aux associations

L'article 18 de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique a apporté des modifications aux dispositions relatives à la communication sur les subventions versées aux associations et fondations.

L'arrêté du Premier ministre du 17 novembre 2017²⁵ précise que ces données sont mises à la disposition du public gratuitement, en consultation ou en téléchargement, sur le site internet de l'autorité ou de l'organisme attribuant la subvention, au plus tard trois mois à compter de la date de signature de la convention.

La commune répond à cette obligation en publiant sur son site internet²⁶ la liste des subventions de fonctionnement et d'équipement versées aux associations percevant plus de 23 000 €, lesquelles représentaient un montant de 9,1 M€ en 2019²⁷.

En outre, le contrôle par sondage du contenu des conventions entre la commune et lesdites associations a permis de vérifier qu'elles définissent l'objet, le montant et les conditions d'utilisation de la subvention attribuée, conformément à la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations et par le décret n° 2001-492 du 6 juin 2001 pris pour son application.

Suite à l'audit interne des partenaires associatifs réalisé en 2017, et afin d'améliorer le traitement et le suivi des demandes de subvention, des référents ont été désignés au sein de chaque pôle, des agents instructeurs ont pu être formés à l'appliquatif dédié²⁸, la communication externe de la commune a été revue en conséquence (mise en ligne d'un guide destiné aux associations) et la page internet dédiée aux demandes de subventions a été revue et actualisée.

Les documents exigés des associations recevant plus de 153 000 € par l'article L 612-4 du code de commerce ont été dûment produits par les cinq associations concernées pour les exercices 2017 et 2018.

Les prestations en nature accordées aux associations de droit privé

L'article L. 2313-1 du CGCT dispose que « dans les communes de 3 500 habitants et plus, les documents budgétaires, sans préjudice des dispositions de l'article L. 2342-2, sont assortis en annexe [...] 2° De la liste des concours attribués par la commune sous forme de prestations en nature ou de subventions [...] ».

A Metz, les prestations en nature ne sont pas valorisées financièrement dans les annexes des comptes administratifs. Ainsi, pour 2018, l'annexe B1.7 – Liste des concours attribués à des tiers en nature ou en subventions ne fait apparaître aucune prestation en nature alors même que ce type d'avantage est consenti à des associations.

Ainsi, les services ont pu produire un tableau exposant les prestations valorisées accordées aux cinq associations recevant plus de 153 000 € annuels, ainsi que les prestations en nature ponctuelles (Marché de Noël et fête de la bière et de la choucroute) évoquées aux articles 7.1

²⁵ Relatif aux conditions de mises à disposition des données essentielles des conventions de subvention.

²⁶ Cf. https://metz.fr/associations/demandes_subvention.php

²⁷ Ne sont comprises dans ce montant que les subventions versées aux associations percevant plus de 23 000 €.

²⁸ Ce logiciel permet d'instruire de manière centralisée et efficace les dossiers des demandes d'aides arrivant dans la collectivité. Il permet, notamment, de suivre, étape par étape, l'état d'avancement d'un dossier de demande de subvention.

à 7.3 de la convention signée en exécution de la délibération du conseil municipal du 29 mars 2018.

Pour l'exercice 2017, si l'annexe B1.7 du compte administratif précitée fait bien état de prestations en nature (mise à disposition de mobilier) ou pour diverses associations ne recevant pas de subventions, ces prestations ne sont pas valorisées.

L'examen de la même annexe du compte administratif 2018 ne fait apparaître aucune des prestations en nature indiquées dans le compte administratif précédent²⁹.

Or, parmi les recommandations issues de l'audit des partenaires associatifs diligenté en 2017 par le service qualité et contrôle de gestion interne, et dont les résultats ont été présentés en comité directeur (CODIR) du 5 juin 2018, figure la « *valorisation systématique des prestations en nature* », dont la réalisation était prévue au cours de cet exercice³⁰.

La chambre recommande à la commune de valoriser systématiquement les prestations en nature versées aux associations recevant plus de 23 000 €, afin que celle-ci puisse notamment les faire apparaître dans les annexes dédiées des comptes administratifs³¹ et sur son site internet, conformément au décret n° 2017-779 du 5 mai 2017 relatif à l'accès sous forme électronique aux données essentielles des conventions de subvention.

La chambre prend note de l'engagement de l'ordonnateur de renseigner l'annexe du compte administratif de l'exercice 2020 relative aux prestations en nature versées à des tiers.

Recommandation n° 1 : Valoriser systématiquement les prestations en nature versées aux associations recevant plus de 23 000 €.

Le contrôle exercé par la commune sur les associations

Le service du contrôle de gestion externe assure le suivi des associations et partenaires subventionnés que la commune juge stratégiques. Cette activité prend la forme d'une analyse financière systématique à la réception des comptes annuels (bilans et comptes de résultats) et de la prise de connaissance des décisions des conseils d'administration lorsque cela est utile.

L'analyse financière, organisationnelle et/ou juridique de fonctionnement des structures peut être transmise aux directeurs et DGA en charge du suivi afin de les alerter sur les suites à donner le cas échéant.

En outre, en cas de risques ou difficultés avérées, une mission d'audit peut être assurée par le service, dans le cadre d'une programmation et d'une méthodologie formalisée. Chaque audit donne lieu à un rapport présenté à la direction générale, ainsi qu'à la structure. Le plan d'action est ensuite formalisé et suivi par le service du contrôle de gestion.

²⁹ Les associations suivantes désignées dans le CA 2017 comme ne recevant pas de subventions mais des prestations en nature sous forme de mobilier (Académie Nationale de Metz, association "Dis-moi oui", association "Metz à vélo", association "Plumes à connaître») n'apparaissent d'ailleurs plus dans le CA 2018.

³⁰ Une fiche synthétique commune des prestations en nature avait d'ailleurs été formalisée.

³¹ Cf. article L. 2313-1 du CGCT.

5. LA FIABILITE ET LA SINCERITE DES COMPTES

5.1 La fiabilité de l'information comptable

5.1.1 La situation patrimoniale et les amortissements

L'inventaire des immobilisations

L'inventaire tenu par la commune divergeait de 200 M€ de l'état de l'actif produit par le comptable. En outre, les données de ces deux états ne coïncidaient pas avec celles mentionnées au bilan du compte de gestion pourtant validé et signé par l'ordonnateur et le comptable.

Cependant, la convention de services comptable et financier 2019-2022 signée le 16 mai 2019 mentionne la mise à jour conjointe de l'état de l'actif comme un axe prioritaire.

Sans méconnaître les difficultés dues aux transferts de propriété consécutifs aux transferts de compétence à la métropole, dont la formalisation juridique n'est pas encore achevée, la chambre prend note de l'engagement de l'ordonnateur de procéder à la mise à jour de l'inventaire et de l'état de l'actif.

Tableau 2 : Situation patrimoniale au 31 décembre 2017

En M€	Inventaire	État de l'actif	Compte de gestion bilan - actif immobilisé
Valeur brute	1 373,4	1 170,6	1 169,6
Valeur nette comptable	1 298,5	1 098,7	1 097,5

Source : Inventaire – Etat de l'actif – compte de gestion 2017 retraitement CRC

Rappel du droit n° 1 : Réaliser avec le comptable un rapprochement entre l'inventaire et l'état de l'actif conformément aux dispositions de la M14 (Titre 4, chapitre 3 : la tenue de l'inventaire).

L'apurement des immobilisations en cours (compte 23)

L'instruction M14 prévoit que le compte 23 « enregistre à son débit, les dépenses afférentes aux immobilisations non terminées à la fin de chaque exercice » et que « lorsque l'immobilisation est achevée, les dépenses portées aux comptes 231 et 232 sont virées au compte 21 par opération d'ordre non budgétaire ».

A Metz, durant la période sous revue, le solde du compte 23 n'a cessé d'augmenter, alors même que les flux sortants, correspondant à une sortie des biens de ce compte, diminuaient jusqu'en 2016. En 2017, le montant de ces flux ne représente plus que la moitié du montant enregistré en 2013.

Dès lors qu'il est supérieur à un, le ratio des immobilisations en cours sur les investissements d'équipement constitue un indicateur d'alerte révélant un maintien à tort d'éléments d'actifs au compte 23 après leur mise en service.

Pour la commune de Metz, ce seuil est très amplement dépassé puisqu'il atteint un niveau de 11 depuis 2016.

Tableau 3 : Situation des immobilisations en cours (compte 23) - budget principal

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Immobilisations corporelles en cours - Solde du compte 231 (A)	195 665 600	227 879 157	243 685 939	260 798 973	278 289 372	300 597 211
Immobilisations corporelles en cours - Flux du compte 231 (B)	34 206 949	32 213 557	20 054 334	17 113 033	17 490 399	21 668 526
Dépenses d'équipement (C)	43 097 429	42 505 927	24 062 875	22 903 890	24 728 061	27 616 835
Ratio du solde des immobilisations en cours/Dépenses d'équipement de l'année (A/C)	4,5	5,4	10,1	11,4	11,3	10,9

Source : comptes de gestion retraitement CRC

Le défaut d'apurement du compte 23 a pour conséquence de présenter une situation patrimoniale erronée de la commune et de reporter indûment à des exercices ultérieurs des charges d'amortissements de plusieurs biens. Plusieurs écritures passées ces dernières années et relatives à des équipements en service doivent être renvoyées aux subdivisions du compte 21 (immobilisations corporelles).

Rappel du droit n° 2 : Actualiser les immobilisations en cours (compte 23) en passant les écritures adéquates, conformément aux dispositions de l'instruction comptable M14.

5.1.2 Les provisions

Les provisions pour risques et charges

L'instruction M14 prévoit que « *les provisions pour risques et charges sont destinées à couvrir des risques et des charges nettement précisés quant à leur objet, dont la réalisation est incertaine, mais que des événements survenus ou en cours rendent probables* ». Dans ce cadre, la provision peut être constituée quand le risque envisagé n'est pas certain, mais est probable, ou quand il est certain mais n'est pas connu dans son montant exact qui doit être évalué.

Par ailleurs, l'article R. 2321-2 du CGCT, pris pour l'application de l'article L. 2321-2 du même code, prévoit que « *dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la commune, une provision est constituée à hauteur du montant estimé par la commune de la charge qui pourrait en résulter en fonction du risque financier encouru* » et que, « *en dehors de ces cas, la commune peut décider de constituer des provisions dès l'apparition d'un risque avéré* ».

A Metz, la gestion de ces provisions n'appelle pas d'observation.

Les provisions pour dépréciation des comptes de redevables

L'instruction M14 dispose que des provisions pour dépréciation des comptes de tiers « *procèdent de la constatation d'un amoindrissement d'une créance dont les effets ne sont pas nécessairement irréversibles* », et qu'elles « *doivent être constituées lorsque le recouvrement des restes à recouvrer sur comptes de tiers est compromis malgré les diligences faites par le comptable public. Les provisions doivent être constituées à hauteur du risque d'irrecouvrabilité estimé par la commune, à partir des éléments d'information communiqués par le comptable public*³² ».

A Metz, la gestion de ces provisions n'appelle pas d'observation.

³² Instruction M14, Tome 1, Titre 1, chapitre 2, § 4.

5.1.3 Le rattachement des charges

L'instruction comptable M14 indique que « *le rattachement des charges et des produits à l'exercice qu'ils concernent est effectué en application du principe d'indépendance des exercices. Il vise à faire apparaître dans le résultat d'un exercice donné les charges et les produits qui s'y rapportent, et ceux-là seulement*³³ ».

Le seuil de rattachement

Le règlement financier et budgétaire de la commune de Metz, adopté le 26 avril 2012, prévoit en son article 19 que « *les rattachements concernent les dépenses et recettes engagées et qui ont fait l'objet d'un service fait ou d'une exigibilité en année n (ex : livraison, notification de la recette). (...) Le rattachement est obligatoire s'il a une incidence significative sur le résultat de l'exercice N. La Ville a ainsi fixé un seuil minimum de 5 000 €. En deçà de ce seuil, les dépenses et recettes sont imputées sur le budget de l'année n+1* ».

L'instruction comptable prévoit des aménagements au principe du rattachement « (...) *lorsque les charges et les produits à rattacher ne sont pas susceptibles d'avoir une incidence significative sur le résultat de l'exercice ; toutefois, il importe de conserver chaque année, une procédure identique pour ne pas nuire à la lisibilité* ».

Chaque collectivité peut donc déterminer, sous sa propre responsabilité et compte tenu du volume de ses dépenses, un seuil significatif à partir duquel elle va rattacher, seuil fixé en 2012 à 5 000 € par la commune de Metz. Or, dans la pratique, la fixation de ce seuil élevé a conduit à n'opérer que trois rattachements sur chacun des exercices 2016 et 2017, respectivement pour des sommes de 66 075 € et 32 469 €.

Les services de la commune ont indiqué qu'elle est organisée de façon à régler sur l'exercice en cours la quasi-totalité des dépenses de fonctionnement ponctuelles³⁴.

Tableau 4 : Etat des rattachements des charges – budget principal

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018
c/408 - Fournisseurs - factures non parvenues (A)	-	-	-	66 075	32 469	2 548 140
Chapitre 011 - Charges à caractère général (mandats émis) (B)	35 317 120	36 150 048	31 709 135	32 155 507	30 845 411	30 792 899
Taux de rattachement (A/B)	0 %	0 %	0 %	0,2 %	0,1 %	8,3 %

Source : comptes administratifs

Pour les exercices 2016, 2017 et 2018 une analyse a été réalisée à partir des mandatements réalisés sur 15 comptes³⁵ de charge du premier trimestre N+1 de chaque exercice N et pour des factures supérieures à 1 500 €, seuil retenu par la direction financière fin 2018.

Pour les trois exercices examinés, ont été recensées les factures établies avant le 31 décembre N (ou qui mentionnent un service fait avant le 31 décembre N), mandatées dès janvier de l'année N+1, et qui n'ont fait l'objet d'aucun rattachement sur les 15 comptes examinés.

L'analyse a mis en évidence des sommes importantes qui n'ont pas été rattachées à l'exercice dont elles devaient relever : à titre d'exemple, le total des rattachements qui aurait dû être

³³ Nomenclature M14, tome 2, titre 3, chapitre 4, §1.1.1.

³⁴ Concernant les dépenses récurrentes, notamment les fluides, la collectivité a pour politique de payer sur un exercice les charges afférentes à douze mois glissants (de novembre n-1 à novembre n).

³⁵ Comptes 6042, 60633, 60636, 611, 6132, 6135, 61521, 615221, 61558, 6156, 6184, 6226, 6228, 6247 et 62878.

imputé à l'exercice 2016 (soit 504 972 €) est *a minima* 7,6 fois plus important que le montant du solde du compte 408 (soit 66 075 € pour rappel).

L'impact du non-rattachement sur le résultat annuel était donc significatif et variait de 11 % à 30 % entre 2016 et 2018. Il apparaît dès lors que la fixation du seuil de rattachement à 5 000 € a eu une incidence significative sur le résultat et qu'il était donc trop élevé.

Tableau 5 : Impact des sommes non rattachées sur le résultat de 2016 à 2018
à partir de 15 comptes significatifs examinés

en €	2016	2017	2018
Total des sommes non rattachées > 1 500 € (A)	504 972	1 293 519	379 595
Résultat de fonctionnement (B)	4 552 385	6 753 986	1 263 582
Impact du non-rattachement sur le résultat (A/B)	11 %	19 %	30 %
Résultat de fonctionnement retraité des rattachements (B-A)	4 047 413	5 460 467	883 987

Source : liste de factures communiquées par la commune

La chambre prend note de l'engagement de l'ordonnateur de proposer au conseil municipal de ramener le seuil de rattachement à l'exercice à 1 500 € en 2021.

Recommandation n° 2 : Modifier le règlement budgétaire et financier en revoyant à la baisse le seuil de rattachement des charges à l'exercice.

A compter de l'exercice 2017, la chaîne comptable a connu des dysfonctionnements majeurs, avec pour conséquence plus de 3 600 factures 2017 non payées au 22 janvier 2018, pour un total de 5 M€ (soit 16 % des factures reçues annuellement).

Ces dysfonctionnements résultent de la conjonction d'une migration incomplète des données comptables vers un outil informatique techniquement perfectible, de difficultés organisationnelles et de personnel (notamment sur le pôle éducation), et de la mise en œuvre simultanée de chantiers d'ampleur concernant au premier chef la direction des finances : mise en place du nouvel outil informatique, dématérialisation des documents comptables et financiers, mutualisation des services financiers de la commune et de Metz Métropole, nouveau cadre juridique et comptable de cette métropole (Cf. 5.3.2.).

Face à cette situation, les 19 et 21 décembre 2018, le service des finances a fait parvenir à chaque cellule de gestion une liste des engagements non soldés la concernant, arrêtée au 15 décembre 2018, cette action poursuivant une double finalité :

- obtenir la liste des engagements nécessitant un rattachement à l'exercice (proposition du service) avec un seuil fixé à 1 500 €, le service devant apporter la preuve du service fait au 31 décembre par la production, dématérialisée, d'un bon de passage ou de livraison, d'une convention, d'un mémoire ... ;
- lister les engagements susceptibles d'être suivis de factures en N+1.

Dans ce contexte, un audit de la direction départementale des finances publiques de la Moselle (DDFIP 57) réalisé en mars 2019 a relevé que 1,6 M€ de factures auraient dû être rattachées à l'exercice 2016, 3,9 M€ auraient dû l'être à l'exercice 2017 et que la totalité des factures concernées pour un montant de 2,6 M€, a été correctement rattachée à l'exercice 2018.

Le rapport d'audit afférent a mis en exergue que « ce n'est que depuis fin 2018 que la ville de Metz a mis en place une réelle politique de rattachement des charges à l'exercice, mais loin d'être complète ». Il indique que la commune s'inscrit désormais dans une « vraie politique de rattachement mais qui reste perfectible par l'exclusion des fluides et autres dépenses récurrentes pour lesquelles on a maladroitement considéré qu'une prise en charge glissante (décembre N-1 à novembre N) se suffisait à elle-même ».

Le rapport invite ainsi les services à traiter ces dépenses en charges à payer par le flux classique (saisie d'une commande, saisie du service fait au 31 décembre, l'évaluation du service fait pouvant être basée sur la dépense réelle de l'année précédente).

En définitive, l'incident comptable rencontré sur l'exercice 2017 a eu pour conséquence une prise de conscience de la commune sur la nécessité d'un suivi comptable plus rigoureux, et notamment sur une pratique effective du rattachement des charges.

La chambre prend acte de l'engagement de la commune de Metz de pratiquer correctement le rattachement des charges à l'exercice en cours. Il est rappelé que le rattachement des charges est une obligation prévue par la nomenclature comptable M14. Si l'instruction comptable permet des aménagements en l'absence d'incidence significative sur le résultat de l'exercice, la collectivité ne pouvait se contenter de procéder à des rattachements parcellaires.

Entre 2013 et 2017, la commune a pratiqué un rattachement des charges insuffisant, malgré des montants en jeu susceptibles d'être significatifs. Ce taux s'est toutefois amélioré à compter de 2018.

Le rattachement des ICNE

Les intérêts courus non échus (ICNE) correspondent aux charges d'intérêts d'emprunts et dettes qui restent à payer sur exercices ultérieurs. A la clôture de chaque exercice, le rattachement de ces intérêts donne lieu à l'émission d'un mandat imputé à l'article 66112, qui fait l'objet d'une écriture au crédit du compte 1688 correspondant à la nature de la dette à laquelle se rattachent les ICNE.

A Metz, le rattachement des ICNE n'appelle pas d'observation.

5.1.4 L'affectation des résultats

Le résultat excédentaire de la section de fonctionnement dégagé au titre de l'exercice clos, cumulé avec le résultat antérieur reporté, doit être affecté en totalité dès la plus proche délibération budgétaire suivant le vote du compte administratif, et en tout état de cause, avant la clôture de l'exercice suivant celui auquel il se rapporte³⁶.

Le résultat doit être affecté en priorité à l'apurement d'un éventuel déficit de fonctionnement antérieur, puis à la couverture du besoin de financement dégagé par la section d'investissement, tel que défini précédemment.

La commune a régulièrement affecté son excédent de fonctionnement en réserve (compte 1068), y compris en 2017 où la section d'investissement était excédentaire. Lors de cet exercice, les résultats de clôture des sections de fonctionnement et d'investissement ont intégré des opérations d'ordre liées à la dissolution du budget annexe de l'eau, à la suite du transfert de la compétence afférente à Metz Métropole : deux soldes excédentaires de 696 129 € (fonctionnement) et 6 069 845 € (investissement) ont ainsi été réaffectés au budget principal.

5.1.5 Les créances financières : participations et autres immobilisations financières

Les participations et créances rattachées à des participations

Au 31 décembre 2018, le compte de gestion affichait au compte 261 relatif aux titres de participations un solde de 22 180 077,08 €.

³⁶ Article L. 2311-5 alinéa 1 du CGCT.

L'état récapitulatif 2013-2018 transmis par les services de la commune permet d'identifier ses composantes suivantes :

- 17 000 000 € de participation dans la SAEML UEM, dont la commune de Metz est actionnaire majoritaire (85 % des parts) ;
- 3 761 760 € de participation dans la SAEML M3C (Metz Métropole Moselle Congrès), acquis durant la période sous contrôle ;
- 565 918,96 € de participation dans la SAEML Technopôle, dont 500 000 € acquis durant la période sous contrôle ;
- 410 600 € de participation dans Agence France Locale, et correspondant à trois acquisitions successives de parts sociales ; ces participations doivent obligatoirement s'acquérir lors de la souscription de prêts auprès de cette agence ;
- 270 537,18 € de participation dans la SAEML SAREMM (société d'aménagement et de restauration de Metz Métropole) ;
- 150 000 € de participation dans la SAEML ViaMirabelle (anciennement Mirabelle TV) ;
- 21 260,94 € de participations diverses et de montants plus modestes auprès de différents organismes.

5.1.6 Les recettes et dépenses à régulariser

L'instruction M14 prévoit que « les opérations [comptables] qui ne peuvent être imputées de façon certaine ou définitive à un compte déterminé au moment où elles doivent être enregistrées, ou qui exigent une information complémentaire ou des formalités particulières, sont inscrites provisoirement au compte 47. Ce compte doit être apuré dans les délais les plus brefs par imputation au compte définitif ».

Les comptes 471 et 472 sont des comptes d'attente ne pouvant être utilisés que de manière exceptionnelle et temporaire. Les lignes de ces comptes doivent être ventilées et soldées à la clôture de chaque exercice.

Au 31 décembre de chaque exercice contrôlé, un volume important d'opérations pour les recettes (solde débiteur du compte 471) et pour les dépenses (solde créditeur du compte 472) à classer pour la commune de Metz n'était pas ventilé.

Tableau 6 : Opérations à régulariser - budget principal

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Recettes à classer ou à régulariser (A)	1 151 747	76 521	261 191	19 802 025	10 079 845	15 313 955
Produits de gestion (B)	150 595 040	151 220 814	154 074 036	149 640 046	149 412 269	141 364 757
Recettes à classer ou régulariser (c/471) en % des produits de gestion (A/B)	0,8 %	0,1 %	0,2 %	13,2 %	6,7 %	10,8 %
Dépenses à classer ou à régulariser (C)	139 172	380 890	138 595	92 728	81 115	123 664
Charges de gestion (D)	145 545 657	148 257 203	149 758 302	149 266 007	145 188 854	139 933 591
Dépenses à classer ou à régulariser (c/472) en % des charges de gestion (C/D)	0,1 %	0,3 %	0,1 %	0,1 %	0,1 %	0,1 %

Source : comptes de gestion retraitement CRC

L'état de développement des soldes du compte 4718 (recettes à régulariser) au 31 décembre 2017, mentionne des recettes non classées datant de 2006.

Les recettes en attente de classement au compte 47171 (pour un total de 5,6 M€), comportaient de nombreux petits montants relatifs à des paiements de factures par des usagers (cantine, périscolaire), mais surtout une contribution de l'UEM pour 0,4 M€ et des sommes versées par la CAF à hauteur de 3,2 M€.

Le montant des soldes est susceptible de faire varier de façon importante le total des charges et des produits dégagés, et par conséquent le résultat dégagé sur chaque exercice.

L'apurement des recettes et dépenses figurant aux comptes 471 et 472 est en voie d'achèvement puisqu'au 30 septembre 2020, il restait 135 lignes à apurer, représentant un montant inférieur à 1 M€.

5.2 La qualité de l'information budgétaire et comptable

5.2.1 Les débats d'orientations budgétaires (DOB)

L'article L. 2312-1 du CGCT prévoit que dans les communes de plus de 3 500 habitants et leurs établissements publics administratifs, un débat sur les orientations générales du budget (DOB) ainsi que sur les engagements pluriannuels éventuellement envisagés est organisé dans les deux mois précédant l'examen de celui-ci.

Ce point n'appelle pas d'observation.

5.2.2 La tenue des comptes administratifs et des annexes

L'article L. 2313-1 du CGCT, précisé par l'instruction comptable M14, prévoit l'insertion d'annexes obligatoires au budget primitif et au compte administratif.

A Metz, l'annexe IV.A.10.3 relative aux opérations liées aux cessions d'immobilisations reste succincte et se limite au montant total des transactions passées dans l'année. Cette annexe ne mentionne pas en détail les biens cédés durant l'exercice, alors même que la commune a mis en œuvre durant la période contrôlée un plan de cession ambitieux.

La chambre recommande à la commune de Metz de détailler les biens immobiliers qu'elle a cédés dans l'année, et à tenir à jour ses annexes afin de parfaire l'information délivrée.

Recommandation n° 3 : Renseigner de manière exhaustive l'annexe IV.A.10.3 des comptes administratifs.

5.2.3 Le pilotage du budget et la sincérité des inscriptions budgétaires

Durant la période 2015/2018, les taux de réalisation des crédits ouverts sur l'exercice variaient entre 94 et 102 % pour ce qui est des dépenses de fonctionnement, et entre 63 % et 92 % pour ce qui concerne les dépenses d'investissement³⁷.

Les modifications de crédits ouverts au budget primitif étaient globalement peu significatives en nombre et en montant (en fonctionnement, les taux de réalisation des dépenses prévisionnelles de fonctionnement sont compris, selon les exercices, entre 96 % et 104 %), même si, concernant les dépenses prévisionnelles d'investissement, les taux de réalisation des crédits ouverts au budget primitif de l'exercice variaient entre 61 et 157 %.

A l'exception des inscriptions relatives aux restes à réaliser, qui ne sont pas conformes à l'article R. 2311-11 du CGCT (cf. 5.2.5), les prévisions budgétaires de la commune sur les exercices 2015 à 2018 étaient donc satisfaisantes, de même que le pilotage budgétaire infra annuel.

5.2.4 Les autorisations de programme (AP) et les crédits de paiement (CP)

L'article L. 2311-3 du CGCT prévoit les règles relatives à la gestion des autorisations de programmes propres aux communes, afin de planifier, de tracer et de suivre de façon plus aisée les opérations d'investissement, au-delà de la limite d'un seul exercice budgétaire.

³⁷ Budgets primitifs, budgets supplémentaires décisions modificatives, et restes à réaliser.

Les principaux projets d'investissement pluriannuels de la commune de Metz sont gérés depuis l'exercice 2011 sous forme d'autorisations de programme (AP) assorties de crédits de paiement (CP). La commune de Metz a fixé les modalités de gestion de ces opérations pluriannuelles dans son règlement financier et budgétaire.

Les autorisations de programme, prévision et modification

L'article précité du CGCT indique que ces autorisations « (...) constituent la limite supérieure des dépenses qui peuvent être engagées pour le financement des investissements. Elles demeurent valables, sans limitation de durée, jusqu'à ce qu'il soit procédé à leur annulation. Elles peuvent être révisées ».

A Metz, les autorisations de programmes (ainsi que les crédits de paiement) font l'objet d'une actualisation lors du vote du budget primitif, et une seconde fois au cours de l'année (généralement en juillet). L'estimation de ces AP était plutôt satisfaisante sur la période de contrôle. Seule l'année 2016 enregistrait une révision significative au-delà de 10 % des AP dans une délibération qui a simultanément enregistré trois AP supplémentaires à hauteur de 7,5 M€, et modifié six autres pour 11,5 M€.

Tableau 7 : Prévision et évolution des autorisations de programme

en M€	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Autorisations de programme ouvertes	144	138,7	181,1	155,5	141,3	133,3
Autorisations de programme supplémentaires	3,7	10,4	- 0,1	19	2,5	8,3
Autorisations de programme totales sur N	147,7	149,1	181	174,5	143,8	141,6
<i>Part des modifications en cours d'année dans les AP ouvertes</i>	2 %	7 %	0 %	11 %	2 %	6 %

Source : comptes administratifs

Parmi ces opérations, les services distinguent les AP « projet » établies sur une durée précise, et les AP « permanentes » sans limitation de durée, et qui correspondent à un besoin récurrent à couvrir : pour ces dernières, il peut s'agir de la mise aux normes de bâtiments publics ou de l'enrichissement des fonds et collections (ex : bibliothèques).

Par ailleurs, l'article R. 2311-9 du CGCT précise que : « [...] chaque autorisation de programme ou d'engagement comporte la répartition prévisionnelle par exercice des crédits de paiement correspondants Les autorisations de programme ou d'engagement et leurs révisions éventuelles sont présentées par le maire. Elles sont votées par le conseil municipal, par délibération distincte, lors de l'adoption du budget de l'exercice ou des décisions modificatives [...] ».

Un contrôle effectué sur les trois AP suivantes a permis de mettre en évidence des insuffisances dans l'actualisation des autorisations données par le conseil municipal :

- le montant de l'AP n° 11007 (BAM - boîte à musiques) débutée en 2009 pour 15 M€ a été revu à trois reprises (documents joints aux décisions du conseil municipal (DCM) 15-12-17-2 du 17 décembre 2015, DCM 16-07-07-2 du 7 juillet 2016 et DCM 16-12-15-2 du 15 décembre 2016) sans que ces modifications aient fait l'objet d'un exposé explicite dans les délibérations ;
- le montant de l'AP n° 11008 (Porte des Allemands) a été révisé trois fois (documents joints aux DCM 15-07-02-4 du 2 juillet 2015, DCM 15-12-17-2 du 17 décembre 2015 et DCM 16-07-07-2 du 7 juillet 2016) sans mention précise dans les délibérations correspondantes, avant d'être achevée courant 2016 Le conseil municipal a toutefois été informé de son extinction le 15 décembre 2016 ;

- l'AP n° 15040 (Centre des Congrès) créée le 18 décembre 2014 pour un montant initial de 30 M€, a été abondée à hauteur de 550 000 € supplémentaires courant 2015 sans que la délibération DCM 15-12-17-2 du 17 décembre 2015 n'en fasse clairement mention. Le document annexé à cette délibération mentionne pourtant un montant de 30,55 M€.

Tableau 8 : Montants 2014-2017 des AP inscrites lors de chaque révision

en €		Montant des AP			
Intitulé - année de création	Montant initial des AP au 01/01/2014	19/12/2013	03/07/2014	18/12/2014	02/07/2015
		DCM 13-12-19-3 APCP BP 2014	DCM 14-07-03-4 APCP BS 2014	DCM 14-12-18-2 APCP BP 2015	DCM 15-07-02-4 APCP BS 2015
AP11007 Boîte à Musiques - BAM - 2009	15 000 000	15 000 000	15 000 000	15 000 000	15 000 000
AP11008 Porte des Allemands - 2009	3 500 000	3 500 000	3 500 000	3 500 000	3 582 000
AP15040 Centre des congrès - 2015	-			30 000 000	30 000 000

Intitulé - année de création	Montant initial des AP au 01/01/2014	17/12/2015	07/07/2016	15/12/2016	06/07/2017
		DCM 15-12-17-2 APCP BP 2016	DCM 16-07-07-2 APCP BS 2016	DCM 16-12-15-2 APCP BP 2017	DCM 17-07-06-3 APCP BS 2017
AP11007 Boîte à Musiques - BAM - 2009	15 000 000	13 423 839	13 153 666	15 000 000	15 000 000
AP11008 Porte des Allemands - 2009	3 500 000	3 500 000	3 493 653		
AP15040 Centre des congrès - 2015	-	30 550 000	30 550 000	30 550 000	30 550 000

Source : délibérations et documents AP/CP joints en annexe

En gras les montants modifiés sans délibération

Même si les tableaux de suivi AP/CP joints en annexe de la délibération étaient actualisés, l'exposé des motifs dans le corps de la délibération était loin d'être exhaustif, puisque certaines modifications d'AP n'y figuraient pas.

Cependant, depuis fin 2020, l'assemblée délibérante adopte les modifications intervenues sur les AP/CP, lesquelles font désormais l'objet d'une présentation explicite.

Le suivi des crédits de paiement

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

Si l'ensemble des crédits de paiement réalisés demeuraient en deçà du montant total des CP votés, quelques dépassements sur certaines opérations ont été identifiés en 2013 pour 446 938 € (AP n° 11004, 11005, 11008, 11010 et 13029) et en 2016 pour 136 814 € (AP n° 11003, 13030 et 15038). Rapportés aux réalisations de l'ensemble des CP, les montants de ces dépassements étaient modiques (environ 1 % du total des CP réalisés sur ces exercices). Aucun total cumulé de CP ne dépassait le montant arrêté de l'AP afférente.

Enfin, à l'exception des AP n° 11003 et 11004, les AP/CP examinées entre 2013-2018 ont été soldées pendant cette période, ce qui indique un suivi et un renouvellement réguliers des opérations pluriannuelles.

5.2.5 Les restes à réaliser (RAR)

Les restes à réaliser en dépenses et en recettes sont pris en compte pour le calcul du solde du résultat au compte administratif. Selon l'instruction comptable M14 reprenant l'article R. 2311-11 du CGCT, « les restes à réaliser de la section d'investissement arrêtés à la clôture de l'exercice correspondent aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre ».

Plusieurs opérations inscrites en dépenses en 2017, 2018 et 2019 sous le libellé « aménagements conjoncturels », ne correspondaient pas à des engagements et ne constituaient en conséquence pas des restes à réaliser, mais devaient être considérés comme des réservations de crédits au titre du budget à venir.

Tableau 9 : Parts des restes à réaliser indus en section d'investissement

En €	2017	2018	2019
Opérations "Aménagements conjoncturels" (A)	1 000 000	1 000 000	787 720
Total des RAR en dépenses (B)	8 648 613	7 716 743	8 057 975
<i>part de RAR indus (A/B)</i>	11,6 %	13 %	9,8 %
Total des dépenses réelles d'investissement ³⁸ (C)	48 246 225	47 928 806	44 775 520
<i>Part des crédits réservés pour dépenses imprévues / dépenses totales (A/C)</i>	2,1 %	2,1 %	1,8 %

Source : Etats des RAR 2017 à 2019 - CA 2017 - CA 2018 - BP 2019

Ces sommes étaient destinées à faire face à des charges exceptionnelles et auraient dû être inscrites en dépenses imprévues (environ 2 % des dépenses prévisionnelles d'investissement) ce qui aurait été inférieur au plafond de 7,5 % des dépenses réelles du budget³⁹.

Même si elle ne porte que sur 2 % du total des crédits d'investissement, l'inscription de crédits imprévus en restes à réaliser nuit à la lisibilité et à la sincérité des prévisions et, en conséquence, à l'information de l'assemblée délibérante et à l'effectivité de son pouvoir budgétaire.

Selon l'ordonnateur, il a été mis fin à cette pratique irrégulière.

Rappel du droit n° 3 : Etablir chaque année des restes à réaliser conformes à l'article R. 2311-11 du CGCT.

5.2.6 La dissolution du budget annexe de l'eau

Le budget annexe des eaux (norme comptable M49) de la commune de Metz a été clôturé au 31 décembre 2017, du fait du transfert de la compétence à Metz Métropole, au 1^{er} janvier 2018, l'EPCI ayant confié cette compétence au nouveau syndicat des eaux de la région messine (SERM)⁴⁰.

Conformément à la délibération du conseil municipal du 21 décembre 2017, 3,765 M€ ont été reversés à Metz Métropole⁴¹. Le reliquat de 3 M€ a été transféré au budget général de la commune afin de se rembourser des frais de gestion non répercutés historiquement au budget annexe des eaux⁴².

³⁸ Mandats émis et RAR (exercices 2017 et 2018), dépenses prévisionnelles pour 2019.

³⁹ Conformément aux dispositions de l'article L. 2322-1 du CGCT.

⁴⁰ A sa clôture au 31 décembre 2017, le budget annexe faisait apparaître une absence d'endettement et dégageait un résultat cumulé de 6 765 974,18 € pour un prix du mètre cube de 3,33 € TTC (pour 120 m³).

⁴¹ L'excédent cumulé constaté au 31/12/2017 s'élevait à 6 765 974,18 € (cf. DCM n° 18-05-31-2. du 31 mai 2018).

⁴² Cf. DCM n° 17-12-21-10 du 21 décembre 2017 approuvant le budget primitif (BP) 2018 : « [...] la réglementation n'impose pas le reversement de cette somme à Metz Métropole. Cependant, la Ville considère qu'il s'agit d'un excédent lié au tarif de l'eau et destiné à financer des investissements sur le réseau d'eau. Elle reversera donc cet excédent à Metz Métropole, déduction faite des frais de structure supportés par le budget principal au titre du service de l'eau depuis son externalisation, soit 3 M€. Metz Métropole le transférera au futur Syndicat des Eaux de la Région Messine (SERM), à qui elle délèguera la compétence distribution de l'eau sur la partie de son territoire couverte par le SERM ».

Le Conseil d'Etat⁴³ a jugé qu'une commune n'a pas l'obligation légale de transférer le résultat issu de l'exercice de la compétence eau. Le transfert des résultats budgétaires d'un service public industriel et commercial (SPIC) au budget de son EPCI est une possibilité dérogatoire au principe général de maintien dans le budget principal des résultats budgétaires des budgets annexes clos.

Les modalités de reversement de l'excédent budgétaire du budget annexe de l'eau n'appellent pas d'observation.

5.3 L'organisation de la fonction financière et comptable

5.3.1 La direction mutualisée des finances

Le directeur des finances, administrateur territorial arrivé dans cette fonction en 2014, dirige trois bureaux (exécution budgétaire et qualité comptable, études, dette et fiscalité, prospective et pilotage budgétaire). Hormis son assistante de direction, il dispose d'un chargé de mission système d'information (SI) et projets transversaux, et d'un référent fonctionnel SI. La création du poste de chargé de mission SI finances et projets transversaux a été décidée après la mutualisation, suite aux difficultés rencontrées lors de la dématérialisation de la chaîne comptable.

Par ailleurs, si les effectifs sont stabilisés depuis février 2019, ils étaient incomplets tout au long de l'année 2018. Les difficultés rencontrées par la direction résultent de la concomitance, au 1^{er} janvier 2018, du passage en métropole, de la dématérialisation de la chaîne comptable, ainsi que de la mutualisation de la direction, avec l'assimilation de deux cultures managériales différentes

Si la mutualisation a été conduite à effectifs constants⁴⁴, la nature des postes a été modifiée. Ainsi, deux postes d'exécution ont été supprimés dans le cadre du plan d'économie de la commune (en juillet et décembre 2017), l'impact ayant cependant pu être différé par la dévolution de moyens provisoires. En outre, deux postes de catégorie B ont été créés : un adjoint au chef de service exécution budgétaire et la qualité comptable (EBQC) et un coordinateur dette/fiscalité.

5.3.2 Les difficultés rencontrées dans l'exécution financière en 2017/2018

Les origines multifactorielles des dysfonctionnements de la chaîne comptable

La congestion du service financier à compter du second semestre 2017 résultait de l'évolution du système d'information finances⁴⁵ dans le cadre de la dématérialisation de la chaîne comptable. En effet, une suite de difficultés techniques a obéré le pilotage de l'exécution budgétaire et financière à compter du second semestre 2017 : ainsi, aux ralentissements réguliers du SI finances et à une période d'indisponibilité de deux semaines au cours du mois d'août 2017, se sont ajoutés des problématiques organisationnelles résultant d'un changement

⁴³ CE, 25 mars 2016, SIAEPA de Semur-en-Auxois c/ Commune de la Motte-Ternan « 2. Considérant qu'aux termes l'article L. 5211-18 du code général des collectivités territoriales : [...] II.-Le transfert des compétences entraîne de plein droit l'application à l'ensemble des biens, équipements et services publics nécessaires à leur exercice, ainsi qu'à l'ensemble des droits et obligations qui leur sont attachés à la date du transfert (...). Le transfert d'une compétence entraîne de plein droit la mise à la disposition de la collectivité bénéficiaire des biens meubles et immeubles utilisés, à la date de ce transfert, pour l'exercice de cette compétence ».

« 3. Considérant que [...] le solde du compte administratif du budget annexe d'un service public à caractère industriel ou commercial ne constitue pas un bien qui serait nécessaire à l'exercice de ce service public, ni un ensemble de droits et obligations qui lui seraient attachés ; que [...] les dispositions précitées n'imposaient pas le transfert du solde du compte administratif du budget annexe du service transféré [...] ».

⁴⁴ En amont de la mutualisation, deux postes avaient été supprimés, en 2013 (catégorie A) et en 2016 (catégorie B).

⁴⁵ Implémentation d'une nouvelle version.

de processus pour les 400 utilisateurs de cet outil, de blocages dans le traitement des factures identifiés dans certains pôles⁴⁶, ainsi que des difficultés dans la réception des travaux, notamment liées à la mise en œuvre de l'agenda d'accessibilité dans les écoles.

Aggravant une situation déjà complexe, l'absence de visibilité de la direction sur les données comptables du SI, imputable aux dysfonctionnements de l'outil informatique, a constitué la conséquence la plus saillante des difficultés rencontrées : de mars à décembre 2017, le logiciel ne comportant aucune alerte sur les flux de factures, la capacité de la direction à piloter et suivre les consommations budgétaires s'est trouvée limitée. Ainsi, 3 657 factures⁴⁷ de l'exercice 2017 demeuraient non réglées au 22 janvier 2018 (soit 16 % des factures reçues annuellement), cette congestion occasionnant un glissement massif de factures de 2017 sur 2018.

Par ailleurs, la tension sur les effectifs de la direction des finances dès septembre 2017 a eu un effet dirimant sur la réponse opérationnelle apportée aux difficultés précitées : ainsi, aux impératifs liés à la préfiguration de la mutualisation, et aux effectifs très contraints sur l'exécution budgétaire (11 agents au 30 juin 2018 au lieu de 16 au 1^{er} janvier 2017⁴⁸) se sont ajoutées des difficultés à recruter.

Ainsi, une conjonction inédite d'aléas, à savoir l'absence prolongée d'un des deux agents du SI finances juste avant la mise en production⁴⁹, les défaillances de l'outil informatique matérialisées par un nombre significatif et des délais de traitement importants des incidents rencontrés jusqu'au 1^{er} trimestre 2018⁵⁰, des difficultés de la cellule de gestion du pôle éducation, et d'un plan de charge très ambitieux (dématérialisation, mutualisation des directions ressources⁵¹ et métropolisation) a rendu plus complexe une résolution efficace des problèmes rencontrés.

Les réponses apportées

Au-delà des réponses organisationnelles (renforcement des effectifs de la direction des finances avec stabilisation de ces derniers début 2019, renforcement de la cellule de gestion du pôle éducation, formations d'approfondissement à l'utilisation du SI finances, et formalisation des procédures...), des parades techniques ont permis un rétablissement progressif de la situation.

Afin de garantir l'efficacité de la chaîne comptable, la direction des finances a commencé, à partir d'août 2018, à utiliser un autre logiciel afin de pallier les insuffisances du logiciel métier.

Un tableau de bord hebdomadaire des factures à traiter a pu être diffusé aux services ainsi qu'à l'ensemble de la chaîne hiérarchique à partir de novembre 2018⁵². A compter d'avril 2019, cette périodicité est devenue mensuelle.

Par ailleurs, la création du poste de chargé de mission SI finances et projets transversaux, pourvu le 1^{er} février 2019, a permis de renforcer la capacité de pilotage par la direction des finances des évolutions du SI finances et de son utilisation.

⁴⁶ Rétenion de factures fin 2017, la cellule de gestion du pôle éducation à compter d'octobre/novembre pour un volume non négligeable (1 500 factures concernées sur un total de 20 000 annuelles).

⁴⁷ Sur un flux moyen annuel d'environ 20 000 factures totales.

⁴⁸ Effectif consolidé Metz Métropole et commune de Metz.

⁴⁹ Duquel a résulté un allongement du calendrier de déploiement.

⁵⁰ 59 tickets émis, pour un délai moyen de résolution du ticket de 164 jours.

⁵¹ Initialement prévue au 1^{er} janvier 2017 mais ayant connu des retards.

⁵² Ce tableau de bord récapitulatif des factures arrivées dans la commune depuis plus de 20 jours est systématiquement transmis en début de semaine à la DGS, au comptable public, au directeur des finances, et à la cheffe de service en charge de l'exécution budgétaire.

Ces mesures ont permis un retour progressif à la normale dans le courant de l'exercice 2018. Ainsi, toutes les factures 2017 étaient réglées fin septembre 2018 (90 % payées fin mars)⁵³. Enfin, les délais moyens de paiement de l'ordonnateur sont en constante diminution depuis le pic constaté en février 2018 (69 jours en fonctionnement, 72 en investissement) et s'établissent, respectivement, à 15,5 jours pour le fonctionnement et 25 jours pour l'investissement en décembre 2018⁵⁴.

5.3.3 Les délais de paiement et de titrage

Le délai global de paiement (DGP)

Le DGP s'établissait, respectivement, à 58,1 jours en 2018, après 48,9 jours en 2017.

Toutefois, ce délai n'a jamais été inférieur à 30 jours sur la période contrôlée, à l'exception de l'exercice 2013.

Des dépassements du délai de traitement par le comptable public (10 jours) sont notables en 2014, 2017 et 2018, ces deux dernières années pouvant s'expliquer par les problèmes techniques rencontrés en amont de la chaîne comptable évoqués supra.

Tableau 10 : Délai global de paiement de la commune de Metz – exercices 2013 à 2018

En nombre de jours	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Délai du comptable public	10,7	16,8	10,3	9,8	13,1	16,7
Délai de l'ordonnateur	19	26,6	28,4	27,4	35,8	41,4
Délai global de paiement	29,7	43,4	38,7	37,2	48,9	58,1

Source : Direction générale des finances publiques (DGFIP) – Trésorerie de Metz

Afin de remédier aux difficultés rencontrées lors de la dématérialisation de la chaîne comptable, la direction des finances de la commune s'est attachée à suivre spécifiquement le nombre de factures présentes dans le circuit depuis plus de 20 jours. L'échelon opérationnel est destinataire, en complément du tableau de bord, de la liste des factures concernées.

Les délais de paiement (ordonnateur et comptable) sont présentés par section semestriellement, depuis l'été 2018, à la directrice générale des services. La direction des finances travaille actuellement à sa diffusion mensuelle⁵⁵, accompagnée d'autres indicateurs (volumétrie des flux, nombre de rejets, évolution du nombre de factures ayant plus de 20 jours), de même qu'à l'amélioration de la culture financière des intervenants sur la chaîne comptable (formation, diffusion de « doctrine box »), à la centralisation du suivi des rejets de la trésorerie, ainsi qu'à la redéfinition des circuits de validation pour limiter le nombre de visas.

Rappel du droit n° 4 : Respecter le délai global de paiement de 30 jours imparti par le décret n° 2013-269 du 29 mars 2013 relatif à la lutte contre les retards de paiement dans les contrats de la commande publique.

Les intérêts moratoires

Les intérêts moratoires payés étaient anormalement faibles durant la période, compte tenu notamment d'un délai global de paiement continuellement supérieur au plafond réglementaire de 30 jours. La direction des finances a indiqué ne procéder au mandatement de ces intérêts que sur demande des fournisseurs.

⁵³ 350 factures 2018 étaient en retard de paiement au 10 septembre 2018.

⁵⁴ Le nombre de mandats et de titres 2018 pour la commune de Metz et Metz Métropole représentait un total de 35 915 mandats (dont 24 084 pour la commune de Metz), et 6 643 titres, dont 4 871 pour Metz.

⁵⁵ Déclinée par pôles.

Tableau 11 : Intérêts moratoires payés par la commune de Metz (article 6711)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Montant	154 €	1 145 €	12 837 €	366 €	23 589 €	24 475 €
Nombre	1	5	8	3	7	60
Montant moyen	154 €	229 €	1 605 €	122 €	3 370 €	408 €

Source : commune de Metz

Or, l'article 7 du décret n° 2013-269 du 29 mars 2013 relatif à la lutte contre les retards de paiement dans les contrats de la commande publique prévoit que « lorsque les sommes dues en principal ne sont pas mises en paiement à l'échéance prévue au contrat ou à l'expiration du délai de paiement, le créancier a droit, sans qu'il ait à les demander, au versement des intérêts moratoires et de l'indemnité forfaitaire pour frais de recouvrement prévus aux articles 39 et 40 de la loi du 28 janvier 2013 ». L'article 9 précise que « le montant de l'indemnité forfaitaire pour frais de recouvrement est fixé à 40 euros ».

La chambre rappelle que les intérêts moratoires et l'indemnité forfaitaire pour frais de recouvrement dus pour tout retard de paiement dans le cadre des contrats de la commande publique doivent être payés « de plein droit et sans autre formalité », c'est-à-dire dès que le retard est constitué et sans que les entreprises n'envoient de courriers de relance.

La chambre prend note de l'engagement de l'ordonnateur de procéder systématiquement au paiement des intérêts moratoires.

Rappel du droit n° 5 : Procéder systématiquement au paiement des intérêts moratoires et de l'indemnité forfaitaire pour frais de recouvrement, pour tout retard de paiement, conformément aux dispositions du décret n° 2013-269 du 29 mars 2013.

5.3.4 Les régies

La gestion des régies

Aux termes de l'article R. 1617-17 du CGCT, les régisseurs sont soumis notamment aux contrôles de l'ordonnateur auprès duquel ils sont placés. A Metz, les services de l'ordonnateur n'ont procédé à aucun contrôle des régies jusqu'en 2016.

La commune de Metz comptait 11 régies au 31 décembre 2018 (huit régies de recettes et trois régies d'avances). Sur la période 2013-2018, elle en a supprimé neuf.

La régie restauration scolaire (créée sous la forme d'une régie de recettes restauration scolaire/périscolaire et d'une régie d'avances affaires scolaires), devait être clôturée au 1^{er} septembre 2017.

Dans ce cadre, le comptable en poste a établi un rapport en date du 10 avril 2018 qui pointait de graves dysfonctionnements et concluait à l'impossibilité en l'état de la clôturer. Ce rapport recensait des journaux comptables qui n'étaient plus à jour depuis 2014, l'omission de pièces justificatives et des retards dans l'émission des titres. De plus, le solde du compte de dépôt de fonds au Trésor) de la régie de recettes, composé de multiples versements de redevables, s'élevait à 63 417,65 € et ne pouvait être apuré par défaut d'identification de ces différentes sommes par les services de l'ordonnateur. La régie d'avance affichait un solde de 5 724,25 € alors que l'avance consentie à la régisseuse s'élevait à 7 600 €.

Les comptes de cette régie, censée ne plus fonctionner depuis le 1^{er} septembre 2017, ont été définitivement soldés, comme l'atteste le livre auxiliaire des comptes de tiers et financiers, visé par le comptable public le 14 décembre 2020.

A la suite de ces difficultés, la commune de Metz a créé un poste de coordinateur des régies, qu'elle a mutualisé avec Metz Métropole. L'objectif était d'établir un contrôle interne des régies,

en assurant un fonctionnement régulier et homogène de celles-ci, mais également un dialogue et un suivi avec les régisseurs et le comptable public. Désormais, le directeur des finances ainsi que la directrice générale des services de la commune sont régulièrement informés des actions menées dans ce domaine.

5.3.5 Les relations avec le comptable de la commune

Une convention des services comptables et financiers (CSCF) signée le 7 octobre 2014 avec le comptable public, portant sur la période 2014/2017, a fait l'objet d'un bilan d'étape le 15 septembre 2016.

Cependant, les chantiers de l'année 2017 (dématérialisation de la chaîne comptable, préfiguration de la mutualisation) n'ont pas permis une mise en œuvre significative des actions prévues.

Une nouvelle CSCF couvrant la période 2019-2022 a été signée le 16 mai 2019 par l'ordonnateur, le comptable public, et le DDFIP de la Moselle. Au regard des difficultés rencontrées en 2018, elle est centrée sur l'amélioration de la qualité comptable avec le développement d'un contrôle interne formalisé et la mise en place d'un contrôle allégé en partenariat⁵⁶. Elle comporte en annexe 18 fiches-actions détaillant les objectifs, les travaux à mener, les référents désignés par les partenaires et les indicateurs de résultat.

5.3.6 Le contrôle interne

Un suivi budgétaire repensé et consolidé

Compte tenu des problématiques rencontrées sur les états budgétaires (anomalies dans les données remontées⁵⁷, informations comptables et budgétaires non contextualisées⁵⁸, temporalité de diffusion non adéquates, absence de lisibilité des mesures correctrices...), une note du 14 février 2017 a suspendu l'émission mensuelle des états de suivi des consommations de crédits budgétaires par le service du contrôle de gestion.

Une note du 4 avril 2017 a déterminé les nouvelles modalités de suivi de consommation des crédits budgétaires à compter du 1^{er} mai 2017. Les états afférents sont depuis émis au terme de deux mois d'exécution budgétaire.

A la suite de la communication des états de suivi, les pôles remettent au service du contrôle de gestion une synthèse sur la consommation de leurs crédits budgétaires au cours de la période écoulée (l'analyse portant par exemple sur : le taux de consommation et explication de ces taux, l'avancement des projets, une alerte en cas de prévision de dépassements, la gestion des opérations en AP/CP, l'engagements des crédits...).

Suite à cet envoi, les synthèses font l'objet d'une analyse par le service des finances. En cas de nécessité, le pôle finances, contrôle de gestion et commande publique demande des compléments d'informations directement aux pôles. Au terme de ces échanges, le service du contrôle de gestion remet à la direction générale (DGA et DGS), une revue globale sur la consommation des crédits budgétaires.

⁵⁶ Elle met l'accent sur cinq axes de progrès : renforcer la dématérialisation des échanges entre l'ordonnateur et le comptable, optimiser la chaîne des dépenses, optimiser la chaîne des recettes, renforcer la fiabilité des comptes et la démarche de contrôle interne comptable et financier, développer l'expertise fiscale, financière et domaniale.

⁵⁷ Présentation des états, calculs, rattachements budgétaires....

⁵⁸ En raison de l'absence d'explications sur l'état de consommation des crédits pour les DGA et DGS.

La mise en œuvre récente de revues de gestion

Piloté par la direction générale, un projet d'administration municipale (PAM) avait été formalisé pour la période 2016/2020. Structuré autour de trois axes stratégiques⁵⁹, ce projet déclinait neuf objectifs opérationnels et 40 démarches de progrès. Il prévoyait notamment de « *déployer les outils de mesure d'activité et indicateurs d'impact à l'ensemble de l'administration* ».

En 2018, le contrôle de gestion de la commune a été scindé, sa composante « externe » ayant alors été mutualisée avec Metz Métropole. Ainsi, une nouvelle direction « organisation méthodes contrôle de gestion et évaluation » (comptant 1,15 équivalent temps plein (ETP)) a été créée pour assurer notamment le contrôle des DSP, sociétés économie mixte (SEM) et SPL dont la commune est actionnaire, ainsi que celui des associations et autres partenaires « stratégiques » subventionnés.

D'autre part, le service qualité et contrôle de gestion interne (un ETP), composante de la direction des relations et informations internes, décrite dans l'organigramme de la commune au sein de la DGA des ressources humaines et moyens internes, a été chargé de mettre en œuvre de manière effective au cours du second semestre 2019, une revue de gestion.

A cette fin, un tableau de bord a été élaboré, déclinant quatre grandes priorités et différentes actions dans chaque DGA et pôles, et formalisant 17 indicateurs. Pour chaque niveau pôle/DGA/Ville de Metz, le support de la revue de gestion est constitué :

- du tableau de bord financier disponible ;
- du tableau de bord principal accompagné d'une analyse synthétique.

Des pôles pilotes ont été préalablement déterminés pour participer à une première revue test qui s'est déroulée au cours du premier semestre 2019, leurs contributions devant être réalisées selon les périodicités indiquées par le référentiel cadre.

La revue de gestion a lieu trimestriellement entre chaque niveau hiérarchique et son niveau supérieur (pôles/DGA/DG). Le calendrier de reporting est mis à jour chaque année en février par le contrôle de gestion interne et demeure valable pour toute l'année en cours.

La revue de gestion fait l'objet de réunions entre les DGA et les directeurs de pôles qui sont programmées en avril, juillet, octobre de l'année N, et janvier de N+1, pour chaque trimestre échu. Le contrôle de gestion interne pilote et anime le processus et procède à la consolidation des tableaux de bord des directions à partir des contributions des pôles.

Conclusion sur le déploiement du contrôle interne au sein des services

La commune a récemment mis en place au sein de ses services un dispositif cohérent de pilotage de la performance et de renforcement du dialogue budgétaire et financier entre ses composantes.

Toutefois, les outils déployés jusqu'à présent s'avèrent insuffisants. Ainsi, aucune analyse préalable des risques matérialisée dans une cartographie ou un référentiel des risques comptables et financiers n'a été réalisée.

En pratique, l'organisation de la répartition des tâches entre la direction des finances et les cellules de gestion, dont la dernière mise à jour date du 2 octobre 2013, et le référentiel de contrôle partenarial directeur administratif et financier (DAF)/ finances décrivant une liste des contrôles à effectuer en termes d'exécution financière, n'ont pas permis de prévenir précocement, ou d'atténuer les conséquences des problèmes rencontrés dans l'exécution financière au cours des exercices 2017 et 2018.

⁵⁹ Une administration au cœur des politiques publiques et plus proche des citoyens, une administration innovante et performante, améliorer, garantir et intégrer la qualité de vie au travail des agents.

Ainsi ces outils, s'ils posent les bases d'un contrôle interne budgétaire, ne permettent pas pour autant de maîtriser efficacement les risques inhérents à la chaîne d'exécution financière. De fait, la commune s'est plus investie jusqu'à présent dans le pilotage budgétaire, qui n'appelle pas d'observation, que dans une démarche pérenne d'amélioration de la qualité comptable, qui reste à finaliser.

En outre, le résultat très favorable obtenu par la commune au titre de l'indice de qualité des comptes locaux (IQCL) mesuré par la DGFIP (18 en 2017, 18,1 en 2016) ne permettait pas d'alerter précocement et efficacement les services sur les dysfonctionnements de son exécution financière, alors même que sa pratique du rattachement des charges n'était pas conforme à la réglementation.

La mise en place, au sein de la collectivité d'une démarche conséquente d'analyse et de maîtrise des risques comptables et financiers, aurait pu permettre, sinon d'empêcher, tout au moins d'amoindrir l'ampleur des difficultés rencontrées depuis 2017 en matière d'exécution financière.

Par la formalisation d'une cartographie de la qualité comptable d'une part, et un processus de déconcentration de l'exécution budgétaire d'autre part, la collectivité s'est cependant inscrite dans une trajectoire d'amélioration de la qualité comptable, et de fluidification de sa chaîne d'exécution financière.

Recommandation n° 4 : Actualiser l'analyse des risques comptables et financiers, aboutissant à la définition d'un plan d'action destiné à maîtriser les risques identifiés.

Conclusion sur la fiabilité et la sincérité des comptes

L'insuffisante constatation des charges rattachées dans les comptes du budget principal est de nature à altérer le niveau du résultat de fonctionnement. S'il n'est pas possible de chiffrer précisément le résultat réel, le niveau affiché était surévalué d'au moins 11 % à 30 % par rapport au niveau réel pour les exercices 2016 à 2018, en ne considérant que les effets de la pratique communale de rattachement des charges à l'exercice.

Au-delà des effets conjoncturels conjugués de la métropolisation, de la mutualisation des services, et des transferts de compétence à Metz Métropole, lesquels ont pu accroître les difficultés résultant d'une mise en œuvre problématique de la dématérialisation de la chaîne comptable et l'implémentation d'une nouvelle version du SI finances, la chambre relève une mise en œuvre perfectible des prescriptions de l'instruction budgétaire et comptable M14.

6. LA SITUATION FINANCIERE (2013-2018)

6.1 Le périmètre budgétaire étudié

Sur la période, le périmètre budgétaire de la commune de Metz est composé du budget principal, et de trois budgets annexes : camping (M4), zones d'aménagement (M14) et, jusqu'à sa clôture fin 2017, le budget de l'eau (instruction comptable M49). Les budgets annexes représentaient moins de 0,2 % des produits de gestion consolidés en 2018.

Pour ces raisons, l'analyse financière qui suit porte sur le seul budget principal.

Tableau 12 : Part du budget principal au sein du budget consolidé – exercice 2018

2018	Produits de gestion en €	Part (%)	Charges de gestion en €	Part (%)
BP	141 364 757	99,8 %	139 933 591	99,8 %
ZA	-	0 %	3 380	0 %
Camping	262 631	0,2 %	279 361	0,2 %
Total	141 627 388	100 %	140 216 332	100 %

Source : états financiers retraitement CRC

6.2 L'évolution globale du budget

Entre 2013 et 2018, les charges et produits de gestion⁶⁰ ont connu des évolutions assez similaires, et présentaient une baisse, respectivement, de 6,1 %, et de 3,8 %.

Cependant, ces évolutions résultaient pour partie de changements de périmètre.

La municipalisation de la politique petite enfance en 2015 a entraîné des flux financiers du centre communal d'action sociale (CCAS) de Metz vers le budget principal de la commune de Metz : ainsi, la création de 336,6 ETP, pour une masse salariale associée de 10,2 M€, a été partiellement compensée par le transfert à la commune des ressources⁶¹ perçues jusqu'en 2014 par le CCAS.

Ainsi, en 2015, aux participations des familles des enfants accueillis dans les crèches (2,4 M€ en 2015), s'ajoutait la prestation de service unique (PSU), subvention versée par la caisse d'allocations familiales (CAF) pour les structures d'accueil des enfants de zéro à quatre ans (6,4 M€ en 2015). Parallèlement, la subvention versée par la commune au CCAS a diminué, de 13 M€ en 2014 à 5,4 M€ en 2015.

Le transfert de compétences de la commune de Metz à Metz Métropole aux 1^{er} janvier 2017 (impact des lois MAPTAM et NOTRé) et 2018 (métropolisation), puis la création de directions ressources mutualisées portées par Metz Métropole se sont traduits par un transfert de charges nettes à l'EPCI.

Nets des retraitements « petite enfance », des transferts de compétence et de la mutualisation de services, et sous réserve des charges générales de gestion impliquées par ces mouvements, les produits et charges de gestion étaient en repli, respectivement, de 4,9 % et 4,8 %.

6.3 Les produits de gestion du budget principal

Les produits de gestion sont passés de 150,6 M€ en 2013 à 141,4 M€ en 2018, soit une baisse de 6,1 % sur l'ensemble de la période sous revue. Après une légère hausse de 2,3 % entre 2013 et 2015, ils ont connu une baisse de 8,2 % jusqu'en 2018.

Les ressources fiscales propres, les dotations et participations ainsi que la fiscalité reversée à la commune représentaient, respectivement, 40,7 %, 27,4 % et 21,4 % des produits de gestion en 2018.

Suite à la reprise de l'activité petite enfance, la commune perçoit, depuis 2015, les participations des familles des enfants accueillis dans les crèches (2,4 M€ en 2015), ainsi que la prestation de service unique (PSU), perçue depuis cet exercice par la commune pour un montant de 6,4 M€.

⁶⁰ Cf. comptes de gestion. Cet agrégat recouvre, pour les produits de gestion, les chapitres 70 à 75, auxquels s'ajoute l'article 791, et, pour les charges de gestion, les chapitres 60 à 65.

⁶¹ Cf. dépenses de la sous-fonction 64 - Crèches et garderies.

Ces ressources nouvelles expliquent la croissance de près de 2 % des produits de gestion entre 2014 (151,2 M€) et 2015 (154,1 M€), malgré les effets, à compter de 2014, de la contribution au redressement des finances publiques - CRFP.

A partir de 2016, la commune de Metz a mis en œuvre une dynamisation de ses recettes pour près de 2 M€, comprenant une révision de la politique d'abattement sur la taxe d'habitation (+ 0,8 M€), une renégociation de la DSP parking (+ 1,2 M€), et la suppression de l'exonération de la taxe foncière de deux ans sur les logements neufs (+ 0,1 M€).

Enfin, la baisse de la fiscalité reversée résultant de l'imputation des charges nettes transférées à Metz Métropole sur l'attribution de compensation versée par cet EPCI à la commune explique la baisse de 12,7 M€ (soit - 8,2 %) des produits de gestion entre 2015 et 2018.

Nets des retraitements « petite enfance », transferts de compétence et mutualisation de services, les produits de gestion ont baissé de 4,9 %.

6.3.1 L'évolution des ressources fiscales

Les impôts locaux perçus directement par Metz sont, d'une part « les impôts ménages » composés de la taxe d'habitation et des taxes foncières sur les propriétés bâties (TFPB) et non bâties (TFPNB) et d'autre part, les « autres impôts et taxes » comprenant principalement les droits de mutation à titre onéreux (DMTO), la taxe d'urbanisme et la taxe d'électricité.

Membre d'une communauté d'agglomération depuis 2002, la commune de Metz ne perçoit pas de produit de fiscalité professionnelle.

Les ressources fiscales propres de la commune sont passées de 61,3 M€ en 2013 à 67,5 M€ en 2018, soit une évolution globale de 10,1 %. A Metz, le produit des impôts locaux, net des restitutions, représentait 87,3 % des ressources fiscales propres de la commune en 2018. La part de ces ressources fiscales nettes dans l'ensemble des produits de la commune a progressé, passant de 40,7 % en 2013 à 47,7 % en 2018.

Tableau 13 : Evolution des ressources fiscales propres de la commune (budget principal)

En millions d'euros	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution 2013/2018
Impôts locaux	54,6	55,1	56,5	57,3	57,8	59	8,1 %
- Restitution et reversements sur impôts locaux	0	0,1	0,3	0,2	0,2	0,1	-
= Impôts locaux nets des restitutions	54,6	55	56,2	57,1	57,6	58,9	7,9 %
+ Taxes sur activités de service et domaine	1,4	1,8	1,6	1,6	1,3	1,2	- 14,3 %
+ Taxes sur activités industrielles	2,1	2	2	2,5	1,7	2,3	9,5 %
+ Autres taxes (dont DMTO)	3,2	3,1	2,8	3,2	4,8	5,1	59,4 %
= Ressources fiscales propres nettes des restitutions	61,3	61,9	62,6	64,4	65,4	67,5	10,1 %

Source : comptes de gestion retraitement CRC

Malgré la baisse continue du nombre de contribuables⁶², le dynamisme des bases d'imposition sur l'ensemble de la période s'explique pour partie par la décision de la commune (dans sa séance du conseil municipal du 24 septembre 2015⁶³) de ramener de 15 % à 10 % le taux d'abattement général à la base de la taxe d'habitation (TH), qui avait été instauré par

⁶² 69 352 foyers fiscaux en 2013, et 67 334 en 2017 (Cf. fiches AEF).

⁶³ Décision n° 15-09-24-37 du 24 septembre 2015. Au cours de cette même séance, le taux d'abattement pour charges de famille avait été augmenté de 15 à 20 % pour chacune des deux premières personnes, et un abattement spécial à la base, facultatif, de 10 % en faveur des personnes handicapées ou invalides.

délibération du 30 juin 1980, ramenant le montant total des abattements de TH décidés par la commune de 27,1 M€ en 2013 à 23,2 M€.

L'augmentation du nombre de locaux imposés d'une part (59 760 logements imposés à la TH en 2017, contre 58 985 en 2013⁶⁴), conjuguée à la revalorisation de la valeur locative foncière votée par le Parlement (1,8 % en 2013, 0,9 % en 2014 et 2015, 1 % en 2016 et 0,4 % en 2017, 1,1 % en 2018), d'autre part, ont pu concourir à la progression des bases fiscales sur la période 2013/2018.

Rapportées par habitant, ces bases restaient toutefois légèrement inférieures, de 3,8 % pour la taxe d'habitation, et 2 % pour la taxe foncière sur les propriétés bâties, à la moyenne de la strate en 2017.

Tableau 14 : Evolution des taux d'imposition de 2013 à 2018

en %		2013	2014	2015	2016	2017	2018
Taxe d'habitation	Base d'imposition effective (en M€)	151,62	151,70	157,05	160,12	160,87	162,71
	Taux adopté	18,09	18,09	18,09	18,09	18,09	18,09
	Taux moyen de la strate	21,01	21,01	21,47	22,25	22,08	22,02
Taxe sur le foncier bâti	Base d'imposition effective (en M€)	154,67	157,77	160,65	161,30	163,45	168,58
	Taux adopté	17,21	17,21	17,21	17,21	17,21	17,21
	Taux moyen de la strate	23,08	23,07	23,67	23,87	23,74	23,80
Taxe sur le foncier non-bâti	Base d'imposition effective (en M€)	0,20	0,19	0,19	0,19	0,21	0,20
	Taux adopté	70,35	70,35	70,35	70,35	70,35	70,35
	Taux moyen de la strate	35,13	35,33	36,35	36,72	35,70	37,18

Sources : Etats n° 1259 et fiches d'analyse des équilibres financiers fondamentaux (AEFF) 2013/2018

Les taux d'imposition votés par la commune sont demeurés inchangés durant la période contrôlée. Si le taux de la taxe sur le foncier non-bâti est le double de la moyenne des communes de même catégorie, les taux de la TH et de la TFPB restent en-deçà du taux moyen de la strate.

Tableau 15 : Taux des impôts locaux perçus en 2018 par la commune et Metz Métropole, comparativement aux taux moyens nationaux des catégories correspondantes

Impôts 2018	Taux de la commune	Taux de l'EPCI	Total	Taux communaux moyens de la strate	Taux moyens des GFP* à fiscalité professionnelle unique	Total
Taxe d'habitation	18,09 %	10,97 %	29,06 %	22,02 %	10,50 %	32,52 %
Taxe foncière sur les propriétés bâties	17,21 %	2,09 %	19,30 %	23,80 %	4,29 %	28,09 %
Taxe foncière sur les propriétés non bâties	70,35 %	7,41 %	77,76 %	37,18 %	4,57 %	41,75 %

Sources : délibérations du conseil municipal et site internet Bercy Collectivités locales.

* Groupements de communes à fiscalité propre (GFP)

Le total des taux communaux et communautaires appliqués sur le territoire de Metz était inférieur au total moyen correspondant.

⁶⁴ Cf. fiches AEFF.

6.3.2 L'évolution des dotations et participations

En 2018, les dotations et participations représentaient 40,4 M€, soit 28,6 % des produits de gestion. Elles ont diminué de 2 % entre 2013 et 2018, avec une baisse plus accentuée de 4,8 M€ entre 2015 et 2016 (soit - 11,3 %).

Cette situation était imputable à la baisse de la dotation forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement (DGF) de 3,4 M€ au cours de l'exercice 2016 par rapport à 2015 (baisse de 3,1 M€ en 2015 par rapport à 2014). En effet, en 2016, la contribution au redressement des finances publiques (CRFP) (3 M€) se cumulait avec l'impact de la baisse de la population légale sur la dotation forfaitaire (- 0,1 M€) et l'écrêtement finançant la péréquation (- 0,4 M€)⁶⁵.

Tableau 16 : Evolution des dotations et participations de 2013 à 2018

En millions d'euros	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution 2013/2018
c/741 - Dotation globale de fonctionnement (DGF) - A	33,2	32,1	28,7	25,3	24,2	24,5	26,2 %
<i>dont dotation forfaitaire (c/7411)</i>	27,8	26,4	23,2	19,8	17,9	17,8	- 36 %
<i>Incluant : contribution au redressement des finances publiques</i>		- 1,2	- 2,9	- 3	- 1,5		
<i>dont dotation nationale de péréquation (c/ 74127)</i>	0,3	0,6	0,3	0,3	0,3	0,3	
<i>dont dotation de solidarité urbaine (c/ 74127)</i>	5	5,1	5,2	5,2	6,0	6,5	30 %
c/74 (hors 741) - Autres dotations, subventions et participations - B	8	9	13,7	12,3	14,6	15,8	97 %
Total des dotations et participations (A + B)	41,2	41,1	42,4	37,6	38,8	40,4	1,9 %
<i>Nombre d'habitants inscrits en DGF</i>	123 510	122 860	122 405	121 462	120 717	120 613	- 2,3 %

Sources : fiche « Dotations » de la direction générale des collectivités locales (DGCL) et comptes de gestion retraitement CRC

La baisse de la dotation forfaitaire a toutefois été légèrement amortie par la progression de la dotation de solidarité urbaine (DSU). La hausse de celle-ci à partir de 2017 est la conséquence de la réduction du nombre de communes bénéficiaires et de la révision de son mode d'attribution, mesures applicables au 1^{er} janvier 2017⁶⁶.

Enfin, le quasi-doublement des autres dotations et subventions inscrites au compte 74 sur la période s'explique par la municipalisation de la petite enfance en 2015, la prestation de service unique (PSU), subvention octroyée par la caisse d'allocations familiales (CAF) pour les structures d'accueil étant imputée à l'article 7478 - *Participations autres organismes*.

6.3.3 La fiscalité reversée par l'intercommunalité et l'Etat

La fiscalité reversée à la commune représentait 17,2 M€ en 2018 contre 32,2 M€ en 2013, soit une diminution de 46,6 %, essentiellement due à la baisse de moitié de l'attribution de compensation (AC) versée par Metz Métropole sur cette période (14,6 M€ en 2018, contre 28,9 M€ en 2013), alors que, dans le même temps, la dotation de solidarité communautaire baissait de 6,5 %.

⁶⁵ Cf. rapport de présentation du CA 2016.

⁶⁶ Article 150-13° de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

Moins de 1 % de la fiscalité reversée provenait de l'Etat ; il s'agissait de la contribution au titre du fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR), perçue annuellement pour environ 132 000 €.

Tableau 17 : L'évolution des attributions de compensation – 2013/2018 (en M€)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Attribution de compensation	28,9	28,9	25,3	24,9	22,6	14,6
+ Dotation de solidarité communautaire brute	3,2	3,2	3	3	3	3
+ Fonds de péréquation (FPIC)et de solidarité	0	0	0	- 0,2	- 0,5	- 0,5
+/- Contribution nette des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR)	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
= Fiscalité reversée par l'Etat et l'interco	32,2	32,2	28,4	27,8	25,2	17,2

Source : états financiers commune de Metz retraitement CRC

L'évolution de l'attribution de compensation (AC) versée par Metz Métropole

Plusieurs éléments expliquent l'évolution de l'AC versée par Metz Métropole à la commune au cours de la période 2013-2018 (cf. tableau en annexe) :

- chaque année depuis 2012 : une réfaction au titre de la solidarité entre les communes de la métropole est appliquée pour aider trois communes rurales⁶⁷ à assumer le supplément de frais de gestion de l'état civil lié à l'implantation d'hôpitaux sur leur ban communal, en application de l'article L. 2321-5 du CGCT⁶⁸ ;
- depuis le 1^{er} janvier 2015 : la facture présentée par Metz Métropole à la commune au titre du remboursement des frais de la direction commune des systèmes d'informations mutualisée depuis 2012 ne fait plus l'objet d'un paiement direct au compte 62876, comme cela avait été le cas de 2012 à 2014⁶⁹, mais est déduite de l'AC que Metz Métropole verse à la commune⁷⁰ ;
- depuis le 1^{er} janvier 2017 : l'AC est réduite en raison des transferts de compétences dans le cadre de la loi NOTRé, et, dans une moindre mesure, par la mutualisation de la cellule recherche de partenariats⁷¹ ;
- depuis le 1^{er} janvier 2018 : l'AC est significativement réduite compte tenu des nouveaux transferts de compétences intervenus dans le cadre de la métropolisation, et la mutualisation de plusieurs services (finances, ressources humaines, commande publique, voirie et espaces publics).

Le montant de la réfaction d'AC au titre de la facturation des services mutualisés, est calculé au réel. Il n'est donc établi qu'en N+1 après la clôture de l'exercice N. Une régularisation est alors effectuée sur chaque exercice N+1, pour corriger l'écart entre la réfaction prévisionnelle

⁶⁷ Compte tenu de l'installation de deux nouveaux établissements hospitaliers sur le site de Mercy à Ars-Laquenexy et Peltre (centre hospitalier régional (CHR) de Metz-Thionville et Pôle Mère-Enfant) et sur le site de Lauvallières à Vantoux.

⁶⁸ La CLECT s'était réunie les 21 octobre 2012 et 23 octobre 2013 pour modifier les montants d'attribution de compensation (AC) au titre de la prise en charge intercommunale partielle du financement du service de l'état Civil liée à l'implantation de nouveaux établissements hospitaliers sur le site de Mercy. Le montant de l'AC pour la commune de Metz en 2014 a été évalué à 28 829 954 €, en baisse de 15 037 €.

⁶⁹ Pour un montant de 3 780 000 € en 2013 et 4 162 000 € en 2014 (cf. comptes de gestion).

⁷⁰ Ce qui représentait un montant de 3 799 523 € (cf. compte de gestion 2015).

⁷¹ Sa facture étant également déduite de l'AC.

appliquée sur l'AC de l'année N et le montant de la facture définitive des services mutualisés de cette même année N, établie en N+1.

Par exemple, en 2018, la réfaction appliquée à l'AC au titre de l'estimation du coût des services mutualisés a été de 8,807 M€, tandis que la facture définitive établie en février 2019 s'est élevée à 8,084 M€. La différence (723 000 €) a ainsi été prélevée en trop sur l'AC 2018, et sera donc rendue en 2019 par un versement plus important d'AC⁷².

Le fonds de péréquation et de solidarité (FPIC)

Depuis 2016, la commune est devenue contributrice nette au fonds de péréquation et de solidarité (FPIC), sa contribution augmentant entre 2016 (247 924 €) et 2017 (541 502 €), pour se stabiliser à 518 865 € en 2018.

6.3.4 Les ressources d'exploitation

Les ressources d'exploitation s'élevaient à 16,3 M€ en 2018 contre 15,4 M€ en 2013, soit une augmentation de 5,8 %. Les ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais représentaient près de 80 % de ces ressources.

Les produits du domaine ont connu une croissance de 21,4 % sur la période. Après une légère baisse en 2016, les droits de stationnement sur voirie ont progressé de 2,5 à 2,9 M€ entre 2016 et 2017 (soit une augmentation de 16 %), du fait de la hausse du tarif horaire de stationnement, mais également de l'extension des zones payantes au sein de la commune : la surface de stationnement réglementé est ainsi passée de 2 800 à 4 800 places payantes à compter du 1^{er} août 2017.

Les prestations de services ont plus que doublé entre 2013 et 2018. Ces produits ont progressé de 2 M€ à compter de l'exercice 2015, du fait de la perception des recettes tarifaires issues des établissements de petite enfance, suite à l'intégration de cette activité au budget communal.

La mise à disposition de personnel facturée est demeurée stable jusqu'en 2016 (environ 2,2 M€), avant de devenir résiduelle en 2017 et 2018 (entre 0,6 et 0,7 M€), dans le cadre de la mise en œuvre de la mutualisation des certains services entre la commune et l'EPCI.

Une évolution analogue, quoique plus accusée, est identifiable s'agissant des produits issus des SPIC, en raison du transfert de la compétence eau à Metz Métropole au 1^{er} janvier 2018.

Enfin, les remboursements de frais sont restés stables sur la période, hormis un pic à 1,4 M€ en 2017, qui se justifie par une participation financière plus importante de Metz Métropole sur cet exercice, au titre de l'entretien des zones d'activité économiques (ZAE) (+ 0,8 M€)⁷³.

6.4 Les charges de gestion du budget principal

Les charges de gestion ont diminué de 3,8 % entre 2013 (145,5 M€) et 2018 (139,9 M€). Elles ont baissé de 2,9 % entre 2013 et 2015, avant de croître ensuite de 6,6 % jusqu'en 2018.

Les charges de personnel représentaient, en moyenne sur la période, 56,4 % des charges de gestion, suivies des charges à caractère général (22,9 %) et des subventions de fonctionnement (19,2 %).

⁷² En 2015, la réfaction appliquée à l'AC au titre de l'estimation du coût des services mutualisés a été de 3,449 M€, tandis que la facture définitive établie en février 2016 s'est élevée à 3,653 M€. Le solde de 204 000 € a donc été reporté en réfaction supplémentaire sur l'AC 2016.

⁷³ Délibération DCM 17-10-26-3 du 26 octobre 2017.

Suite à la municipalisation de la politique en faveur de la petite enfance au 1^{er} janvier 2015, la commune s'est substituée au CCAS dans tous les contrats, marchés ou conventions nécessaires à la continuité de cette activité⁷⁴, 336,6 ETP ont été créés⁷⁵ dans le tableau des effectifs de la commune, et une mutualisation des fonctions ressources a été opérée (ressources humaines, gestion du bâti et logistique technique).

Aussi, la hausse des charges de personnel (+ 11,9 M€) entre 2014 et 2015 était essentiellement imputable au transfert à la commune du personnel du CCAS travaillant dans les structures de la petite enfance, pour un coût associé de 10,2 M€, le dispositif indemnitaire de la commune de Metz ayant été à cette occasion complété des primes susceptibles d'être attribuées aux agents de ces filières.

A l'inverse, le montant de ces charges nettes transférées au titre du transfert de compétences, et donc d'agents, de la commune vers Metz Métropole des « actions de développement économique », « promotion du tourisme », « aires d'accueil des gens du voyage », « zones d'activité économique », ont été arrêtées à 2 159 045 € en 2017, et 1 764 442 € à compter de 2018.

Par ailleurs, le transfert de charges nettes vers l'EPCI réalisé au 1^{er} janvier 2018 dans le cadre des compétences transférées⁷⁶ à la métropole représentait 3 234 308 M€. L'attribution de compensation versée par Metz Métropole a donc été diminuée de ces montants.

Nettes des retraitements « petite enfance », transferts de compétence et mutualisation de services, les charges de gestion ont baissé de 4,8 % entre 2013 et 2018.

Le plan d'adaptation au nouveau contexte financier (ANCF) 2016/2018

Pour faire face à la contribution au redressement des finances publiques et à l'évolution naturelle des charges de personnel, la commune a acté en juillet 2015 un plan d'adaptation au nouveau contexte financier pluriannuel (2016-2018).

Ce plan visait des économies budgétaires pérennes, devant permettre de rebaser structurellement les budgets primitifs successifs, tout en préservant les trois priorités fixées par la municipalité, à savoir l'éducation, la petite enfance, et la culture. Il prévoyait un montant de 12,1 M€ d'économies, dont 6,5 M€ concernaient les charges de personnel (cible de 130 postes non remplacés).

La mise en œuvre du plan s'est appuyée sur une gouvernance collégiale, les propositions des services étant arbitrées au sein des cinq pôles d'élus correspondants aux grandes politiques de la commune (solidarités, épanouissement, proximité, développement, ressources). Un comité de pilotage, présidé par le maire, et comprenant les cinq adjoints coordonnateurs de pôle et l'adjoint aux finances, a rendu les arbitrages les plus structurants, tant à l'occasion du vote du budget primitif de l'année, que lors du vote du compte administratif afin d'évaluer l'atteinte des objectifs, et réactualiser la prospective financière en tenant compte du niveau de réalisation N-1.

L'exécution de ce plan a permis 11,3 M€ d'économies, soit 90 % de l'objectif réactualisé au budget primitif 2018 (12,7 M€) et 93 % de la cible d'économies initiale (12,1 M€) inscrite au rapport de présentation du budget primitif 2016. La masse salariale représentait 39 % de ces économies.

⁷⁴ Laquelle recouvrait la gestion de 14 établissements d'accueil du jeune enfant (accueil collectif et accueil familial au domicile d'assistantes maternelles) pour un volume de 775 places, de trois bibliothèques, d'un service d'information des familles regroupant trois Relais Assistants Maternels et un guichet unique d'inscription en crèche.

⁷⁵ Un nombre de postes équivalent ayant été supprimé au CCAS.

⁷⁶ Compétences « voiries / espaces publics », « défense extérieure contre l'incendie », « crématoriums », « GEMAPI », « planification : PLU/PLUi », « concession de la distribution publique d'électricité et de gaz ; création, aménagement, entretien et gestion des réseaux de chaleur ou de froid urbains », « infrastructures et réseaux de télécommunication ».

Tableau 18 : Les économies réalisées dans le cadre du plan ANCF 2016/2018 (en M€)

En M€	2016	2017	2018	TOTAL
Hors masse salariale	2,6	3,1	1,2	6,9
Masse salariale	2,5	1,2	0,7	4,4
TOTAL	5,1	4,3	1,9	11,3

Source : rapport de présentation du compte administratif de l'exercice 2018 retraitement CRC

A partir de 2016, l'exécution du plan ANCF a permis de neutraliser la baisse de la DGF.

6.4.1 L'évolution des charges de personnel

Nettes des remboursements des frais de personnel mis à disposition, les charges totales de personnel se sont accrues de 9,2 % entre 2013 (72,5 M€) et 2018 (79,2 M€).

Cette augmentation doit cependant prendre en compte les changements de périmètre, en sens contraire, que constituent, d'une part, la reprise de l'activité petite enfance du CCAS au 1^{er} janvier 2015, d'autre part la mutualisation des directions ressources, et les transferts de compétence, et d'agents à l'EPCI.

Si la municipalisation de la petite enfance s'est traduite par une hausse des charges de personnel de 11,4 M€ correspondant au transfert de 336,6 ETP, la mutualisation des services entre la commune et Metz Métropole, et le transfert de compétences vers cet EPCI se sont traduits par une baisse de 8,2 M€ et de 202,6 ETP en 2018.

Une fois neutralisé l'impact financier de ces changements de périmètres, les charges de personnel ont augmenté de 7,3 M€ (+ 10,1 %) sur la période contrôlée.

Hors effet périmètre, les économies résultant du plan ANCF sur la masse salariale sont estimées à 4,4 M€. Elles ont concouru à la maîtrise des charges de personnel à compter de 2016, malgré la conjonction, en fin de période contrôlée, de facteurs d'augmentation tant exogènes (effet mécanique du glissement vieillesse technicité - GVT - , de la revalorisation des agents de catégorie B et C, l'augmentation de la valeur de point d'indice en 2016, la mise en œuvre du protocole parcours professionnels carrières et rémunérations – PPCR - courant 2016) qu'endogènes (mise en œuvre du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel – RIFSEEP - au 1^{er} janvier 2018).

En 2018, les dépenses de personnel, qui s'établissaient à 668 €/habitant (608 € en 2013), étaient toutefois inférieures de 2 % à la moyenne de la strate (682 €, contre 679 en 2013).

La reprise de l'activité petite enfance du CCAS en 2015, ainsi que la mutualisation des services ressources et les transferts de compétence en 2017 et surtout 2018, ont eu un impact contrasté sur l'évolution des dépenses de personnel. Toutefois, à périmètre constant, le plan d'économies mis en place en 2016 par la commune a permis de contenir la hausse des charges de personnel.

6.4.2 L'évolution des charges à caractère général

Deuxième poste de dépenses, les charges à caractère général ont baissé de 2,3 % entre 2013 et 2018, en passant de 35,3 M€ à 34,5 M€.

Cette tendance revêt des évolutions contrastées selon les postes de dépenses. En effet, certains comptes ont connu un recul sur cette période, tels que les dépenses de publicité - relations publiques (- 1,7 M€) ou les remboursements de frais (- 3,7 M€). Ces évolutions s'expliquaient respectivement, par l'effort d'optimisation des principales manifestations festives dans le cadre de la mise en œuvre du plan d'économies ANCF⁷⁷, et par la

⁷⁷ Notamment en 2017 : baisse de 0,2 M€ du budget consacré aux fêtes et cérémonies.

municipalisation de la compétence petite enfance, dont le transfert corrélatif des agents et structures a drastiquement réduit les remboursements de frais au CCAS.

En revanche, l'impact de ces économies a été amoindri par les dépenses du poste achats⁷⁸ qui ont augmenté de près de 32 % passant de 13,2 à 17,4 M€ entre 2013 et 2018, la priorité mise dès 2015 par la municipalité sur le développement des services périscolaires⁷⁹ et l'intégration des crèches dans le parc des bâtiments municipaux, ayant accru certaines lignes d'achats (notamment les fluides).

La baisse constatée en 2017 et le rebond en 2018 sur ce poste, résultaient pour l'essentiel d'une pratique non conforme des rattachements des charges à l'exercice conjuguée à des retards de règlement des factures fournisseurs en regard des délais légaux (paiement décalé de 2017 à 2018), significatifs sur ces deux années. Corrigé des rattachements, le poste achats s'est accru de 0,6 M€ supplémentaires entre 2016 et 2018 (au lieu de 2 M€).

Globalement, les charges à caractère général corrigées des rattachements ont baissé de 4,8 % entre 2013 (35,3 M€) et 2018 (33,6 M€).

Afin de contribuer à maîtriser sur la durée ses charges à caractère général, la commune de Metz participe à 16 groupements de commandes permanents à la carte instaurés par Metz Métropole, notamment dans les nouveaux domaines d'achats suivants : médecine professionnelle et préventive, nettoyage des tenues de travail haute visibilité, lavage de vitres, travaux d'entretien de maçonnerie sur murs de soutènement et perrés.

Nonobstant des achats croissants sur la période liés au développement de l'activité des crèches et des services périscolaires, les charges à caractère général ont enregistré un recul sur la période contrôlée, notamment en raison des effets du plan ANCF.

6.4.3 Les subventions de fonctionnement

Sur la période 2013-2018, les subventions de fonctionnement étaient en net recul (- 29 % soit 9,6 M€) essentiellement du fait de la forte réduction de la subvention versée au CCAS pour 8,2 M€ entre 2014 et 2015⁸⁰, à la suite de la reprise de compétence petite enfance par la commune de Metz.

En outre, certaines contributions municipales ont disparu avec le transfert de compétences à Metz Métropole. Ainsi, la commune ne supporte plus sur son budget, depuis 2017, les contributions respectives de 0,7 M€ et 1,1 M€ à Metz Métropole développement et à l'office de tourisme de Metz.

Les subventions de fonctionnement aux associations représentaient 11,2 M€ en 2018⁸¹, contre 13,8 M€ en 2013 (- 18,8 %). Cette baisse s'inscrivait dans la politique de rationalisation des subsides versés à ces structures : ainsi, la subvention de fonctionnement annuelle à l'association Football Club (FC) Metz et l'enveloppe des subventions aux clubs sportifs ont diminué respectivement de 0,1 M€ et de 55 000 € (0,1 M€ en 2017) en 2018. En matière de culture, l'optimisation des dépenses afférentes aux fêtes de la Mirabelle s'est poursuivie, avec une baisse de 63 000 € en 2018. La subvention versée à l'EPCC Metz en Scènes a été révisée à la baisse (76 000 € en 2017 et 24 000 € en 2018).

En 2018, les subventions de fonctionnement versées par la commune représentaient en 2018, 16 % des charges de fonctionnement et étaient au-dessus de la moyenne de la strate qui s'établissait à 12,9 % de ces charges.

⁷⁸ Soit les dépenses du compte 60 - Achats et variation des stocks.

⁷⁹ Avec notamment une amélioration qualitative de l'accueil périscolaire du soir.

⁸⁰ 5,4 M€ versés en 2015, contre 13,6 M€ en 2014 (imputation compte 657362).

⁸¹ Imputation à l'article 6574 – *Subvention de fonctionnement aux associations et autres personnes de droit privé.*

6.5 La situation de l'autofinancement

6.5.1 L'excédent brut de fonctionnement (EBF)

Sur la période 2013-2018, cet excédent a baissé de 3,7 M€ entre 2013 (5,1 M€) et 2018 (1,4 M€), avec toutefois des fluctuations notables. Ainsi, en 2016, l'EBF était en forte baisse à 0,4 M€. En 2018, une fois opérés la mutualisation des services et le transfert de compétences vers Metz Métropole, l'EBF s'est contracté à nouveau pour ne représenter qu'environ 1 % des produits de gestion.

6.5.2 L'évolution de la capacité d'autofinancement (CAF)

La capacité d'autofinancement (CAF) est l'excédent de ressources dégagé par la commune au niveau de sa section de fonctionnement, pouvant être utilisé notamment pour rembourser des emprunts et/ou financer de nouveaux investissements.

Tout comme l'EBF, la CAF brute a connu une évolution contrastée avec deux exercices atypiques en 2016 et 2018⁸². Le niveau bas de la CAF brute en 2016, résultait pour l'essentiel d'une diminution des produits de gestion sous l'effet de la baisse des dotations de l'Etat (impact de la CRFP pour 3 M€). En 2018, le reversement de l'excédent du budget annexe eau au syndicat des eaux de la région messine (SERM), pour 3,8 M€, et l'annulation d'un titre de recettes de 2017 pour 1,1 M€ auprès d'une entreprise, ont grèvé la CAF brute de l'exercice.

La CAF brute s'établissait à près de 13 M€ en moyenne annuelle entre 2013 et 2018. Ce volume a permis de faire face aisément au remboursement de l'annuité du capital de la dette (4 M€/an en moyenne), et au surplus, de dégager une CAF nette moyenne de près 9 M€ par an, pour financer une partie des investissements.

Tableau 19 : Evolution de la capacité d'autofinancement (CAF) de la commune

En millions d'euros	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution 2013/2018	Moyenne 2013/2018
Excédent brut de fonctionnement	5,1	3	4,3	0,4	4,2	1,4	- 72,5 %	3,1
+/- Résultat financier	8,1	8,5	11,3	11,3	11	11,1	36,6 %	10,12
<i>dont c/761 produits financiers - dividendes UEM</i>	<i>8,5</i>	<i>9,4</i>	<i>12,3</i>	<i>12,3</i>	<i>12,3</i>	<i>12,3</i>	<i>45 %</i>	<i>11,2</i>
+/- Autres produits et charges excep. réels	0	0,6	1	0	0,3	- 4,2	-	- 0,4
= CAF brute	13,1	12,1	16,5	11,7	15,6	8,3	- 37,1 %	12,9
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>8,8 %</i>	<i>8 %</i>	<i>10,7 %</i>	<i>7,8 %</i>	<i>10,4 %</i>	<i>5,9 %</i>	<i>- 33 %</i>	<i>-</i>
- Annuité en capital de la dette	8,3	2,4	3,3	5,6	3,1	3,6	- 28 %	4,4
= CAF nette	4,8	9,6	13,2	6,1	12,5	4,7	- 2 %	8,5
= CAF nette retraitée des produits financiers (hors c/761)	- 3,7	0,2	0,9	- 6,2	0,2	- 7,6	-	-

Source : comptes de gestion retraitement CRC

Le résultat financier représente une part déterminante de la formation de la CAF brute. Pour l'essentiel, il est constitué des dividendes que perçoit la commune de Metz en tant qu'actionnaire majoritaire de l'usine d'électricité de Metz (UEM). Entre 2013 et 2018, ce revenu financier a ainsi augmenté de 45 % pour atteindre 12,3 M€ en 2018.

La capacité financière de la commune de Metz dépend donc pour l'essentiel des dividendes UEM perçus. Sans ces produits financiers, la CAF nette eut été très souvent négative ou nulle sur la période, ce qui aurait nécessité pour la commune de rationaliser davantage les dépenses, d'actionner le levier fiscal, tout en limitant les investissements municipaux.

⁸² Rapportée en euros par habitant, la CAF brute était inférieure en 2018 (70 €/hab.) comme en 2013 (107 €) à la moyenne de la strate (respectivement, 185 € et 167 €). Cet écart est à rapprocher d'un niveau de charges comparativement plus élevé à Metz qu'au sein des communes de même strate (Cf. supra).

Enfin, l'annuité en capital de la dette a connu des mouvements erratiques, avec deux pics en 2013 et 2016. Les niveaux atypiques constatés sur les exercices 2013 et 2016 correspondaient au rachat d'emprunts foncières de la zone d'aménagement concerté (ZAC) de l'Amphithéâtre auprès de la SAREMM pour 5,7 M€ environ, décidé en conseil municipal en juillet 2013, et payé en deux fois : 3,2 M€ en 2013 et 2,5 M€ en 2016.

Le niveau de la CAF brute a permis de couvrir sans difficulté les annuités de remboursement d'emprunt. Les dividendes perçus par la commune de Metz en tant qu'actionnaire majoritaire de l'UEM ont permis à la commune de disposer d'une CAF nette positive, et donc de pourvoir à ses investissements, sans mettre en péril son équilibre financier.

6.6 La politique d'investissement

6.6.1 L'évolution des dépenses d'équipement

Les dépenses d'équipement ont chuté de 36 % entre 2013 (43,1 M€) et 2018 (27,6 M€). Elles étaient en repli de 43,2 % entre 2013 et 2016 avant d'augmenter de 26 % entre 2016 et 2018. Ces dépenses s'établissaient en 2018 à 300 €/habitant (264 € pour la moyenne de la strate).

Ces évolutions étaient conformes à celles constatées alors au plan national, la commune ayant entrepris, compte tenu de l'impact de la CRFP, de maîtriser ses dépenses de fonctionnement mais aussi de restreindre ses investissements⁸³.

6.6.2 La programmation des investissements

La commune a établi un programme d'investissement triennal 2015/2019, actualisé chaque année. Les opérations sont classées par thématiques, et identifiées par libellé. Les plus importantes d'entre elles sont codifiées sous un numéro AP/CP. En outre, les autorisations de programmes et crédits de paiement (AP/CP) sont présentées chaque année avant le vote du budget primitif.

Les principaux investissements réalisés entre 2013 et 2018 ont été les suivants⁸⁴ :

- la construction du centre des congrès, cofinancé par la commune de Metz pour 19,7 M€ (cf. AP n° 15040) ;
- la construction d'une salle de musique, la boîte à musique (BAM) pour 9,1 M€ (cf. AP n° 11007) ;
- la rénovation du réseau d'éclairage urbain pour 8,9 M€ (cf. AP n° 13034) ;
- la création et rénovation des restaurants scolaires pour 8,3 M€ (AP n° 12020) ;
- les grosses rénovations écoles 1^{er} degré et accessibilité personnes à mobilité réduite (PMR) pour 6,6 M€ (AP n° 11003) ;
- la restauration des monuments historiques : 5,2 M€ (cf. AP n° 12022 et 18048) ;
- la construction de la médiathèque Agora : 5,1 M€ (cf. AP n° 11009).

6.6.3 Le financement des investissements

Les dépenses d'investissement (hors remboursement du capital de la dette) sont couvertes par le financement propre disponible et, le cas échéant, par l'emprunt et/ou par un prélèvement sur le fonds de roulement. Le financement propre disponible correspond à la CAF nette complétée par les recettes d'investissement hors emprunts (subventions d'équipement, fonds

⁸³ Dans son rapport annuel 2018, la Cour des Comptes précisait qu'« après avoir baissé sensiblement en 2014 et 2015 puis s'être presque stabilisées en 2016, les dépenses d'investissement des collectivités du bloc communal ont repris un rapide mouvement à la hausse (+ 10,2 %) ».

⁸⁴ Total des réalisations (crédits de paiements) au 31 décembre 2018.

de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), produit de cessions d'immobilisations).

Sur la période 2013-2018, et malgré son faible niveau en 2018, le financement propre disponible cumulé (128,8 M€) a permis de contribuer à hauteur de 70 % aux dépenses d'équipements cumulées (184,9 M€) : la commune a donc pu assez largement autofinancer son effort d'investissement.

Ce financement propre disponible a oscillé entre 36 % et 110 % des dépenses d'équipement sur la période. Il a permis de financer plus des deux tiers des dépenses sauf en 2013 (46,6 %) et 2018 (35,9 %). Le faible niveau de la CAF nette conjugué à un effort soutenu d'équipement de la commune, explique pour 2013 la part modeste du financement propre disponible en regard des dépenses d'équipement.

L'année 2018 a enregistré un reflux de la CAF nette (même niveau que 2013), ainsi qu'un repli des recettes d'investissement, lié aux recettes des amendes de polices passées de 3,3 M€ en 2017 à 0 en 2018 suite au transfert de la compétence voirie à Metz Métropole et au décalage d'une recette de FCTVA de 3,5 M€, dont l'encaissement effectif n'a eu lieu que début 2019⁸⁵.

Sur la période 2013/2018, le financement propre disponible était constitué pour 60,6 % de recettes d'investissement hors emprunt (78 M€). Les subventions d'investissement et les produits de cession représentaient respectivement 13 % (16,8 M€) et 12,1 % (15,6 M€) de ces recettes, avec des fluctuations notables selon les exercices.

Le caractère significatif des recettes issues des cessions résultait de la stratégie d'optimisation du patrimoine communal présentée au bureau municipal le 12 octobre 2015, le plan de cession n'ayant pas fait l'objet d'une délibération spécifique.

Ces ventes devaient permettre, d'une part, de rationaliser les dépenses liées à la gestion du patrimoine, et d'autre part, de dégager de nouvelles recettes d'investissement destinées à financer la réhabilitation des bâtiments demeurant la propriété de la commune. Sur un objectif de 7,5 M€ de cessions escomptées sur les exercices 2015 à 2018, 5,9 M€ ont été réalisées, soit près de 80 %.

Hors exécution du plan précité, la forte augmentation des recettes tirées des cessions (+ 8,5 M€) sur l'exercice 2013 provenait de la vente des obligations de l'union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (UNEDIC).

Le besoin de financement des exercices 2014, 2015 et 2017 a été couvert exclusivement par l'emprunt, et, celui des exercices 2013 et 2018, pour une part majoritaire par la mobilisation du fonds de roulement net global (FRNG), et par l'emprunt, pour le reliquat. Le besoin de financement de l'exercice 2016 a été couvert en mobilisant presque exclusivement l'emprunt (tableau 4 annexe 4).

La commune a pu assez largement autofinancer son effort d'investissement sur la période 2013-2018.

6.7 La gestion de la dette

L'article L. 2122-22 3° du CGCT prévoit que le maire puisse être chargé par délégation « *de procéder, dans les limites fixées par le conseil municipal, à la réalisation des emprunts destinés au financement des investissements prévus par le budget, et aux opérations financières utiles à la gestion des emprunts [...]* ».

La délibération n° 14-04-17-2 du 17 avril 2014 indique que le maire peut « *procéder, dans la limite des autorisations budgétaires en cours, à la réalisation des emprunts destinés au*

⁸⁵ Le dossier a été transmis en novembre 2018 mais le versement de l'Etat n'a été effectué que mi-février 2019, et a donc été enregistré sur cet exercice. Le résultat global de clôture de l'exercice 2018 intègre toutefois cette somme, car elle a été inscrite dans l'état des Restes à Réaliser (RAR).

financement des investissements prévus par le budget, et aux opérations financières utiles à la gestion des emprunts. La mise en œuvre de ces dispositions fera l'objet d'une délibération ultérieure ».

La délibération n° 14-07-03-6 du 3 juillet 2014 définit effectivement un cadre précis au pouvoir de souscription des emprunts délégué au maire, conformément à l'article L. 2122-22-3° du CGCT.

6.7.1 L'encours de la dette

Au 31 décembre 2018, l'ensemble de la dette de la commune de Metz comprenait 24 emprunts, dont 10 à taux variable, les autres étant à taux fixe, tous classés A1 dans la charte de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités locales, et ne présentant donc qu'un faible risque.

Entre le 1^{er} janvier 2013 et le 31 décembre 2018, l'encours de la dette du budget principal a considérablement augmenté, passant de 18 M€ à 65,5 M€ (+ 262 %).

Les frais financiers ont doublé entre 2013 (0,6 M€) et 2018 (1,2 M€), du fait de la souscription de 71,8 M€ d'emprunts entre 2013 et 2017. Toutefois les taux des emprunts souscrits à partir de 2016 sont inférieurs à 1,8 %.

Tableau 20 : Encours de la dette 2013-2018 sur le budget principal⁸⁶

en M€	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution 2013/2018
Encours de dettes du BP au 1 ^{er} janvier	16,6	18,1	34,7	41,5	51,8	66	297,6 %
- Annuité en capital de la dette	8,4	2,4	3,3	5,6	3,1	3,6	- 57,1 %
- Variations des autres dettes non financières	0	0	0	- 0,8	0,3	- 0,5	-
+ Nouveaux emprunts	9,9	19	10,1	15,3	17,6	2,6	- 73,7 %
= Encours de dette du BP au 31 décembre	18,1	34,7	41,5	51,8	66	65,5	262 %

Source : comptes de gestion retraitement CRC

La faiblesse de l'encours au 31 décembre 2012 résultant de l'absence de recours à l'emprunt entre 2008 et 2013, conjugué à l'allongement des durées moyennes d'emprunt (de 15 à 20 ans) depuis 2014, expliquent la jeunesse de la dette de la collectivité : 80 % de l'encours au 31 décembre 2018 était constitué de prêts dont la durée résiduelle de remboursement était supérieure à 15 ans. De fait, la durée résiduelle de la dette de la commune s'élevait à 16,5 ans.

L'endettement de Metz a pesé de manière croissante sur les finances municipales : rapporté aux produits de gestion, le poids de la dette au 31 décembre s'établissait ainsi à 46,3 % en 2018, contre 14 % en 2013.

Toutefois, si la dette par habitant s'établissait à 548 € en 2018⁸⁷ et enregistrait une forte hausse par rapport à 2013 (soit 147 €), cet indicateur demeurait néanmoins deux fois inférieur à la moyenne constatée pour les communes de la strate (soit 1 112 €)⁸⁸.

Par ailleurs, bien que fluctuante, l'annuité en capital de la dette n'a jamais été supérieure sur la période à 12,2 % des dépenses réelles d'investissement, ce qui montre une situation maîtrisée. Rapportée par habitant, cette annuité est plus de trois fois inférieure (40 €/hab.) à la moyenne de la strate (142 €/hab.).

L'année 2018 a marqué un coup d'arrêt dans l'augmentation soutenue de la dette, conduisant ainsi à un désendettement de la collectivité à hauteur de 1,5 M€. De fait, un seul emprunt de

⁸⁶ 69,506 M€ en dette consolidée (incluant la dette pesant sur le budget annexe des zones).

⁸⁷ 551 € en 2017 (1 151 € pour les communes de la strate).

⁸⁸ Cf. comptes individuels des communes 2018.

2,585 M€ a été souscrit lors de cet exercice, dans le cadre du cofinancement du centre des congrès Robert Schuman⁸⁹.

Disposant d'un endettement résiduel en début de période, la commune de Metz a progressivement souscrit de nouveaux emprunts jusque fin 2017, afin de pourvoir à son besoin de financement. Bien que son encours de dette ait plus que triplé entre 2013 et 2018, la commune demeurait dans une situation très favorable, avec une dette rapportée par habitant deux fois inférieure à la moyenne des communes de la strate en 2018.

6.7.2 La gestion de l'encours nouveau

Le contrat de prêt, qui a été signé le 17 juin 2016 concernant le financement du centre des congrès, n'a vu sa première tranche levée qu'un an et demi plus tard, soit le 16 janvier 2018. Une date de signature plus proche de la mobilisation de l'emprunt aurait permis à la commune de bénéficier d'un taux plus avantageux, considérant la baisse tendancielle des taux depuis ces dernières années⁹⁰.

L'examen des différentes offres produites lors de la souscription d'un emprunt de 15 M€ en mars 2017 a fait apparaître que neuf établissements bancaires ont été mis en concurrence. En ajoutant à cela la tranche annuelle de l'emprunt contracté en 2016 pour le centre des congrès, et les prêts à taux zéro accordés par la CAF, ce sont 17,761 M€ d'emprunts nouveaux qui ont été levés en 2017.

En 2018, le besoin de recours à l'emprunt s'est avéré très faible. Les seuls emprunts tirés ont été la tranche annuelle du contrat conclu en 2016 pour le financement du centre des congrès (2,585 M€), et des prêts à taux zéro accordés par la CAF⁹¹. Il n'y a donc pas eu de consultation pour mise en concurrence.

Depuis trois ans, les organismes bancaires prêtant à la commune de Metz se sont diversifiés. L'encours actuel a été contracté auprès de neuf établissements dont les quatre principaux détiennent respectivement 23 %, 19 %, 15 % et 14 % de l'encours.

En matière d'amortissement, la commune privilégie des profils progressifs permettant de diminuer avec le temps le montant des intérêts versés au titre d'un emprunt et ainsi, à encours constant, de diminuer l'impact de la dette sur la section de fonctionnement. Les services ont cependant indiqué qu'en cas de hausse des taux un arbitrage différent pourrait être effectué dans un souci de modération de la progression des intérêts de la dette.

6.7.3 La capacité de désendettement

Compte tenu du recours important à l'emprunt sur la période afin de financer le cycle d'investissement, et malgré la bonne tenue de la CAF brute jusqu'en 2017, la capacité de désendettement s'est dégradée, passant de 1,6 en 2013 à 4,2 en 2017. Elle a ensuite atteint un pic de huit ans en 2018, compte tenu du repli conjoncturel de l'autofinancement communal, explicable par les charges exceptionnelles supportées sur cet exercice (Cf. observations supra).

La commune de Metz s'est fixée pour objectif de maintenir un encours de dette en-deçà d'un plafond de 85 M€ à l'horizon 2020, afin de préserver une capacité de désendettement

⁸⁹ Contribution 2018 de la commune à la SPL M3 Congrès.

⁹⁰ Le taux d'intérêt moyen souscrit par les collectivités en 2018 est tombé à 1,10 % pour une durée moyenne proche de 19 ans. Cf. <https://www.banquedesterritoires.fr/malgre-des-taux-dinteret-au-plus-bas-les-collectivites-freinent-leurs-emprunts>

⁹¹ Depuis 2015, la CAF a modifié ses conditions d'accompagnement des collectivités, et accorde, en complément des subventions directes, des prêts à taux zéro. La commune de Metz a bénéficié de ces dispositifs pour financer plusieurs équipements ces dernières années.

inférieure à 10 ans⁹². Cet objectif apparaît réaliste, compte tenu du niveau de l'encours constaté fin 2018 (65,5 M€).

Nonobstant le niveau constaté en 2018, exercice atypique, la commune de Metz a la capacité à se désendetter en quatre années environ, ce qui la place en situation favorable, en regard des communes de taille comparable.

6.8 Le fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement et la trésorerie

6.8.1 Le fonds de roulement

Le fonds de roulement net global (FRNG) mesure la couverture des emplois stables (immobilisations) par des ressources stables.

Le FRNG a été fortement mobilisé en début de période contrôlée, les ressources ne couvrant pas la totalité des emplois en 2013 et 2014. Sous l'impulsion d'une dette croissante, le FRNG est redevenu positif en 2015, mais s'est établi à un niveau peu élevé en 2018, représentant alors 11 jours de charges courantes (11,3 jours en moyenne sur la période 2013/2018).

Ce faible niveau du FRNG en 2018 s'explique par le repli conjoncturel de l'autofinancement communal, résultant des charges exceptionnelles supportées sur cet exercice.

6.8.2 Le besoin en fonds de roulement (BFR) et la trésorerie

Le besoin en fonds de roulement était négatif sur la période, l'excédent de fonds de roulement dégagé permettant d'alimenter la trésorerie nette de la commune.

Le volume important de recettes non classées (Cf. supra en partie fiabilité des comptes) diminue le BFR, tandis que la progression des encours redevables l'augmente (+ 253 %).

Sur la période contrôlée, le solde créditeur des comptes de rattachements (les budgets annexes) a également constitué une ressource pour la commune et contribué aux réserves de trésorerie. Il a baissé sensiblement en 2018, en raison de la dissolution du budget annexe de l'eau.

La trésorerie nette de Metz a nettement progressé pour atteindre un mois de charges courantes à partir de 2016. La trésorerie s'est rétablie grâce à l'amélioration du fonds de roulement, la baisse enregistrée en 2018 s'expliquant par la faiblesse de la CAF cette année.

Tableau 21 : Evolution du fonds de roulement, du BFR et de la trésorerie

au 31 décembre N, en M€	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Ressources stables (A)	995,9	1 029	1 056	1 078,8	1 113,6	1 160,2
Emplois immobilisés (B)	1 003,3	1 030,2	1 049,5	1 072,8	1 094,2	1 156,2
Fonds de roulement net global (C = A - B)	- 7,4	- 1,3	6,6	6,1	19,4	4
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>- 19</i>	<i>- 3</i>	<i>16</i>	<i>15</i>	<i>49</i>	<i>11</i>
Besoin en fonds de roulement global (D)	- 3,1	- 1,7	- 2,6	- 6,9	- 3,2	- 12,8
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>- 8</i>	<i>- 4</i>	<i>- 6</i>	<i>- 17</i>	<i>- 8</i>	<i>- 33</i>
Trésorerie nette (E = C - D)	- 4,3	0,4	9,1	13,0	22,6	16,8
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>- 11</i>	<i>1</i>	<i>22</i>	<i>32</i>	<i>57</i>	<i>44</i>

Source : comptes de gestion retraitement CRC

⁹² Cf. rapport de présentation du budget prévisionnel 2019, joint à la délibération n° 18-12-20-3 au conseil municipal du 20 décembre 2018.

7. LE PACTE FINANCIER DU 27 JUIN 2018 CONCLU ENTRE L'ETAT ET LA COMMUNE DE METZ

La trajectoire financière contractuelle d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement (DRF) 2018/2020

Conformément à la loi de programmation des finances publiques n° 2018-32 du 22 janvier 2018 qui prévoit, dans ses articles 13 et 29, un nouveau dispositif de régulation des finances locales, le pacte financier relatif aux exercices 2018 à 2020 a été signé le 27 juin 2018 par le préfet et le maire, le conseil municipal de Metz l'ayant autorisé par délibération du 31 mai 2018.

Les facteurs de modulation au taux d'évolution annuelle maximum de 1,2 %, appliqué à la base des dépenses réelles de fonctionnement⁹³, s'établissaient à - 0,0675 points pour la commune de Metz :

Tableau 22 : Détermination du taux d'évolution applicable à la commune de Metz

Récapitulatif des facteurs de modulation	Au titre de l'évolution de la population entre le 1 ^{er} janvier 13 et le 1 ^{er} janvier 18*	Au titre du revenu moyen par habitant ou de la population résidant en QPV*	Au titre de l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement réalisées entre 2014 et 2016	Total des facteurs de modulation applicables à la commune
Modulation appliquée	- 0,0675 points	0 point	0 point	- 0,0675 points

Source : pacte financier du 27 juin 2018/ *Ou du nombre de logements autorisés

* Quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV)

Dès lors, le taux d'évolution annuel maximum, appliqué à la base des dépenses réelles de fonctionnement 2017, était donc de 1,1325 % (soit 1,2 - 0,0675).

Le montant plafond de dépenses réelles de fonctionnement pour les exercices 2018 à 2020 est égal au produit des DRF 2017 moins les chapitres 013 et 014 par le taux d'évolution contractuel.

Tableau 23 : Trajectoire financière contractuelle 2018/2020 et prévisions

Exercice de référence	2018	2019	2020
Dépenses réelles de fonctionnement contractualisées (en €)			
<i>Rappel base DRF 2017 inscrite dans le pacte financier : 146 628 732 €</i>	148 289 302	149 968 679	151 667 074

Source : pacte financier du 27 juin 2018

⁹³ Le périmètre du contrat concerne les dépenses réelles de fonctionnement (DRF) hors atténuations de produits (FPIC, dégrèvements fiscalité...) et hors atténuations de charges (remboursements de rémunérations du personnel).

Les retraitements annuels des dépenses transférées à Metz Métropole et des « aléas exceptionnels »

Outre ces modulations, le V de l'article 29 de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) prévoit des retraitements des dépenses réelles de fonctionnement pour tenir compte d'éléments susceptibles d'affecter la comparaison sur plusieurs exercices.

Dans ce cadre, le pacte financier précise que les transferts de compétence ainsi que les mutualisations des services entre la commune de Metz, et Metz-Métropole, doivent faire l'objet de retraitements annuels⁹⁴. De fait, le rapport de présentation du BP 2019, et celui du compte administratif 2018, mentionnaient le montant des dépenses 2018 corrigées des retraitements prévisionnels.

Tableau 24 : Détail des retraitements des dépenses 2018 validés par la Préfecture de la Moselle (en €)

Dépenses au CA 2018		146 191 260
Dépenses transférées à Metz Métropole à ajouter au CA 2018	Défense extérieure contre l'incendie (DECI)	+ 140 574
	Energie	+ 50 591
	Voierie et espaces publics	+ 6 989 015
	Planification (Plu)	+ 169 793
	Mutualisations mises en œuvre à compter de 2018 (Finances RH...)	+ 4 343 025
	Variations du montant des mutualisations mises en œuvre avant 2018	- 391 123
TOTAL dépenses transférées à Metz Métropole		11 301 875
Aléas exceptionnels 2018	Litige entreprise SOLUDEC	- 1 127 409
	Financement initial Syndicat des eaux de la région messine (SERM)	- 3 765 974
	Charges payées en 2018 qui auraient dû être payées en 2017	- 3 921 914
TOTAL aléas exceptionnels		- 8 815 297
Dépenses 2018 corrigées des retraitements prévisionnels		148 677 838

Source : rapport de présentation du compte administratif 2018

La prise en compte des « évènements exceptionnels » et l'audit de la DDFIP de la Moselle

Compte tenu des problématiques financières rencontrées durant les exercices 2017 et 2018⁹⁵, une « clause spéciale relative à des dépenses de fonctionnement non rattachées exceptionnellement à l'exercice 2017 » a été insérée dans le contrat.

Afin de déterminer le volume de ces dépenses 2017 imputées sur l'exercice 2018 mais également d'identifier les DRF concernant 2016 et imputées sur l'exercice 2017, et les DRF concernant 2018 et imputées sur l'exercice 2019, une mission de fiabilisation des montants à

⁹⁴ Le rapport de la CLECT qui a arrêté les données afférentes aux transferts de charges résultant des transferts de compétence, ayant été communiqué en septembre 2018, soit trois mois après la signature du pacte financier, ledit pacte ne pouvait incorporer les retraitements afférents dans la trajectoire annuelle ainsi définie.

⁹⁵ Cf. 5.3.2.

rattacher aux exercices 2016, 2017 et 2018 a été confiée au responsable de la mission risques et audit de la DDFIP.

Il est ressorti de cet audit que :

- 1,6 M€ de factures ont été payées en 2017 alors qu'elles auraient dû être rattachées à l'exercice 2016 et doivent donc être soustraites de l'exercice 2017 ;
- 3,9 M€ de factures ont été payées en 2018 alors qu'elles auraient dû être rattachées à l'exercice 2017 et doivent être ajoutées à 2017⁹⁶.

Suite à cet audit, les services ont mis en œuvre une pratique des rattachements de charges plus conforme à la réglementation. Conformément aux stipulations du pacte financier, le montant et les mesures de redressement prises en conséquence devaient être précisés par voie d'avenant au contrat une fois les charges concernées dûment certifiées.

Par ailleurs, les services de la préfecture et de la commune de Metz ont pu s'accorder sur le retraitement sur l'exercice 2018 des dépenses transférées à Metz Métropole, ainsi que sur les aléas exceptionnels à retenir.

De fait, compte tenu des résultats de l'audit DDFIP, l'appréciation du respect, par la commune, du taux d'évolution des dépenses contractualisé pour les exercices 2018 et 2019, impliquerait d'augmenter les dépenses de 2017 de 2,3 M€ (soit 3,9 M€ de factures rattachables à 2017 payées à tort en 2018 – 1,6 M€ de factures rattachables à 2016 payées à tort en 2017), et de diminuer d'autant celles de 2018⁹⁷.

Ainsi, le défaut de rattachement de l'intégralité des charges au bon exercice, a généré dès le départ une sous-estimation de 2,2 M€ du volume des DRF base 2017, et, par conséquent, mis la commune dans une situation budgétaire contrainte pour 2019 et 2020.

L'appréciation portée par l'Etat sur le respect du pacte financier par la commune de Metz pour les exercices 2018 et 2019

Faute d'avenant au contrat prenant en compte la correction des rattachements calculée par l'audit, les états financiers de la commune ont fait apparaître que les dépenses 2018 corrigées des retraitements prévisionnels dépassaient légèrement (+ 0,4 M€) le plafond des DRF imparti pour 2018. La progression de ces DRF entre 2017 et 2018 s'établissait ainsi à 1,40 %, contre une progression contractualisée de 1,1325 %.

Tableau 25 : Evolution des DRF 2018 retraitées en regard de la base DRF 2017

Dépenses 2018 corrigées des retraitements prévisionnels	148 677 838
Rappel cible DRF 2018	148 289 302
Rappel base DRF 2017	146 628 732
Dépassement du contrat	+ 388 536 €, soit une progression de 1,40 %

Source : rapport de présentation du CA 2018

Toutefois, par courriers, respectivement, du 24 juillet 2019 et du 14 janvier 2021 adressés au maire de Metz, le préfet de la Moselle a indiqué que le montant global des DRF 2018 et 2019 de la commune n'a pas dépassé le plafond prévu dans le pacte financier.

⁹⁶ En revanche, la totalité des factures payées en 2019 ont été rattachées à 2018 pour un montant total de 2,7 M€.

⁹⁷ Voir tableau en annexe 5.

L'évolution du besoin de financement contractualisé

Par ailleurs, la commune de Metz s'est fixée pour objectif dans le pacte financier d'améliorer son besoin de financement défini comme étant le volume des emprunts nouveaux minoré du montant du remboursement en capital de la dette (article 4 du pacte), selon la trajectoire décrite ci-après, respectée pour 2017 et 2018.

Tableau 26 : Evolution du besoin de financement contractualisé (en €)

	2017 (rappel)	2018	2019	2020
Besoin de financement contractualisé	14 182 500	4 720 000	7 625 000	13 000 000
Besoin de financement de l'exercice	14 107 373 ⁹⁸	- 1 070 081 ⁹⁹		

Source : pacte financier du 27 juin 2018 retraitement CRC

Cependant, selon les services, la définition du besoin de financement n'a pas fait « l'objet d'échanges approfondis avec la Préfecture et les objectifs ont été définis en fonction des volumes d'investissement prévus au plan pluriannuel d'investissement (PPI) 2015/2019 ».

A la différence de la trajectoire pluriannuelle d'évolution des DRF, qui, si elle n'est pas respectée par la collectivité selon les termes du pacte conclu avec l'Etat, pouvait donner lieu à des reprises, le non-respect de l'évolution du besoin de financement contractualisé n'entraînait pas de mise en œuvre d'un dispositif coercitif.

8. LE BAIL EMPHYTEOTIQUE ADMINISTRATIF (BEA) DU STADE SAINT-SYMPHORIEN

8.1 Les principes généraux régissant les baux emphytéotiques administratifs (BEA)

Conformément à l'article L. 1311-2 du CGCT, le bail emphytéotique administratif (BEA) est un contrat administratif permettant à une collectivité publique de concéder l'occupation d'un bien de son domaine (public ou privé), à un tiers chargé de la valorisation de ce bien. Moyennant le paiement d'un loyer (ou redevance), cette mise à disposition à ce tiers occupant (le preneur), confère à celui-ci des droits réels quant à la réalisation de travaux à ses frais pour améliorer ce bien et en tirer profit. Ce type de contrat est conclu sur une durée comprise entre 18 et 99 ans (présentation plus détaillée en annexe 6).

Cet instrument juridique peut être utilisé par une collectivité en vue de la réalisation d'une opération d'intérêt général relevant de sa compétence ou de l'accomplissement, pour son compte, d'une mission de service public. Si le bien d'occupation mentionné dans un BEA relève généralement du domaine public, il est possible de passer un tel contrat administratif sur un bien du domaine privé communal lorsque sont prévues des clauses exorbitantes du droit commun ou lorsque le contrat fait participer le cocontractant à l'exécution du service public ou d'une opération d'intérêt général relevant de la compétence de la collectivité¹⁰⁰.

⁹⁸ Soit : 17 585 000 (emprunts nouveaux en 2017) - 3 477 627 (remboursement capital de la dette indiqué au CA 2017).

⁹⁹ Soit : 2 585 000 (emprunts nouveaux en 2017) - 3 655 081 (remboursement capital de la dette indiqué au CA 2017).

¹⁰⁰ Sénat, 12^{ème} législature, question écrite n° 01654 du 1^{er} août 2002, réponse publiée au journal officiel (JO) du Sénat le 16 janvier 2003.

8.2 Le BEA du stade Saint-Symphorien

8.2.1 Historique de l'opération

La commune de Metz est propriétaire du complexe sportif situé sur l'île Saint-Symphorien à Longeville-lès-Metz. Au fil des ans, l'équipement a fait l'objet de nombreuses améliorations avec en premier lieu la reconstruction et l'amélioration des tribunes nord (1987), ouest (1999) et est (2001). Ces travaux ont été pris en charge par la commune de Metz avec le soutien financier du conseil départemental de la Moselle.

La commune et le club du FC Metz ont fait le constat qu'en dépit des efforts fournis, le stade Saint-Symphorien présentait des infrastructures désuètes, notamment pour ce qui concerne sa tribune sud, tant en regard des normes prescrites par la ligue professionnelle de football (LFP) et l'union des associations européennes de football (UEFA) que des conditions modernes d'accueil du public.

Compte tenu du coût élevé de la mise aux normes de la seule tribune sud du stade Saint-Symphorien (30 M€), le maire a précisé en conseil municipal du 5 juillet 2018 que : « *la Ville de Metz qui ne souhaite pas s'engager dans la Maîtrise d'Ouvrage de ce projet, a examiné, avec les partenaires publics et le club, plusieurs pistes alternatives et celle du Bail Emphytéotique Administratif (BEA) a été collectivement retenue, l'objectif étant de pouvoir bénéficier de l'ensemble de l'infrastructure rénovée pour la reprise de la saison 2020-2021* ».

Un projet de bail emphytéotique administratif, rédigé devant notaire et appelé à lier la commune de Metz à la SAS Immobilière Saint-Symphorien, filiale à 100 % du FC Metz, a ainsi été soumis à l'examen et l'approbation du conseil municipal le 5 juillet 2018.

Par ce contrat, la commune a mis à disposition de la SAS Immobilière Saint-Symphorien, à compter du 15 juillet 2018, et pour une durée de 50 ans, le stade Saint-Symphorien, ses annexes immédiates ainsi que ses voies d'accès, cette société souhaitant entreprendre d'importants travaux de réhabilitation et la démolition / reconstruction de la tribune sud.

Ce projet doit permettre à terme de doter la commune du seul complexe multifonctionnel aux normes UEFA de la région, d'accroître et de dynamiser l'offre d'activités et de services à caractère notamment récréatifs, culturels, sportifs ou sociaux à destination des habitants de la région, tout en favorisant le rayonnement de Metz par l'accueil possible de compétitions sportives de haut niveau. A ce titre, la région Grand Est a été sollicitée par le conseil municipal afin d'apporter, par voie conventionnelle, une aide financière au porteur dudit projet à hauteur de 5 M€.

La reconstruction de cette tribune, qui a débuté début avril 2019 par des travaux préparatoires (notamment, la démolition de la maison du gardien du stade Dezavelle), devrait notamment permettre la mise aux normes UEFA par l'augmentation du nombre de sièges (30 000 places), l'amélioration de la capacité d'accueil des spectateurs en situation de handicap, la mise en place d'un système éco-responsable avec la récupération des eaux de pluie pour l'arrosage de la pelouse ainsi que de nouveaux vestiaires et espaces VIP (Very Important Person).

La livraison de la nouvelle tribune sud était prévue en août 2020.

8.2.2 Désaffectation et déclassement du domaine public du stade Saint-Symphorien

Etant depuis sa création exclusivement ou essentiellement utilisé pour des compétitions sportives, le stade Saint-Symphorien, n'est pas affecté à un service public. Il n'a donc pas, en l'état de la jurisprudence, vocation à faire partie du domaine public de la commune de Metz. Les données cadastrales font d'ailleurs état d'une appartenance du stade au domaine privé de Metz.

Toutefois, les services communaux ont estimé qu'une clarification de la domanialité du stade s'imposait.

Préalablement à l'approbation du projet de BEA, le conseil municipal du 5 juillet 2018 a ainsi décidé de désaffecter du patrimoine municipal ledit stade et d'en prononcer le déclassement du domaine public au domaine privé de la commune (article L. 2141-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P)).

8.2.3 Les risques juridiques pesant sur le contrat de BEA Saint-Symphorien

Le contrat de BEA relatif à l'occupation du bien stade Saint-Symphorien, a été signé le 13 juillet 2018 par la commune de Metz et la SAS Immobilière Saint-Symphorien, filiale à 100 % de la société FC Metz Groupe.

L'article 1^{er} du contrat de BEA, consacré à la description de son objet mentionne l'organisation de la pratique sportive (et du football en particulier) et précise que « *par la rénovation de ces installations sportives c'est également l'image de marque de la Ville de Metz au niveau national qui en sera valorisée* ».

L'article 6 est plus précis sur les travaux : « *l'emphytéote s'engage à utiliser ces biens pour l'activité ci-dessus, prioritairement et dans le respect du programme de reconstruction de la Tribune Sud, et dans le respect du programme définissant les multifonctionnalités de l'équipement. L'ensemble des travaux à réaliser et à achever par l'emphytéote dans un délai de cinq ans à la date d'effet du présent bail sont définis à l'article 13 ci-après* ».

L'article 13 prévoit que « *dans le cadre de la reconstruction de la Tribune Sud, le preneur s'engage à réaliser les travaux et à achever cette construction au plus tard dans un délai de cinq années à date d'effet de ce bail. Le programme technique et fonctionnel desdits travaux demeure annexé aux présentes après mention* ». L'annexe en question est un programme technique et fonctionnel d'une trentaine de pages sur la reconstruction de la tribune sud.

La redevance d'occupation annuelle (ou canon emphytéotique)

Le titulaire d'un bail emphytéotique administratif est soumis à l'obligation de verser une redevance, dite « canon », au titre de l'occupation d'un bien appartenant à une personne publique. Le montant de cette redevance peut être librement fixé dans le contrat, en application de l'article L. 2221-1 du CG3P selon lequel « *les personnes publiques (...) gèrent librement leur domaine privé selon les règles qui leur sont applicables* ». Néanmoins, le juge de cassation a précisé que la collectivité devait tenir compte des « *caractéristiques propres aux locaux qu'elle mettait à (...) disposition, ou (...) tout autre élément objectif* » pour fixer le montant de la redevance d'un bien relevant de son domaine privé (Cass. 1^{ère} Civ. 13 mai 2014, req. n° 12-16.784).

Ainsi, le déclassement du stade Saint-Symphorien du domaine public au domaine privé ne rend pas en soi juridiquement inapplicable l'avis de la Direction nationale d'interventions domaniales (DNID).

Enfin, la jurisprudence considère que même si la collectivité n'est pas liée par l'estimation produite par le service des domaines sur la valeur du bien communal considéré, elle ne peut pas s'en écarter de façon conséquente, sauf à en apporter une justification suffisante. A défaut, l'acte de vente ou l'acte conférant des droits réels immobiliers sur ce bien communal peut être annulé¹⁰¹.

La délibération DCM n° 18-07-05-6 du 5 juillet 2018 prévoit que « *le montant de la redevance annuelle a été fixée à 100 euros HT, eu égard aux charges d'exploitation mises à la charge du preneur, des lourds investissements à réaliser à hauteur de 30 millions d'euros HT et du*

¹⁰¹ CE, 8 février 1999, Ville de Lourdes, req n° 168043 /CE, 25 septembre 2009, Commune de Courtenay, req n° 298918.

portage de la TVA correspondante. ». L'article 8 du contrat de BEA reprend ces mêmes éléments.

Or, les deux estimations des services des domaines, constituées les 29 juin et 20 septembre 2018, et communiquées les 3 juillet et 24 septembre 2018, s'établissent respectivement à 863 950 € et 435 106 €, sur la base des éléments financiers relatifs au bien occupé. Ces deux montants sont très éloignés de la redevance symbolique votée par la commune pour 100 €.

Dans une lettre du 24 septembre 2018, la DDFiP justifie l'écart des deux évaluations par la complexité du dossier¹⁰², et par la prise en compte, dans le deuxième avis, du financement public des travaux de la tribune sud à hauteur de 53 %, ce dernier point expliquant la baisse pour moitié de l'évaluation initiale.

Dans une note méthodologique interne, les services de la commune de Metz contestent la première évaluation effectuée, en faisant valoir que :

- des travaux de gros entretien renouvellement (GER) devront être entrepris par l'emphytéote pour les tribunes déjà rénovées (tribune est en 2001, ouest en 1999, nord en 1987), sur la durée du bail. Ces travaux, laissés à la charge du preneur à bail, n'auraient pas été pris en compte dans l'évaluation alors qu'ils sont indispensables pour le maintien en bon état du bien occupé ;
- le BEA laissant à la charge du club l'ensemble des coûts du bien occupé, il conduit à estimer une valeur locative négative pour la part fixe ;
- la note indique en outre qu'« *il faudrait une part variable d'au moins 800 000 € pour que la redevance symbolique demandée par la ville ne puisse être requalifiée en aide directe* ».

Ces éléments de méthodologie et d'appréciation de l'ordonnateur auraient permis d'éclairer le conseil municipal quant au montant proposé au titre de la redevance. Or, ils n'ont été ni présentés à l'assemblée délibérante du 5 juillet 2018, ni mentionnés au contrat de BEA, qui n'y fait pas référence. En outre, le contrat ne prévoit aucune part variable en fonction des résultats sportifs du club (selon qu'il se trouve en ligue 1 ou ligue 2), de son chiffre d'affaires¹⁰³ ni de clause d'actualisation de la redevance tenant compte de ces éléments.

L'article 8 du contrat de BEA relatif à la redevance annuelle ne mentionne aucun de ces éléments : le montant retenu se limite à une somme symbolique de 100 €, motivée par la charge financière supportée par le club concernant les travaux de la tribune sud (15,5 M€), le portage de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et les charges d'exploitation annuelles estimées à 4,5 M€.

De surcroît, ne sont prévues au contrat ni clause de révision ou d'actualisation de la redevance, ni prise en compte exhaustive des caractéristiques propres du bien et des avantages de toute nature que l'autorisation d'occuper ou d'utiliser le bien procure au preneur, pour une durée de 50 ans.

Par ailleurs, le montant du canon emphytéotique, dérisoire au regard de l'avis produit par France Domaine, n'est pas justifié, et pourrait donc être constitutif d'un avantage indu.

L'information du conseil municipal

L'article L. 2241-1 du CGCT prévoit que « *le conseil municipal délibère sur la gestion des biens et les opérations immobilières effectuées par la commune (...). Toute cession d'immeubles ou de droits réels immobiliers par une commune de plus de 2 000 habitants donne lieu à*

¹⁰² Eu égard à la spécificité de l'équipement à évaluer, la DDFiP a recouru à l'expertise de la direction nationale des interventions domaniales (DNID).

¹⁰³ L'avis des domaines du 3 juillet 2018 présente un chiffre d'affaires du FC Metz, oscillant entre 5,3 et 10,8 M€ sur la période 2014-2018.

délibération motivée du conseil municipal portant sur les conditions de la vente et ses caractéristiques essentielles. Le conseil municipal délibère au vu de l'avis de l'autorité compétente de l'Etat. Cet avis est réputé donné à l'issue d'un délai d'un mois à compter de la saisine de cette autorité ».

Cette disposition s'applique aussi bien à la cession d'un bien communal qu'à toute opération visant à conférer des droits sur un tel bien, ce qui est le cas d'un BEA.

Dans le projet de BEA du stade Saint-Symphorien à compter de la date de la demande d'avis du 15 février 2018, les services de la commune et de la DDFiP ont travaillé et communiqué de façon constante jusqu'à la constitution d'un avis des domaines fin juin, envoyé par mail le 3 juillet 2018. Si le délai de production de cet avis a été long du fait de la technicité du bien à évaluer, les derniers éléments n'ont été transmis par la commune que le 28 juin 2018.

Par une lettre du 30 août 2018, la mairie indiquait que « *sur un strict plan formel, la transmission [de l'avis domanial], par simple mail aux services, non accompagné d'un courrier, à la date du 3 juillet en soirée pour un conseil municipal se tenant le 5 juillet, n'a pu être considérée comme permettant une bonne information des élus (...)* », compte tenu d'éléments d'appréciation techniques divergeant avec l'évaluation des domaines.

Depuis la loi n° 2000-230 du 13 mars 2000 portant adaptation du droit de la preuve aux technologies de l'information et relative à la signature électronique, l'écrit électronique a la même force que l'écrit sur support papier. En 2018, la Cour de cassation a d'ailleurs rappelé la validité du mail pouvant par nature constituer l'écrit qui concentre les engagements respectifs des parties¹⁰⁴.

Il résulte de ce qui précède que l'avis des domaines établi le 29 juin 2018 et envoyé à la DGS par voie électronique en date du 3 juillet 2018 vaut avis du service domanial sur le dossier considéré. Cet avis a donc bien été réceptionné par la commune de Metz avant le conseil municipal du 5 juillet 2018.

Or, il n'a pas été présenté au cours du conseil municipal du 5 juillet. Le maire, dirigeant les débats, a même indiqué à l'assemblée, n'avoir « *rien reçu au courrier* »¹⁰⁵. En l'espèce, un défaut d'information du conseil municipal peut ainsi être relevé.

De plus, le procès-verbal de cette séance du conseil municipal apparaît laconique quant à l'avis domanial sollicité : le procès-verbal mentionne que « *la ville de Metz a sollicité l'avis de France Domaine le 15 février 2018. Le montant de la redevance annuelle a été fixé à 100 € HT eu égard aux charges d'exploitation mises à la charge du preneur des lourds investissements à réaliser à hauteur de 30 millions HT et du portage de la TVA correspondante* ». Se bornant à viser la demande initiale, la délibération laisse à croire que l'avis des domaines n'aurait pas été rendu au jour de la réunion du conseil municipal du 5 juillet 2018.

La teneur de cet avis a donc été passée sous silence au cours des débats du conseil municipal du 5 juillet 2018 et n'est pas mentionnée dans le procès-verbal de cette séance.

Ce défaut d'information au conseil municipal peut entraîner l'annulation de la délibération. Dans son arrêt de principe Danthony, le Conseil d'Etat a retenu qu'un vice de procédure affectant le déroulement d'une procédure administrative préalable, peut entacher d'illégalité la décision prise s'il a été susceptible d'exercer une influence sur le sens de la décision prise ou s'il a privé les intéressés d'une garantie¹⁰⁶.

¹⁰⁴ C Cassation, civile 1^{ère}, arrêt du 11 juillet 2018, pourvoi n° 17-10458.

¹⁰⁵ Intervention du maire à la 32^{ème} minute de l'enregistrement audio du point n° 6 relatif au BEA du stade Saint-Symphorien, débattu lors du conseil municipal du 5 juillet 2018 : https://metz.fr/conseil_municipal/seances/point-4608.php

¹⁰⁶ CE, ass., 23 décembre 2011, Danthony, req. n° 335033.

En 2015, la haute juridiction administrative a ensuite précisé sa position en ce qu'il appartient « au juge saisi d'une délibération prise en méconnaissance de cette obligation de rechercher si cette méconnaissance a eu une incidence sur le sens de la délibération attaquée¹⁰⁷ ».

Dans le cas présent, le défaut de présentation de l'avis domanial à la séance du conseil municipal du 5 juillet 2018 est déterminant.

La différence importante entre le montant de la redevance d'occupation retenu (100 €) et l'évaluation établie par les domaines le 29 juin 2018 (864 000 €), aurait nécessité une explication argumentée de l'ordonnateur lors de la séance du conseil municipal et aurait probablement donné lieu à débat si l'assemblée en avait eu connaissance.

Ainsi, le conseil municipal du 5 juillet 2018 n'a pas eu connaissance de la totalité des informations utiles pour prendre une décision éclairée sur le contrat de BEA Saint-Symphorien, alors même que les services de l'ordonnateur disposaient d'éléments d'information utiles et qu'ils ne les ont pas communiqués à l'assemblée lors de cette séance.

De ce fait, la commune de Metz n'a pas respecté les dispositions de l'article L. 2241-1 du CGCT.

De plus, le visa de la délibération du 5 juillet 2018 mentionnant « la demande d'avis domanial en date du 15 février 2018 adressée par la ville de Metz à France Domaine » (au lieu de l'avis des domaines constitué le 29 juin 2018 et reçu par la collectivité le 3 juillet 2018) entache ladite délibération d'un vice de forme.

Le non-respect de l'obligation légale de présenter la teneur de l'avis des domaines à l'assemblée délibérante (dans la mesure où cet avis aurait pu avoir une influence sur le sens de la décision prise), ainsi que le vice de forme relevé dans le visa de la délibération, sont de nature à entacher de nullité la délibération votée par le conseil municipal le 5 juillet 2018, et *de facto*, le contrat de BEA signé en vertu de cette délibération.

9. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

9.1 Les effectifs

9.1.1 L'évolution des effectifs selon le statut, la catégorie hiérarchique et le temps travaillé

Les effectifs physiques totaux de la commune de Metz ont connu une baisse de 7,3 % entre 2013 (1 813) et 2018 (1 680). Cette baisse concernait les titulaires (- 9,1 %) alors que l'effectif des non-titulaires a augmenté de 14,8 %. En ETP, la baisse s'est établie à 2,3 % pour les titulaires et la hausse à 12,7 % pour les contractuels.

Cette situation recouvre toutefois deux périodes distinctes, une augmentation entre 2013 et 2015 suivie d'une baisse entre 2015 et 2018.

La croissance de 12 % des effectifs physiques (12,8 % des ETP) entre 2013 et 2015 résultait en partie de la création de 336,60 ETP en 2015 correspondant à la municipalisation de la petite enfance, compétence assurée jusqu'alors par le CCAS. Retraitée des transferts de postes du CCAS, l'augmentation était de 234,57 ETP entre 2014 et 2015 soit 7 % entre 2013 et 2015 pour atteindre un pic de 1 911,31 ETP.

La baisse de 13,3 % des effectifs entre 2015 et 2018 résultait en partie des transferts d'agents (240 postes) entre la commune et Metz Métropole, au 1^{er} janvier 2017 et au 1^{er} janvier 2018, consécutifs à la constitution de services communs entre la commune de Metz et son EPCI¹⁰⁸,

¹⁰⁷ CE, 23 octobre 2015, Association de sauvegarde des terres, du patrimoine et des paysages (STEPPEs) c/ société CFA Méditerranée, req. n° 369113.

¹⁰⁸ Aucun poste n'a été transféré à Metz-Métropole en 2013, 2014, 2015, 2016.

et aux transferts de compétences intervenus dans la cadre des lois NOTRé et MAPTAM, et de la création de la Métropole¹⁰⁹.

Sur l'ensemble des postes transférés à l'EPCI en 2017 (36) et 2018 (204), environ 68 % concernaient la filière technique, et pour 31 % la filière administrative. L'ensemble des transferts portait pour 15,4 % sur des postes de cadres A et pour 56,7 %, sur des postes de catégorie C.

La baisse des effectifs n'a pas touché de manière uniforme les différentes catégories d'agents, compte tenu des transferts de personnel intervenus en 2017 et 2018, qui ont impliqué à titre principal le transfert d'emplois d'encadrement et d'expertise : - 6,5 % pour la catégorie A, - 5,9 % pour les agents B, et 0,9 % pour les agents de catégorie C.

Corrigée des transferts de postes de la petite enfance, la baisse des effectifs physiques totaux entre 2013 et 2018 est significative, à 26,6 %. Nettes de l'ensemble des transferts (en provenance du CCAS et à destination de Metz Métropole), cette baisse s'est établie à 13,4 %.

A Metz, le taux d'administration apparent, qui correspond au pourcentage de l'effectif rapporté à la population s'établissait en 2018 à 13,8 pour 1 000 (14,1 pour 1 000 en 2013), et était inférieur à la moyenne de la strate, qui s'élève à 15,6 pour 1 000 pour les 42 communes de 100 000 habitants à 300 000 habitants¹¹⁰.

La part des cadres dans l'effectif total était inférieure à la moyenne de la fonction publique territoriale durant la période sous revue : 9,1 % en 2018 (9,5 % en 2013) pour les agents de catégorie A contre 10 % en moyenne en 2018¹¹¹.

La part des agents de catégorie B (14,9 %) était très proche de la moyenne constatée au sein de la fonction publique territoriale (FPT) en 2018 (15 %), de même que la proportion des agents de catégorie C (75,9 % contre 76 % au sein de la FPT en 2018).

9.1.2 L'évolution des effectifs par filière d'emploi

A Metz, la part des agents techniques s'établissait en 2018 à 48,5 % environ des effectifs contre 45,2 % des effectifs en moyenne pour l'ensemble des communes au plan national¹¹², alors que celle de l'ensemble des filières culturelle/animation/sportive se situait à 8 % de l'effectif total en 2018, en-deçà de la moyenne constatée au plan national (14,3 %).

La part des agents de la filière administrative s'établissait à 19,5 % en 2018 et était inférieure à la moyenne de la fonction publique territoriale (21 %), alors que la filière police municipale rassemblait 5,6 % des effectifs permanents (2 % pour la moyenne de la fonction publique territoriale en 2016).

La décrue constatée entre 2013 et 2018 tant au niveau de la filière administrative (- 21,6 %) que de la filière technique (- 21,2 %) découle du transfert significatif à Metz métropole d'agents de ces deux filières, essentiellement au 1^{er} janvier 2018. Cette baisse atteignait, respectivement, - 18,6 % et - 13,2 % entre 2017 et 2018.

La forte hausse des effectifs permanents de la filière sociale enregistrée entre 2014 et 2015 s'explique par la reprise de l'activité petite enfance par la commune de Metz au 1^{er} janvier 2015. A cette date, ce pôle, géré jusqu'alors par le CCAS, et qui comptait alors 350 agents, a en effet été intégré à la direction municipale « solidarités et familles » de la mairie¹¹³.

¹⁰⁹ Décret n° 2017-1412 du 27 septembre 2017.

¹¹⁰ Taux d'administration (en EQTP pour 1 000 habitants). Cf. Les collectivités territoriales en chiffres, édition 2018.

¹¹¹ Cf. Fonction publique, chiffres-clés 2018.

¹¹² Les données nationales sont tirées de : les collectivités territoriales en chiffres, édition 2018.

¹¹³ Cette direction comptant désormais 336,60 emplois budgétaires.

9.1.3 L'emploi de travailleurs handicapés

A Metz, au 31 décembre 2017, le taux d'emploi direct¹¹⁴ des travailleurs handicapés s'élevait à 7,7 % (soit 145 agents), la commune respectant ainsi l'obligation d'emploi dans la proportion de 6 % minimum de l'effectif total des salariés (à temps plein ou à temps partiel).

Les chiffres figurant dans les bilans sociaux 2013 et 2015 faisaient état, respectivement, d'un taux de 9,2 % (123 agents) en 2013 et 8 % en 2015 (151 agents).

9.1.4 La gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC)

L'accompagnement à la mobilité interne et externe

Confrontée à des difficultés en matière de reclassement, et afin de favoriser la mobilité interne, la commune a mis en place, à compter de 2016, en lien avec le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), un nouveau dispositif visant à accompagner les mobilités au sein de la collectivité.

Divers outils ont ainsi été formalisés : un schéma d'organisation du conseil en évolution professionnelle, une fiche pratique d'accompagnement à la mobilité, un formulaire d'entretien d'orientation professionnelle. Des ateliers mobilité¹¹⁵ sont par ailleurs organisés afin d'accompagner au mieux les agents dans leurs recherches et leurs projets.

Les points de vigilance et perspectives d'amélioration, relevés par l'étude du CNFPT, concernaient notamment la perception par les services des agents accueillis au titre d'un reclassement ou d'un repositionnement, l'amélioration des liens entre la cellule mobilité et la fonction formation, le développement d'un outillage GPEEC permettant une meilleure visibilité sur les départs à la retraite et sur les métiers en tension, ainsi que le recrutement éventuel d'un psychologue du travail.

Diverses actions ont pu être mises en œuvre concernant le premier item (mise en place systématique d'un entretien de présentation, réalisation de bilans intermédiaires, possibilité de de mettre fin de manière anticipée à la période d'immersion...) et la liaison effective entre mobilité et formation. Par ailleurs, le rattachement du secteur "prospective et gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et compétences" au service emploi, formation et parcours professionnel, qui doit permettre de doter la GPEEC d'outils appropriés est effectif depuis le 1^{er} juillet 2019.

Enfin, une étude portant sur la création d'un service interne de santé au travail est actuellement en cours au sein de la direction des ressources humaines (DRH), cette réflexion incluant la possibilité de recruter un psychologue du travail au sein de ce futur service.

La chambre relève que la commune met en œuvre un dispositif complet d'accompagnement à la mobilité interne et externe.

La procédure d'« immersion professionnelle »

Dans le cadre de la mutualisation des services, un dispositif d'« immersion professionnelle » au bénéfice des agents, visant à faciliter leurs mobilités entre la commune de Metz, le CCAS de Metz et Metz Métropole, a été mis en place par délibération du 21 décembre 2017. Un dispositif similaire était proposé aux agents bénéficiaires du conseil en évolution professionnelle depuis 2016.

¹¹⁴ Soit les bénéficiaires de l'obligation d'emploi/effectif total) X 100.

¹¹⁵ Ateliers "image, estime de soi", "élaborer mon CV et ma lettre de motivation", "préparer mon entretien de recrutement".

L'immersion est une période d'observation qui permet de vérifier l'adéquation entre les attentes de l'agent, et la réalité d'un poste et/ou un métier en vue de valider un projet professionnel. Elle est prescrite suite à un entretien avec un(e) conseiller(e) en évolution professionnelle. Elle a pour objectif de faire découvrir un métier, confirmer un projet professionnel, conduire à une démarche de mobilité. Elle s'adresse aux agents bénéficiaires d'un accompagnement professionnel¹¹⁶ et peut se dérouler sur une durée allant de un à cinq jours, en fonction du métier et du projet professionnel. Elle se déroule au sein d'un des services de la mairie, du CCAS ou de la Métropole.

Lorsqu'un agent fait l'objet d'une immersion professionnelle au sein d'un service, celle-ci est formalisée par une décision de la direction générale sous forme d'une note d'affectation temporaire¹¹⁷.

Ce dispositif a bénéficié à, respectivement, 12, 22 et 18 agents au cours des années 2016, 2017 et 2018. En avril 2019, neuf agents relevaient de cette procédure. Aucune des 27 immersions professionnelles réalisées depuis janvier 2018 n'a fait l'objet d'une interruption anticipée.

La procédure d'immersion appliquée aux sein des services de la commune de Metz constitue une modalité originale d'élaboration et de validation d'un projet professionnel.

Les flux de départs à la retraite (2013/2019)

Au 30 juin 2019, 353 agents communaux étaient partis en retraite depuis le 1^{er} janvier 2013, les agents de catégorie C représentant 70,2 % du flux de départs. Ces départs représentaient une moyenne de 55 personnes par an sur la période.

Si la commune ne dispose pas d'une politique stratégique formalisée de recrutement et de remplacement des départs à la retraite, une projection des départs pour la période 2019/2022 a été établie. Cette prospective fait ressortir que 217 agents des catégories A (5,5 % du total), B (18,5 %) et C (76 %) pourraient ainsi prétendre à la retraite sur cette période, pour une moyenne annuelle de départs de 54 agents.

Tableau 27 : Prévisions de départs en retraite par catégorie – 2019/2022

Année d'ouverture des droits	2019	2020	2021	2022	Total	Part représentée par chaque catégorie (%)
Catégorie A	4	3	4	1	12	5,5
Catégorie B	13	13	11	3	40	18,5
Catégorie C	27	47	36	55	165	76
Total général	44	63	51	59	217	100

Source : direction des ressources humaines

Suite à l'observation de la chambre, la commune de Metz a introduit des orientations stratégiques relatives à sa politique de recrutement dans les lignes directrices de gestion élaborées dans le cadre de l'application de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, et présentées en comité technique du 11 décembre 2020.

¹¹⁶ Réalisé par le service Développement des Ressources Humaines.

¹¹⁷ Dès lors que celle-ci intervient au sein d'une des collectivités partenaires (CCAS, Metz Métropole), l'immersion professionnelle est mise en œuvre au moyen d'une convention tripartite collectivité d'origine – collectivité d'accueil – agent, figurant en annexe de la délibération précitée.

9.2 L'organisation du temps de travail

9.2.1 Le temps de travail

Le régime appliqué dans les services de la commune¹¹⁸

La réglementation relative au temps de travail relève du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 et s'applique à tous les agents des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.

Elle fixe la durée du travail à 35 heures par semaine, hors sujétions particulières, heures supplémentaires, astreintes et rémunérations au "forfait jours", ce qui correspond à 151 heures par mois ou 1 600 heures par an. Sept heures ont été ajoutées en 2004 au titre de la journée de solidarité, ce qui porte la durée légale à 1 607 heures (cf. article 65 bis de la loi 84-16 du 11 janvier 1984¹¹⁹).

A Metz, une délibération du 21 décembre 2001 avait acté le principe de l'aménagement et la réduction du temps de travail à 36 heures¹²⁰. Cette durée de travail correspondait à 1 586 heures de travail effectif, cette durée prenant en compte les deux jours fériés Alsace-Moselle, qui étaient donc décomptés des 1 600 heures, lesquelles constituaient alors la référence légale.

Les cycles de travail

Lors de la mise en place de l'aménagement et de la réduction du temps de travail, la commune de Metz avait opté pour un temps de travail réparti sur 4,5 jours (du lundi au vendredi midi), les services étant fermés le vendredi après-midi sauf pour les services à contrainte particulière ou devant assurer une continuité de service¹²¹.

Les cycles de travail sont définis dans un « règlement horaire du personnel municipal » du 30 avril 2004, lequel rappelle les garanties réglementaires minimales que doit respecter l'organisation du travail. Il précise que l'activité hebdomadaire est réalisée sur 4,5 jours du lundi matin au vendredi midi, et que le temps de travail théorique par semaine reste fixé à 36 heures, soit quatre journées de huit heures et une demi-journée de quatre heures. Pour les agents à temps partiel, le décompte varie selon la quotité de temps travaillé¹²².

Les règles relatives aux horaires variables sont par ailleurs précisées. Sous réserve des contraintes d'organisation du service fixées par les chefs de services, les agents de catégorie A, B et C sont susceptibles de bénéficier de l'horaire variable dès lors qu'ils optent expressément pour cette possibilité et qu'ils n'en sont pas exclus pour raison de service ou à titre de sanction.

Le temps de présence obligatoire des chefs de service et agents de catégorie A est fixé de 8h30 à 12h15 et de 14h15 à 18h. Pour les autres catégories, et compte tenu des horaires fixés en accord avec le chef de service, les plages variables sont les suivantes :

- du lundi au jeudi : de 7h45 à 9h / de 11h30 à 14h15/ de 16h45 à 18h30 ;
- le vendredi : de 7h45 à 9h / de 11h30 à 12h30.

¹¹⁸ Les agents des services mutualisés, dont l'employeur est Metz Métropole, relèvent du règlement sur le temps de travail appliqué au sein de cet EPCI.

¹¹⁹ Dans sa dernière modification issue de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

¹²⁰ Au lieu de 38h75 auparavant, pour un emploi à temps complet.

¹²¹ Circulation (signalisation, bornes d'accès), architecture (chauffage), réseaux et télécommunications, plomberie, électricité...

¹²² Soit : 90 % : 32h24 sur quatre jours/ 80 % : 28h48 sur trois jours et demi / 70 % : 25h12 sur trois jours / 50 % : 18h sur deux jours et demi.

Les plages fixes obligatoires durant lesquelles le personnel est tenu d'être présent se situent donc entre 9h et 11h30 le matin, et entre 14h15¹²³ et 16h45 l'après-midi.

Les agents dont les contraintes de service sont incompatibles avec l'horaire variable ainsi que les agents qui ont opté pour l'horaire fixe ou qui ont été exclus de l'horaire variable doivent être présents à leur poste de travail entre 8h15 et 12h15 et entre 14h et 18h.

Les agents pointent sur le site où est implanté leur service de rattachement ou à l'endroit défini pour leur prise de poste. Dans chaque service, un gestionnaire ou son suppléant, sous la responsabilité du chef de service, est chargé de vérifier le bon déroulement des opérations de pointage, saisir les absences et traiter les anomalies constatées.

Si le règlement du 30 avril 2004 dispense les encadrants¹²⁴ de badger, ce document ne vise pas expressément d'autres catégories d'agents, qui ne sont pourtant pas astreints au badgeage :

- les métiers impliquant une forte adaptabilité : certains métiers peuvent difficilement incorporer des plannings du fait de la nature de leurs activités. Pour d'autres, leur poste de travail ne leur permet pas d'accéder à un outil de pointage. Tel est le cas des concierges et gardiens logés, surveillants de stade, receveurs placiers, agents de salubrité /cimetière, animateurs sportifs (éducateurs école des sports) ;
- les agents du pôle petite enfance (hors service administratif) ne pointent pas. En effet, le poste de travail des agents est trop éloigné d'une pointeuse et ils ne disposent pas d'un accès libre à un ordinateur. Une comptabilisation manuelle des horaires de dépassement est effectuée par les responsables d'équipement (horaire fixe).

La chambre prend note de l'engagement de l'ordonnateur à préciser dans le règlement horaire de la collectivité les postes non soumis aux obligations de pointage.

L'accord sur l'aménagement et la réduction du temps de travail (ARTT) du 28 juin 2011 et son avenant du 8 avril 2013

L'accord sur les modalités d'aménagement de la réduction du temps de travail établi entre la commune de Metz et les organisations syndicales (OS) du 28 juin 2011 a rappelé que : « la durée hebdomadaire de travail effectif est fixée à 36 heures. Cette durée de travail correspond annuellement à 1593 heures de travail effectif ». L'accord dispose par ailleurs que : « le cycle de travail des agents est organisé sur un cycle de deux semaines comprenant une semaine de quatre jours travaillés et une semaine de cinq jours travaillés. La journée non travaillée est fixée pour l'année ».

Si le fonctionnement du service le permet et en réponse à des demandes d'un groupe même réduit d'agents, il est admis la possibilité d'organiser le temps de travail sur quatre jours et demi par semaine, soit une demi-journée non travaillée par semaine. Les deux modalités peuvent exister au sein d'un même service. Afin de garantir un fonctionnement homogène des services, il est demandé que cette journée (ou demi-journée) soit positionnée les lundis, mercredis ou vendredis. Toutefois, des exceptions peuvent être appliquées, dès lors qu'elles correspondent au fonctionnement spécifique du service.

En cas de nécessité de service imposant de travailler un jour non travaillé selon le principe énoncé ci-dessus, les agents sont autorisés à le reporter dans la limite de cinq jours par an. Ces jours non pris selon le cycle normal doivent être soldés pendant l'année civile. Ils peuvent être pris soit unitairement, soit de manière cumulée. Ils peuvent précéder ou suivre une période

¹²³ Une pause déjeuner d'au moins 45 minutes est obligatoire.

¹²⁴ Membres de la Direction Générale, directeurs de pôle, chefs de service et certains chargés de mission (auprès du DG, DGA et cabinet du Maire). A titre dérogatoire, ils peuvent cependant badger à leur demande, et sous réserve de l'accord de leur hiérarchie, ou à la demande de leur hiérarchie avec leur accord.

de congés annuels. Dans le cas où le jour non travaillé coïncide avec un jour férié, celui-ci est récupéré sur une autre période, sous réserve de nécessité de service.

A l'issue d'une année de fonctionnement et suite au bilan réalisé conformément aux termes de l'article 7 du protocole d'accord, un avenant¹²⁵ signé par le maire et les organisations syndicales le 8 avril 2013 prévoit que : « *en cas de nécessité de service imposant de travailler un jour non travaillé selon le principe énoncé ci-dessus, les agents seront autorisés à le reporter dans la limite de huit jours par an. Ces jours non pris selon le cycle normal devront être soldés pendant l'année civile. Ils pourront être pris soit unitairement, soit de manière cumulée. Ils pourront précéder ou suivre une période de congés annuels* ».

En 2019, la commune de Metz avait recours à l'annualisation pour les 164 agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM), travaillant au sein du pôle éducation. De fait, le temps de travail hebdomadaire des ATSEM s'élève à 38h45 ; ces agents réalisent une journée de travail de 8h30 et bénéficient en conséquence d'un total de 43,5 jours de congés.

La chambre rappelle que le décompte du temps de travail doit être réalisé sur la base d'une durée annuelle de travail effectif de 1 607 heures¹²⁶, comme l'indique l'article 65 bis de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, modifiée par l'article 48 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique. La commune dispose d'un délai d'un an, à compter du renouvellement de ses organes délibérants, pour délibérer sur les règles relatives au temps de travail de ses agents.

Rappel du droit n° 6 : Respecter la durée légale du travail fixée à 1 607 heures par le décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'Etat et dans la magistrature et désormais par la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

Le régime des congés

Aux termes de l'article 57.1 de la loi du 26 janvier 1984, le fonctionnaire territorial en activité a droit à un congé annuel avec traitement dont la durée est fixée par le décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985. La durée légale est fixée à 25 jours pour un temps complet, auxquels peuvent s'ajouter un ou deux jours en fonction du nombre de jours de congés pris en dehors de la période du 1^{er} mai au 31 octobre (« congés de fractionnement »).

Si le point n° 2 du compte rendu de la réunion du comité technique paritaire (CTP) du 14 décembre 2001 mentionne que : « *le nombre de jours de congés est fixé à 29 ; 4,5 jours seront posés pour bénéficier d'une semaine complète. Un congé pris un vendredi compte pour une demie journée. Parmi les 29 jours, deux sont à prendre selon les modalités du fractionnement.* », ces modalités ne sont formalisées dans aucun texte opposable (accord ARTT de 2001, délibérations ultérieures, règlement horaire...).

Par ailleurs, une note du DGS en date du 19 décembre 2001, non signée, et prise peu de temps après la réunion du CTP précise que : « *le document qui vous a été remis à l'occasion de notre dernière réunion vient d'obtenir un avis favorable à l'unanimité des membres du comité technique paritaire (CTP). Un point cependant a été amendé concernant le nombre de jours de congés annuels ; ainsi, le chiffre annoncé évolue de 29 à 30 jours dont deux jours hors période* ».

Par la suite, une délibération du 30 mars 2006 a été votée, fixant les modalités de mise en œuvre de la journée de solidarité en décomptant une journée au titre des congés annuels. Dès

¹²⁵ A l'accord du 28 juin 2011.

¹²⁶ Comme rappelé le 18 décembre 2008 par le Ministre du travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité à la question écrite sénatoriale n° 03989, au sujet de la base d'annualisation à retenir dans les trois départements d'Alsace-Moselle.

lors, le nombre total de jours de congés auxquels peuvent actuellement prétendre les agents communaux s'élève à 27 jours, auxquels s'ajoutent deux jours supplémentaires éventuels de fractionnement. Il en résulte deux jours de congés irréguliers pour chacun des agents ce qui, appliqué à la totalité de l'effectif, représente un total de 16 ETP sur l'année.

La chambre prend note de l'engagement de l'ordonnateur à remédier à cette irrégularité.

Rappel du droit n° 7 : Ramener le nombre de jours de congés à 25 jours hors fractionnement, conformément au décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985.

Recommandation n° 5 : Refondre et actualiser le règlement communal sur le temps de travail en y indiquant les règles en vigueur relatives au régime des congés, appliqué au sein des services ainsi que les modalités d'octroi des jours de fractionnement.

9.2.2 L'absentéisme

L'évolution de l'absentéisme

A partir des données produites par la commune, le taux d'absentéisme pour raison de santé a été calculé selon la formule suivante : $(\text{nombre total de journées d'absence pour maladie} \times 5/7 \times 100) / (\text{Effectif} \times \text{nombre moyen de jours travaillés par agent})$. A Metz, ce taux s'établissait à 10,9 % en 2018, en baisse sensible de près de quatre points depuis 2013 (14,8 % en 2013).

Selon l'étude d'un cabinet spécialisé parue en novembre 2018, le taux d'absentéisme s'établissait en 2017 à 9,8 % pour l'ensemble des collectivités (9,5 % en 2016).

Bien que la situation de Metz apparaisse plus dégradée que les données nationales ressortant de cette étude, il apparaît que ce taux a globalement décru d'environ 26 % sur la période 2013-2018, avec un nombre de jours d'arrêts de travail pour raison de santé passant de 77 212 jours en 2013 à 55 760 en 2018.

A Metz, la part des jours d'arrêts pour maladie ordinaire rapportée au total des jours d'absence pour raison de santé s'élevait en 2018 à 44,1 %, et était inférieure aux 49 % constatés pour l'ensemble des collectivités en 2017.

La part des arrêts de longue durée et longues maladies¹²⁷ avec une proportion de 37,2 % des arrêts de travail est supérieure à la moyenne de collectivités (31,6 %). Si cette donnée est généralement corrélée au vieillissement de la population des agents communaux (en 2017, 42,8 % des agents de la commune étaient âgés de 50 à 64 ans, contre 41,4 % en 2013¹²⁸), avec une tendance au prolongement de l'activité des agents, ce vieillissement est cependant légèrement moins significatif à Metz que dans l'ensemble de la fonction publique territoriale (43,3 % en 2016¹²⁹).

Les accidents du travail représentaient 10,2 % des arrêts de travail en 2018 (contre 14,3 % pour l'ensemble des collectivités, selon un cabinet spécialisé). En 2018, 113 accidents de service déclarés ont entraîné 5 427 jours d'arrêt.

¹²⁷ A ce titre, les motifs suivants ont été pris en compte : congé de longue maladie, congé de longue durée, disponibilité pour maladie, mi-temps thérapeutique, congé pour grave maladie, hospitalisation, convalescence hospitalière, cure pour maladie.

¹²⁸ Voir onglet 1.7.1 Répartition par sexe et âge des effectifs des agents titulaires, stagiaires et non titulaires occupant un emploi permanent, rapports sur l'état de la collectivités 2013 et 2017, commune de Metz.

¹²⁹ Cf. Direction générale des collectivités locales. Les collectivités locales en chiffres, édition 2018.

Le niveau d'absentéisme constaté en 2018 équivaut à 180,5 agents ETP¹³⁰ en 2018 (250,8 en 2013), et les 55 760 jours d'absence recensés pour maladie et pour maternité, paternité ou adoption, correspondent à 33,7 jours d'absence en moyenne par agent (45,6 en 2013), ce qui est moins élevé que la durée moyenne d'arrêt (en jours) en 2017 mis en évidence par l'étude précitée (39 jours/agent) pour l'ensemble des collectivités territoriales.

Bien que le taux d'absentéisme des agents municipaux de Metz soit supérieur d'un point à la moyenne des collectivités, il a sensiblement décru depuis 2013.

La prévention de l'absentéisme

Diverses mesures sont mobilisées par la commune, afin de lutter contre l'absentéisme :

- mise en œuvre de contrôles médicaux ciblés, à l'initiative de la commune ;
- échanges réguliers avec la médecine du travail sur les situations particulières ;
- réalisation de plusieurs reclassements professionnels (sur avis du comité médical) ou de changements d'affectation (sur avis du médecin du travail) ;
- réalisation régulière de bilans professionnels.

Face aux difficultés rencontrées en matière de médecine de prévention, la DRH a engagé une réflexion sur la création d'un service de santé au travail (médecine préventive interne), sur la définition d'un projet de qualité de vie au travail (QVT) structuré et formalisé et sur la lutte contre l'absentéisme et la prévention des agressions.

En 2017, les dépenses correspondant aux mesures prises dans l'année pour l'amélioration des conditions de travail¹³¹ s'élevaient à 309 300 €, soit 178 € par agent sur emploi permanent travaillant dans la collectivité au 31 décembre 2017¹³² (410 961 € en 2013, soit 254 € par agent¹³³).

En outre, la commune mobilise le régime indemnitaire afin de prévenir l'absentéisme. Ainsi, pour les agents éligibles au RIFSEEP, la délibération n° 18-07-05-4 du 5 juillet 2018, modifiant la délibération n° 17-11-30-4 du 30 novembre 2017, prévoit que le montant du complément indemnitaire annuel (CIA) sera diminué d'1/30^{ème} de la moitié du taux plafond par jour d'absence (et non plus sur la totalité du montant plafond comme le prévoyait la délibération de 2017)¹³⁴.

Enfin, dans le cadre de la revue de gestion déployée à compter d'avril et mai 2019, un nouveau fichier de suivi mensuel concernant l'absentéisme a été élaboré.

9.2.3 Les autres formes d'absence

L'article 59 de la loi du 26 janvier 1984 prévoit la possibilité d'accorder aux agents des autorisations spéciales d'absence, distinctes des congés annuels¹³⁵. Ces autorisations sont accordées aux agents publics, qu'ils soient fonctionnaires titulaires ou stagiaires, et également aux agents contractuels de droit public. Les fonctionnaires détachés dans la fonction publique territoriale bénéficient des mêmes autorisations.

A Metz, la liste des autorisations spéciales d'absence (ASA) est dressée par une fiche *ad hoc* dont la dernière mise à jour date du 28 août 2012. Ces autorisations peuvent être accordées

¹³⁰ Le coût en ETP de l'absentéisme peut être obtenu en appliquant à l'effectif en ETP de la commune, le taux d'absentéisme calculé précédemment.

¹³¹ Ensemble des frais liés à l'amélioration des conditions d'hygiène et de prévention, formations, équipements de protection individuelle.

¹³² 1 733 agents titulaires et stagiaires sur emplois permanents au 31/12/2017.

¹³³ 1 617 agents titulaires et stagiaires sur emplois permanents au 31/12/2013.

¹³⁴ Pour les agents non éligibles au RIFSEEP, la prime d'intéressement peut être modulée en fonction du nombre d'indisponibilités au travail.

¹³⁵ CE, 20 décembre 2013, Fédération autonome de la fonction publique territoriale, n° 351682.

par le responsable hiérarchique sur présentation de pièces justificatives indiquées, pour les motifs suivants : événements familiaux, garde d'enfant malade, autorisations d'absence liées à la maternité, autorisations d'absences liées à des événements de la vie courante.

Cette liste n'est pas exhaustive, car des ASA prévues par l'article 59 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 (dont, notamment, les autorisations d'absence liées à l'exercice du droit syndical, pour participation aux élections, accordées aux titulaires de mandats extraprofessionnels ou locaux...), n'y sont pas mentionnées, même si elles sont suivies par ailleurs.

Au titre des événements de la vie courante, il est prévu l'attribution d'une journée, pour les agents promus (166 jours avaient été attribués¹³⁶ à ce titre en 2018 contre 152 en 2012) ou recevant des médailles (97 jours avaient été ainsi octroyés en 2018, contre 29 jours en 2013).

Ces dispositions sont irrégulières et doivent donc être rapportées.

Le nombre d'ASA accordées est en augmentation de 19,4 % entre 2013 et 2018, cette hausse étant liée pour l'essentiel à la progression (82 %) des décharges syndicales. En 2018, celles-ci constituaient la première cause donnant lieu à l'octroi d'ASA (41,8 %), devant les événements de la vie courante (31,7 %), et les gardes d'enfants malades (20,3 %).

La chambre prend note de l'engagement de l'ordonnateur à prévoir, dans son référentiel des absences, celles relatives aux autorisations d'absence liées à l'exercice du droit syndical, et à ne plus attribuer d'ASA pour les promotions et attributions de médailles.

Le compte épargne-temps (CET)

Par délibération en date du 15 décembre 2011, la commune a instauré le compte épargne-temps (CET) au profit des agents titulaires et contractuels dans le cadre des dispositions du décret n° 2004-878 du 26 août 2004 relatif au CET dans la fonction publique territoriale.

La gestion du CET n'appelle pas d'observation.

La gestion des heures supplémentaires

L'article 6 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires prévoit que : « *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 compétent. Des dérogations au contingent mensuel peuvent être accordées, à titre exceptionnel, dans les limites prévues au I de l'article 3 du décret du 25 août 2000 susvisé (...)* ».

A Metz, la commune applique dans l'ensemble des services le régime des heures supplémentaires. Réalisées à la demande du chef de service en dépassement des bornes horaires définies par le cycle de travail, elles sont plafonnées à 25 heures¹³⁷ par agent et par mois et donnent lieu à compensation ou à indemnisation.

Le règlement horaire du personnel communal indique qu'en fonction des nécessités du service, ces travaux supplémentaires sont, soit récupérés, soit indemnisés mais précise cependant que le principe retenu est la récupération des heures.

¹³⁶ Dont 41,6 % pour les agents de la filière technique.

¹³⁷ Dans lesquelles sont incluses les heures des dimanches, jours fériés et nuits.

La commune dispose de badgeuses, comprenant un compteur « heures particulières », dédié au suivi de ces heures. Chaque chef de service transmet à la DRH l'état validé des heures supplémentaires effectuées.

L'examen de la délibération du 26 janvier 2012 déterminant les modalités de mise en paiement des indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) fait apparaître que « lorsque des circonstances exceptionnelles le justifient et pour une période limitée, le contingent mensuel peut être dépassé sur proposition motivée du chef de service et décision de l'autorité territoriale, qui en informe immédiatement les représentants du personnel au CTP ».

Ces dérogations au contingent mensuel peuvent être accordées pour les catégories suivantes : chauffeurs amenés à intervenir à l'extérieur du territoire de la commune, agents amenés à intervenir dans le cadre du dispositif de la viabilité hivernale, agents intervenants dans le cadre de l'organisation de manifestations lors des périodes de forte activité (1^{er} avril au 30 juin, 1^{er} septembre au 31 octobre). A ce titre, 52 agents se sont vus indemniser un total de 1 717,2 heures en 2018.

Parmi ces agents, un agent de maîtrise principal a réalisé un nombre d'heures mensuelles continument supérieures au contingent mensuel autorisé, à savoir 25 heures/mois, durant toute l'année 2018. Au cas d'espèce, la réalisation d'heures supplémentaires découle bien de l'activité professionnelle de l'intéressé, visée dans la délibération du 26 janvier 2012.

Le nombre total d'heures supplémentaires a globalement diminué de 14,1 % entre 2013 et 2018, pour un coût afférent en diminution de 14,5 % sur cette période. Le coût des heures complémentaires était résiduel, tant en 2013 (362 € pour deux agents) qu'en 2018 (46 € pour un agent).

Tableau 28 : Heures supplémentaires (2013-2018)

Année	Titulaires		Non-titulaires		Total	
	Nombre d'heures	Coût (€)	Nombre d'heures	Coût (€)	Nombre d'heures	Coût (€)
2013	3 210	898 140	173	36 607	3 383	934 747
2014	3 351	905 572	174	43 818	3 525	949 390
2015	3 071	822 555	152	27 481	3 223	850 036
2016	2 996	812 803	120	24 817	3 116	837 621
2017	3 084	826 780	81	19 064	3 165	845 844
2018	2 800	775 631	106	23 715	2 906	799 346

Source : direction des ressources humaines retraitement CRC

La gestion des heures supplémentaires et complémentaires n'appelle pas d'observation.

9.3 La gestion des ressources humaines

9.3.1 Les référentiels de procédures

Un guide de procédures ressources humaines (RH) a été formalisé, sa dernière mise à jour est récente (7 mars 2019). Il fait intervenir, pour chacun des processus décrits (gestion de la paie, paie pour un arrêt maladie au-delà de six mois, arrêt maladie, congé maternité, congé paternité, retraite pour un agent titulaire, non-titulaire, invalidité) un rédacteur, un vérificateur, et un approbateur.

Par ailleurs, une charte managériale a été formalisée en avril 2016. Diffusée à l'intention des cadres de la collectivité, elle entend promouvoir les valeurs de solidarité, d'innovation, d'équité, d'efficacité et de respect, et pour chacune d'entre elles, définit les « savoir-faire », « savoir-être » et « bonnes pratiques » souhaitables.

Un guide de l'action sociale, datant de mars 2018, a aussi été diffusé aux agents. Il présente l'ensemble des actions et des dispositifs dont ils peuvent bénéficier au sein de la collectivité.

Enfin, divers référentiels ont été édités, dans les domaines de la formation, de l'insertion, et du recrutement. Le règlement intérieur d'hygiène et de sécurité de la commune date du 15 décembre 2011.

9.3.2 Les bilans sociaux

Conformément aux dispositions du décret n° 97-443 du 25 avril 1997 fixant les obligations qui lui incombent en la matière, la commune a établi les rapports sur l'état de la collectivité (REC) pour les années 2013, 2015 et 2017.

Ces bilans sociaux n'appellent pas d'observation.

9.3.3 L'évaluation

La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) prévoit que « l'appréciation, par l'autorité territoriale, de la valeur professionnelle des fonctionnaires se fonde sur un entretien professionnel annuel conduit par le supérieur hiérarchique direct qui donne lieu à l'établissement d'un compte rendu ». Le décret n° 2014-1526 du 16 décembre 2014 relatif à l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires territoriaux en fixe les modalités d'application.

A Metz, un guide exhaustif et pédagogique de l'entretien professionnel annuel¹³⁸, dont la dernière mise à jour date de mai 2018, ainsi que divers outils utilisés dans le cadre de la procédure afférente (fiches de poste, comptes rendus d'entretien professionnels...) ont été formalisés par la DRH.

Par ailleurs, la direction des services informatiques (DSI) mutualisée a mis au point un système d'information permettant une dématérialisation complète de l'entretien professionnel annuel (EPA), selon une arborescence cohérente avec les rôles impartis par le décret de référence aux différents acteurs du processus (évaluateur, évalué, chefs de pôles...). Des formations à l'intention des évaluateurs sont programmées chaque année à partir du mois de septembre.

L'examen des modalités de mise en place du RIFSEEP au sein de la commune fait apparaître que l'évolution du régime indemnitaire des agents est corrélée à l'évaluation annuelle de leur valeur professionnelle.

La procédure d'évaluation annuelle des agents de la commune n'appelle pas d'observation.

9.3.4 La formation

Le plan de formation triennal 2018-2020

Conformément à l'article 7 de la loi n° 84-594 du 12 juillet 1984, modifié par la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, et suite à la création de la DRH mutualisée au 1^{er} janvier 2018, un plan de formation triennal 2018-2020 a été formalisé. Il fait suite au plan de formation 2015/2017, lequel prenait en compte un nouveau périmètre d'intervention, avec l'intégration au 1^{er} janvier 2015 de l'activité petite enfance au sein de la commune de Metz.

Le règlement de formation édité en mai 2018 présente les dispositifs de formation, les droits et obligations de même que les conditions et modalités d'exercice des différentes formations auxquelles les agents peuvent prétendre. En outre, des fiches pratiques déclinent les

¹³⁸ Lequel démarre par un examen de la fiche de poste de l'évalué (une fiche de poste type a été fournie par la DRH dans le cadre de l'instruction).

modalités concrètes d'inscription aux formations (CNFPT, hors CNFPT...) ainsi que les modalités de mobilisation des dispositifs réglementaires existants (compte personnel de formation, congé de formation professionnelle, bilan professionnel...).

Le nombre total de journées de formation suivies en 2017 par les agents municipaux s'établit à 10 388,5 soit 5,1 jours en moyenne par agent, contre 2,5 au niveau national au sein de la fonction publique territoriale.

Le plan de formation triennal et sa mise en œuvre n'appellent pas d'observation.

9.3.5 La gestion des carrières

L'avancement de grade

Conformément à l'article 35 de la loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale, le conseil municipal avait mis en place, par délibération du 4 juillet 2007, les taux suivants de promotion concernant les avancements de grade :

- ratio de 15 %, lorsque l'effectif de promouvables est supérieur ou égal à 11 agents ;
- ratio de 30 %, lorsque l'effectif de promouvables est inférieur ou égal à 10 agents ;
- ratio de 100 %, pour les lauréats d'examen professionnel, les grades terminaux du groupe hiérarchique supérieur, ainsi que les agents de catégorie A+ occupant un poste de direction ou hautement spécifique.

Souhaitant améliorer le déroulement des carrières, en particulier pour les agents ayant la plus faible rémunération, le ratio promouvables-promus a été mis à jour par le conseil municipal au cours de la séance du 5 juillet 2012, comme suit :

- un ratio spécifique de 30 % des agents promouvables à un grade de l'échelle 4, quel que soit l'effectif promouvable, a été introduit ;
- le ratio des agents promouvables a été fixé à 100 % pour les grades terminaux de la catégorie C visés par le décret n° 2012-552 du 23 avril 2012 ;
- pour les autres grades, le ratio des agents promouvables a été fixé à 20 % lorsque l'effectif est supérieur ou égal à 11 agents.

Le taux d'avancement est resté relativement constant au cours de la période 2013-2018, et s'établissait à 25,2 % en 2013 pour l'ensemble des cadres d'emplois, 24,7 % en 2014, 25,6 % en 2015, 24,2 % en 2016, 24 % en 2017 et 23 % en 2018.

En 2018, ces ratios étaient relativement homogènes selon les filières : à titre d'exemple, le ratio s'élevait à 21,2 % pour la filière administrative (24,7 % en 2013), 20,4 % pour la filière technique (24,8 % en 2013), 20 % pour la filière police municipale (23,7 % en 2013).

En revanche, des disparités relativement significatives entre cadres d'emplois existaient au sein des différentes filières, notamment pour celles qui concentrent le plus grand nombre d'agents :

- pour la filière administrative : respectivement, 20,6 % des adjoints administratifs promouvables (25,5 % en 2013), 18,2 % des rédacteurs (11 % en 2013), 50 % des attachés (50 % en 2013) ;
- pour la filière technique : respectivement, 20,3 % des adjoints techniques promouvables (26 % en 2013), 20 % des agents de maîtrise (20,6 % en 2013), 20 % des techniciens (10 % en 2013), 33,3 % des ingénieurs et ingénieurs en chef (23,1 % en 2013).

Le taux de promotion appliqué au sein de la commune de Metz apparaît mesuré.

9.3.6 Les collaborateurs de cabinet du maire de Metz

Les dispositions applicables

Les collaborateurs de cabinet des autorités territoriales sont recrutés *intuitu personae* par l'exécutif local auprès duquel ils exercent leurs fonctions. Ils ne rendent compte qu'à l'autorité territoriale qui décide des conditions et des modalités d'exécution du service qu'ils accomplissent auprès d'elle.

L'effectif maximum des collaborateurs de cabinet d'un maire est fixé selon la strate de population concernée.

Pour que le recrutement soit possible, il faut que des crédits soient disponibles au chapitre budgétaire et à l'article correspondants. L'inscription du montant des crédits affectés à de tels recrutements doit être soumise à la décision de l'organe délibérant (article 3 du décret du 16 décembre 1987 précité).

La décision de recrutement doit indiquer les fonctions exercées, sous peine d'illégalité pouvant justifier son annulation, de même que le montant de la rémunération et les éléments qui servent à la déterminer.

La rémunération individuelle de chaque collaborateur de cabinet comprend un traitement indiciaire, l'indemnité de résidence et le supplément familial de traitement ainsi que, le cas échéant, des indemnités.

Le traitement indiciaire ne peut en aucun cas être supérieur à 90 % du traitement correspondant soit à l'indice terminal de l'emploi administratif fonctionnel de direction le plus élevé de la collectivité occupé par un fonctionnaire, soit à l'indice terminal du grade administratif le plus élevé détenu par un fonctionnaire en activité dans la collectivité .

Le montant des indemnités ne peut en aucun cas être supérieur à 90 % du montant maximum du régime indemnitaire institué par l'assemblée délibérante de la collectivité et servi au titulaire de l'emploi fonctionnel ou du grade de référence mentionnés au deuxième alinéa.

Le régime appliqué à Metz

A Metz, compte tenu de la strate de population afférente à la commune¹³⁹, le maire peut recruter jusqu'à quatre collaborateurs de cabinet. Jusqu'au 31 août 2017, le cabinet comptait effectivement quatre personnes (trois après cette date).

L'annexe IV-C1 portant tableau des effectifs de la commune, figurant dans le budget primitif 2014 adopté le 19 décembre 2013 fait apparaître quatre postes budgétaires de collaborateurs de cabinet, dont trois étaient alors pourvus.

Cependant, si les arrêtés de nomination dans les emplois de cabinet font référence aux délibérations des 5 et 17 avril 2014, celles-ci ne portent pas sur la création des emplois et aucune délibération ultérieure ne la prévoit¹⁴⁰.

Les arrêtés relatifs à certains collaborateurs de cabinet n'indiquent ni les fonctions précises exercées ni le montant de la rémunération et du régime indemnitaire servi, les éléments permettant de les déterminer étant pour le moins succincts.

¹³⁹ Entre 85 001 et 130 000 habitants.

¹⁴⁰ Pas plus que dans les autres délibérations prises au cours de la période sous revue.

Le contrôle du traitement indiciaire et des primes servies à ces collaborateurs de cabinet a cependant permis de vérifier que ces plafonds¹⁴¹ n'avaient pas été dépassés.

La chambre prend note de l'engagement du maire à remédier à l'imprécision des arrêtés des collaborateurs de cabinet.

9.4 Les dépenses de personnel

9.4.1 L'évolution de la masse salariale

Evolution des charges de personnel

Nettes des remboursements de personnel mis à disposition, les charges totales de personnel se sont accrues de 9,2 % entre 2013 (72,5 M€) et 2018 (79,2 M€). Après une importante hausse de 18,6 % entre 2013 et 2015, elles ont baissé de 7,9 % entre 2015 et 2018. Ces évolutions sont en partie liées aux changements organisationnels vus plus haut.

Le transfert de la compétence « petite enfance » du CCAS à la commune au 1^{er} janvier 2015 explique la hausse constatée entre 2014 et 2015. En effet, la masse salariale résultant de la création de 336,60 ETP représentait en 2015 une augmentation de 10,2 M€, soit l'essentiel de l'augmentation de 11,9 M€ constatée entre ces deux exercices. Corrigées de ce transfert, les charges totales de personnel n'ont augmenté que de 2,2 % (1,7 M€) en 2015, et non de 16 % hors retraitement.

Par ailleurs, en fin de période, l'intégration dans l'effectif de l'EPCI au 1^{er} janvier 2017 des 36 agents de la commune mis à disposition de Metz Métropole et affectés à la direction commune des systèmes d'information (DCSI) se traduit par une baisse des dépenses de personnel de 1,9 M€ sur cet exercice.

Les transferts de postes à Metz Métropole au 1^{er} janvier 2018, consécutifs aux transferts de compétence voirie et espaces publics (140 ETP soit - 4,6 M€¹⁴²) et à la mutualisation des directions ressources de la commune avec celles de l'EPCI (62 ETP soit - 4,3 M€¹⁴³) ont entraîné une baisse de 8,9 M€ sur cet exercice.

Retraitées de l'ensemble des transferts de personnel durant la période sous revue, les charges totales de personnel ont augmenté de 7,3 M€ (+ 10,1 %).

En 2017, les charges totales de personnel, retraitées des transferts intervenus sur cet exercice et nettes des remboursements de personnel mis à disposition, ont augmenté de 3,2 M€ (soit + 3,8 %). Une partie de cette hausse s'explique par la baisse desdits remboursements suite à l'intégration par Metz Métropole des personnels transférés. Outre l'effet du glissement vieillesse technicité (GVT) évalué à 0,4 M€ et la mise en œuvre du protocole PPCR (0,7 M€), l'autre part de cette hausse significative résulte des vacances pour les élections (0,3 M€), de l'augmentation du point d'indice (0,6 M€) et de l'augmentation des cotisations patronales (38 000 €). En outre, la collectivité a fait le choix de renforcer la participation de l'employeur pour les cotisations des mutuelles santé et prévoyance, soit 0,1 M€¹⁴⁴.

Si, entre 2017 et 2018, la masse salariale a baissé de 8 M€ (- 9,2 %), elle augmente *a contrario* de 0,9 M€ (+ 1 %) après retraitement des charges totales de personnel des transferts d'agents intervenus en 2018. Cette hausse résulte de la mise en œuvre à compter du 1^{er} janvier 2018

¹⁴¹ La référence étant au cas d'espèce l'indice terminal de l'emploi administratif fonctionnel de direction le plus élevé de la collectivité (DGS communes de 80 000 à 150 000 habitants), soit l'indice brut HEB3, correspondant à un salaire brut de 4 976,56 €.

¹⁴² Source : rapport final de la CLECT 2018.

¹⁴³ Source : facture des services mutualisés 2018, établie en février 2019.

¹⁴⁴ Cf. rapport de présentation du compte administratif 2017.

du RIFSEEP, qui a abouti à la revalorisation du régime indemnitaire de près de 80 % du personnel municipal, à laquelle il faut ajouter la poursuite du protocole PPCR (0,2 M€).

De multiples facteurs ont influé sur l'augmentation de la masse salariale des agents communaux sur la période, spécialement entre 2016 et 2018. Les transferts d'agents à Metz Métropole intervenus en fin de période, dont la masse salariale représentait un montant total de 10,9 M€, ont compensé l'essentiel de l'augmentation des charges de personnel résultant de la municipalisation de la petite enfance (10,2 M€).

L'impact de l'exécution du plan ANCF sur la masse salariale

Cette augmentation modérée est la conséquence du plan d'adaptation au nouveau contexte financier (ANCF), acté en juillet 2015, lequel prévoyait un montant de 12,1 M€ d'économies, dont 6,5 M€ concernent les charges de personnel (soit environ 130 postes ne devant pas être remplacés). Ce plan a permis, en fait, un montant total d'économies de 11,3 M€ entre 2016 et 2018, dont 4,4 M€ concernaient la masse salariale, correspondant à la suppression de 122,5 postes.

Pour l'exercice 2018, si les mesures prévues au budget primitif hors masse salariale ont été réalisées à 79 %, les économies relatives à la masse salariale ne l'ont été qu'à hauteur de 44,6 %.

Le choix de la commune de renoncer à certaines mesures envisagées (externalisation du service de la fourrière automobile, suppression du poste de responsable de cellule de gestion du pôle mobilité...) explique partiellement cette situation.

Par ailleurs, la réalisation sur l'exercice 2017 d'économies¹⁴⁵ sur la masse salariale supérieures à l'objectif fixé au budget primitif (BP) 2017, notamment pour les pôles éducation et petite enfance, explique une partie (0,4 M€) de l'écart entre la prévision et la réalisation sur 2018.

Tableau 29 : Economies sur la masse salariale résultant de la mise en œuvre du plan ANCF (en €)

	2016	2017	2018	TOTAL
Economies prévues (rapport de présentation BP année N)	2 378 067	1 059 263	1 741 000 ¹⁴⁶	5 178 330
Economies réalisées (comptes administratifs année N)	2 449 421	1 204 830	776 000	4 430 251
Ecart	- 71 354	- 145 567	965 000	748 079

Source : rapports de présentation des budgets primitifs et comptes administratifs retraitement CRC

Tableau 30 : Ventilation des postes supprimés par catégorie dans la cadre du plan ANCF 2016¹⁴⁷/2018 (en ETP)

Catégorie	Nombre	%
A+	6	4,9 %
A	13	10,6 %
B	10	8,2 %
C	72	58,8 %
autres	21,5	17,5 %
TOTAL	122,5	100 %

Source : rapport de présentation du compte administratif 2018

La municipalité a bénéficié, pour l'exécution du plan ANCF, d'un effet « générationnel », compte tenu du vieillissement des agents. En effet, au 31 décembre 2018, 456 des 1 680 agents communaux étaient âgés d'au moins 55 ans.

¹⁴⁵ Economies valorisées dans le CA 2017 et dans le BP 2018 mais pas dans le cadre du CA 2018.

¹⁴⁶ Dont 0,3 M€ de baisse de cotisations UNEDIC et d'allocations chômage.

¹⁴⁷ Par anticipation, 32 postes ont été supprimés en 2015.

L'effort de maîtrise des charges de personnel constaté à Metz, mérite d'être souligné, en regard des fortes contraintes pesant sur la masse salariale de la commune :

- exogènes : tels que le relèvement des cotisations à la caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL) et à l'institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques (IRCANTEC) à compter du 1^{er} janvier 2015, la hausse de 0,2 point du taux de cotisation du versement transport à cette même date, la revalorisation des grilles indiciaires de catégorie B et C en 2014 et 2015¹⁴⁸, la poursuite du protocole PPCR ;
- et endogènes : mise en œuvre à compter du 1^{er} janvier 2018 du nouveau régime indemnitaire (RIFSEEP) qui a eu comme effet sa revalorisation pour près de 80 % du personnel municipal¹⁴⁹, augmentation de la part employeur au titre de la protection sociale complémentaire des agents en 2017.

En 2018, les charges de personnel de la commune de Metz (668 €/habitant) étaient inférieures de 2 % à celles des communes de la strate (682 €/habitant)¹⁵⁰.

L'exécution du plan ANCF a contribué à limiter la croissance de la masse salariale et a permis de rebaser structurellement de 4,4 M€ les charges de personnel sur les trois exercices d'exécution de ce plan (2016 à 2018).

Evolution respective des rémunérations des personnels titulaires et non titulaires

Les rémunérations du personnel¹⁵¹ ont augmenté de 6,8 % entre 2013 et 2018 et représentaient, en 2018, 71 % du montant des charges totales de personnel nettes contre 72,6 % en 2013. Elles ont augmenté de 14,6 % entre 2014 et 2015, compte tenu de la municipalisation de la compétence petite enfance, et baissé de 8,2 % entre 2017 et 2018, conséquence du transfert de 204 postes à Metz Métropole.

Si les rémunérations des agents titulaires ont légèrement augmenté en valeur absolue de 1,8 % entre 2013 et 2018, elles ont cependant retrouvé en 2018 leur niveau de 2014, et leur part dans le total des rémunérations brutes a baissé, de 83,8 % en 2013 à 80,9 % en 2018, compte tenu des transferts de postes à l'EPCI.

Les 204 agents transférés à Metz Métropole au 1^{er} janvier 2018 comportant une proportion significative de cadres - 29 agents de catégorie A, (dont un administrateur et trois ingénieurs en chef), soit 14,2 % des postes transférés -, ce transfert explique la baisse de moitié (- 54,1 %) du régime indemnitaire versé aux agents titulaires entre 2017 et 2018.

Les rémunérations du personnel non titulaire ont augmenté de 30,8 % entre 2013 (7,8 M€) et 2018 (10,2 M€). Stables en 2013 et 2014, elles ont connu une hausse significative de 30,2 % entre 2014 et 2015, due à la création au 1^{er} janvier 2015 de 71 postes d'agents non-titulaires (soit près d'un quart des postes créés) dans le cadre de la municipalisation de la petite enfance¹⁵², avant de s'établir à environ 10 M€ en fin de période.

9.4.2 Le régime indemnitaire et la nouvelle bonification indiciaire (NBI)

Les montants versés

La part des primes et indemnités dans la rémunération des agents titulaires de la commune de Metz s'établissait à 10,7 % en 2018 contre 21,9 % en 2013, compte tenu de la baisse

¹⁴⁸ Pour une charge de 0,3 M€ en 2015.

¹⁴⁹ Augmentation d'environ 1,3 M€.

¹⁵⁰ Cf. comptes individuels des communes exercice 2018.

¹⁵¹ Retraitées des atténuations de charges.

¹⁵² Le nombre total des contractuels ayant presque doublé entre 2014 (137 agents) et 2015 (261).

importante du nombre de cadres résultant notamment de la métropolisation, de la création de directions ressources communes, et des déflations d'effectifs intervenues dans le cadre du plan ANCF.

En 2018, à compter de la mise en œuvre du RIFSEEP, le montant annuel total des cinq principales primes et indemnités¹⁵³ était de 5 312 681 €. En 2017, le montant annuel total des cinq principales primes et indemnités, s'élevait à 4 116 873 € soit un montant très proche du montant versé en 2013 (4 118 887 €).

La régularité des primes et indemnités versées

A Metz, le régime indemnitaire résulte de plusieurs délibérations du conseil municipal, notamment celles du 11 juin 1990, 20 mars 1991, 15 décembre 1993, 24 novembre 1995, 29 avril 2004, 18 décembre 2014, 28 avril 2016, 30 novembre 2017 et 5 juillet 2018.

La chambre a procédé à l'examen du régime indemnitaire de 40 agents sur l'exercice 2018, dont les primes et indemnités des neuf agents percevant les traitements les plus élevés de la commune¹⁵⁴ : DGS, directeur de cabinet du maire, directeur général délégué à la coopération institutionnelle, directeurs généraux adjoints aux pôles rayonnement et animation urbaine, développement, services urbains et énergie, chef du service culture, chef du service transition énergétique et prévention des risques, chef du service parcs, jardins et espaces naturels et chef du service patrimoine bâti et logistique technique. La sélection des autres dossiers résulte d'un sondage.

Le régime indemnitaire avant la mise en place du RIFSEEP au 1^{er} janvier 2018

Jusqu'au 1^{er} janvier 2018, date de mise en place du RIFSEEP, le régime indemnitaire des agents communaux relevait de la délibération du conseil municipal du 29 avril 2004.

Les arrêtés individuels d'attribution des primes et indemnités versées n'étaient pas, ou rarement, pris, durant la période antérieure au 31 décembre 2017.

Ainsi, concernant les 40 agents de tous cadres d'emploi, filières et catégories, dont les dossiers ont été contrôlés, aucun arrêté n'avait été établi pour les primes et indemnités perçues antérieurement au RIFSEEP, et déterminées notamment par la délibération du conseil municipal du 29 avril 2004.

Une campagne de régularisation progressive a toutefois été entreprise à compter de la mise en œuvre du RIFSEEP au 1^{er} janvier 2018¹⁵⁵.

La chambre invite l'autorité territoriale à prendre les décisions individuelles déterminant le taux applicable à chaque agent des primes et indemnités dont ils bénéficient.

L'allocation sociale de fin d'année

Une allocation sociale de fin d'année avait été créée par une délibération du 11 juin 1990, ses règles d'attribution ayant été modifiées par délibérations du 15 décembre 1993 et du 24 novembre 1995.

Jusqu'au 31 décembre 1995, ce treizième mois, désigné dans la délibération du 24 novembre 1995 comme « complément de rémunération », était versé par l'amicale du personnel municipal.

¹⁵³ Indemnité liée aux Fonctions, aux Sujétions et à l'Expertise (IFSE), prime mensuelle, indemnité compensatrice de la prime mensuelle, indemnité de police municipale, indemnité compensatrice de l'IFSE.

¹⁵⁴ En décembre 2018.

¹⁵⁵ Délibération du 30 novembre 2017.

Elle correspond au traitement indiciaire du mois de novembre, et est versée à l'ensemble des agents municipaux (contractuels y compris) en activité à raison de 15 % du montant de référence en mai, et pour le reliquat au mois de décembre.

Des dégrèvements du montant initial peuvent intervenir en raison :

- de l'absentéisme médical, (déduction de 1/360^{ème} par jour d'absence de maladie ordinaire) ;
- d'une notation attribuée par le chef de service et tenant compte notamment des observations ou sanctions dont a pu faire l'objet un agent au cours de l'année¹⁵⁶.

Le montant versé s'élevait à 3,3 M€ en 2018, cette prime étant attribuée à 2 499 agents.

En l'absence de production d'une délibération du conseil municipal instituant cette prime, antérieure à l'entrée en vigueur de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, celle-ci ne relève pas des dispositions de l'article 111 de la même loi qui dispose que : « *par exception à la limite résultant du premier alinéa de l'article 88, les avantages collectivement acquis ayant le caractère de complément de rémunération que les collectivités locales et leurs établissements publics ont mis en place avant l'entrée en vigueur de la présente loi sont maintenus au profit de l'ensemble de leurs agents, lorsque ces avantages sont pris en compte dans le budget de la collectivité ou de l'établissement* ».

En effet, la motion du 4 novembre 1983 de protestation contre un amendement à un texte de loi communiquée à la chambre par l'ordonnateur ne peut être considérée comme une délibération instituant ou validant le versement d'une allocation de fin d'année pour les agents de la ville.

Le versement d'une allocation sociale de fin d'année n'étant, en outre, prévu par aucun texte réglementaire applicable à la fonction publique, ce dispositif indemnitaire mis en œuvre par la commune est illégal.

Tableau 31 : L'allocation sociale de fin d'année – 2013/2018

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Total allocation sociale (en nombre)	2 291	2 313	2 663	2 679	2 676	2 499
Total allocation sociale (montant en €)	3 152 128	3 167 006	3 672 850	3 676 057	3 690 052	3 351 702

Source : service des ressources humaines

Rappel du droit n° 8 : Mettre fin au versement de l'allocation de fin d'année qui ne constitue pas un avantage collectivement acquis au sens de l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions relatives à la fonction publique territoriale.

La prime d'intéressement

Une prime d'intéressement avait été créée, à compter du 1^{er} janvier 1990 par une délibération postérieure du 20 mars 1991, ses règles d'attribution ayant été modifiées par délibération du 24 novembre 1995.

Versée au mois de mars à l'ensemble des agents municipaux en activité comptant une année de présence, elle peut représenter pour chaque agent 0 à 100 % du traitement indiciaire, la base de traitement prise en compte étant celle du mois de novembre. L'enveloppe financière globale représente au maximum 40 % de la masse salariale mensuelle.

¹⁵⁶ Réduction possible de 10, 25, 50, 75 ou 100 % du montant.

Une modulation individuelle du montant intervient pour chaque agent en fonction des critères suivants :

- note attribuée par le chef de service sanctionnant la valeur et les performances ;
- disponibilité, puisqu'à partir de 28 jours d'indisponibilités au travail, la prime n'est plus versée ;
- des observations et sanctions de l'agent en cours d'année, faisant l'objet d'un coefficient réducteur.

Les bénéficiaires actuels de cette prime sont les agents en activité ou en détachement, éligibles à terme au RIFSEEP (hors police municipale), qui ne perçoivent donc pas actuellement de complément indemnitaire annuel (CIA).

Le nombre de bénéficiaires a quasiment été divisé par trois entre 2017 et 2018, compte tenu de la montée en puissance progressive du CIA, et des transferts de postes vers Metz Métropole intervenus au 1^{er} janvier 2018, et s'élevait à 648 agents pour un montant versé de 472 982 € en 2018 (436 056 € versé en 2019 pour 639 agents). A compter de 2019, l'absentéisme n'impacte plus le versement de cette prime.

Tableau 32 : La prime d'intéressement – 2013/2018

	2013	2014	2015*	2016	2017	2018**
Prime d'intéressement (bénéficiaires)	1 622	1 619	1 865	1 841	1 799	648
Prime d'intéressement (montant en €)	1 261 648	1 275 350	1 450 688	1 484 714	1 438 601	472 982
Montant moyen versé (€)	778	788	778	806	800	730

Source : service des ressources humaines/ *Transfert CCAS/ ** Transferts agents à Metz Métropole et mise en place du CIA

Cette prime était dépourvue de base juridique jusqu'à l'entrée en vigueur du décret n° 2012-624 du 3 mai 2012 fixant les modalités et les limites de la prime d'intéressement à la performance collective des services dans les collectivités territoriales et leurs établissements publics.

Depuis lors, les modalités de versement de cette prime sont irrégulières, les règles appliquées au sein de la commune de Metz différant de celles prévues par le décret¹⁵⁷.

En effet, le décret n° 2012-625 du 3 mai 2012 fixe à 300 € le plafond annuel de cette prime. Dans la limite de ce plafond, dans les collectivités territoriales ou les établissements publics dans lesquels la prime a été instituée, l'assemblée délibérante doit fixer le montant maximal de la prime susceptible d'être attribuée aux agents du service ou du groupe de services relevant du dispositif d'intéressement. En outre, pour prétendre au versement de la prime d'intéressement, une présence effective dans le service d'au moins six mois est requise.

L'examen par sondage des bulletins de paye et des dossiers administratifs de 20 agents a fait apparaître qu'en 2018, les indemnités versées, qui représentaient un montant total de 35 313 € outrepassaient, pour chacun des agents, le plafond de 300 € annuels, et qu'aucune modulation individuelle n'était mise en oeuvre.

Toutefois, l'ensemble des cadres d'emploi étant désormais éligibles au RIFSEEP suite à la parution du décret n° 2020-182 du 27 février 2020 relatif au régime indemnitaire des agents

¹⁵⁷ La prime d'intéressement à la performance collective des services a été mise en place, dans la fonction publique, par la loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique.

de la fonction publique territoriale, la chambre prend note de l'engagement de l'ordonnateur à ne plus verser la prime d'intéressement à compter de 2021.

Le RIFSEEP

Le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 a instauré pour les fonctionnaires d'Etat un nouveau régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) qui s'est progressivement substitué à l'ensemble des primes ou indemnités versées antérieurement, hormis celles pour lesquelles un maintien est explicitement prévu.

Par délibération du 30 novembre 2017, la commune de Metz a instauré le RIFSEEP à compter du 1^{er} janvier 2018.

Composé de deux volets, l'indemnité liée aux fonctions, aux sujétions et à l'expertise (IFSE) et le complément indemnitaire annuel (CIA), le nouveau régime indemnitaire proposé repose sur les principes suivants :

- la valorisation des fonctions occupées et l'équité entre filières par une classification centrée sur les fonctions exercées. Seuls la catégorie (A, B, C) et le groupe de fonction détermineront désormais le montant du régime indemnitaire alloué, indépendamment du grade et de la filière d'appartenance ;
- la valorisation de l'engagement professionnel et de l'assiduité au travers du Complément Indemnitaire Annuel (CIA) ;
- le maintien à titre individuel du régime indemnitaire mensuel antérieur si l'IFSE est moins favorable. Le différentiel sera couvert par une indemnité de compensation dont les modalités d'attribution garantiront aussi le maintien des effets du déroulement de carrière (avancements d'échelon, grade, augmentation du point d'indice...).

L'enveloppe de crédits supplémentaires réservés à la mise en place de ce nouveau dispositif s'élevait à 1,3 M€. Les montants versés au titre de l'IFSE et du CIA représentaient respectivement 3 048 133 € en 2018 (pour 1 178 bénéficiaires), et 757 792 € (pour 999 bénéficiaires).

Un seul des 25 dossiers contrôlés ne comportait pas les arrêtés afférents justifiant de l'attribution de cette indemnité.

La chambre invite l'autorité territoriale à prendre l'ensemble des arrêtés individuels déterminant le montant des IFSE et CIA versés, pour les agents concernés.

Les évolutions du RIFSEEP

Quelques modifications ont été apportées au dispositif par la délibération n° 18-07-05-4 du 5 juillet 2018.

D'une part, afin de tenir compte des missions spécifiques de sécurité publique des agents de surveillance de la voie publique (ASVP) et de certains agents municipaux assermentés ayant pour mission principale de veiller au respect de la réglementation, il a été instauré une sujétion particulière d'un montant mensuel de 40 €.

D'autre part, la retenue sur le montant du CIA pour absentéisme à raison d'1/30^{ème} par jour d'absence, a été désormais appliquée non plus sur la totalité du montant plafond mais sur la moitié de ce plafond, le montant brut annuel du CIA pour le groupe de fonction B3 est porté à 950 € au lieu de 900 € et, pour faciliter la mobilité inter collectivités, en cas de recrutement en cours d'année n-1 d'un agent du CCAS ou de Metz Métropole, éligible au CIA, les services accomplis en année N-1 au sein de l'établissement d'origine sont pris en compte.

Enfin, le RIFSEEP a été rendu applicable au cadre d'emplois des conservateurs territoriaux du patrimoine, suite à l'arrêté du 7 décembre 2017 pris pour l'application au corps des conservateurs du patrimoine relevant du ministère de la culture et de la communication des dispositions du décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création du RIFSEEP dans la fonction publique de l'Etat.

L'ensemble de ces mesures a pris effet au 1^{er} janvier 2018, hormis celle concernant la modulation du CIA en fonction de l'absentéisme qui a pris effet au 1^{er} janvier 2019.

Le décret n° 2020-182 du 27 février 2020 relatif au régime indemnitaire des agents de la fonction publique territoriale permet aux cadres d'emplois des filières administrative, technique, médico-sociale, culturelle, sportive et animation non encore éligibles au RIFSEEP de pouvoir désormais en bénéficier.

Par délibération en date du 19 novembre 2020, la commune a étendu le dispositif du RIFSEEP aux cadres d'emplois représentés au sein de ses services, qui sont désormais éligibles à ce dispositif depuis la parution des arrêtés ministériels afférents aux corps équivalents de la fonction publique de l'Etat.

L'indemnité compensatrice

La délibération n° 17-11-30-4 du 30 novembre 2017 a créé une indemnité compensatrice pour les agents qui subiraient une baisse de leur régime indemnitaire mensuel, dans le cadre de la mise en place des nouvelles dispositions applicables au 1^{er} janvier 2018.

Versée mensuellement, elle est dégressive jusqu'à extinction : lors d'un changement de groupe de fonction entraînant une augmentation du régime indemnitaire mensuel (IFSE) ou en cas de revalorisation de l'IFSE, l'indemnité est réduite à due proportion de cette augmentation. Elle a vocation à être maintenue jusqu'à ce que le montant de l'IFSE prévu soit rattrapé.

Ainsi, si le montant individuel IFSE est moins favorable que le régime indemnitaire antérieur de l'agent, celui-ci bénéficie à titre individuel d'une indemnité de compensation lui garantissant le maintien de son régime indemnitaire mensuel. Le montant versé en 2018 s'élevait à 260 755 € en 2018, pour 135 bénéficiaires.

Par ailleurs, en vertu du même principe, l'indemnité compensatrice est versée aux agents en attente d'éligibilité au RIFSEEP, ce qui représentait 377 730 € pour 205 bénéficiaires en 2018. Enfin, cette indemnité était perçue cette même année par les agents non éligibles au RIFSEEP du fait de l'absence de cadres d'emplois de référence, et/ou non éligibles (cas de certains agents non titulaires), soit un montant de 164 020 € (63 bénéficiaires).

Le RIFSEEP est cumulable, avec certaines primes, telles celles compensant les pertes de pouvoir d'achat (ex : indemnité compensatrice ou différentielle, garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA), etc.), ce que sont au cas d'espèce les indemnités compensatrices susnommées.

Le versement de cette indemnité de compensation instaurée avec la mise en œuvre du RIFSEEP à compter du 1^{er} janvier 2018, n'appelle pas d'observation.

La nouvelle bonification indiciaire

Le décret n° 2006-779 du 3 juillet 2006 portant attribution de la nouvelle bonification indiciaire à certains personnels de la fonction publique territoriale précise que cet élément de la rémunération est pris en compte pour le calcul de la retraite et qu'il est versé mensuellement aux fonctionnaires territoriaux exerçant précisément certaines fonctions.

Au 31 décembre 2018, 623 agents bénéficiaient de la NBI, contre 717 en décembre 2013. Le montant global s'élevait à 486 596 € en 2018, contre 526 274 € en 2013, soit une diminution de 7,5 %.

Si les services imputent cette baisse à un important travail de mise en cohérence des attributions de NBI à la réalité des postes tenus et de leur technicité, la chambre relève que, sans méconnaître l'ampleur du travail effectué, elle résulte aussi en bonne partie des transferts d'agents de la commune vers Metz Métropole – ces transferts comportant un nombre significatif de cadres A et B.

Bien que la NBI soit perçue par environ un tiers des agents de la commune (33,9 % en décembre 2018, contre 38,4 %) ¹⁵⁸, la part de la NBI dans la masse salariale ¹⁵⁹ est demeurée à un niveau peu significatif, et est restée stable entre 2013 (0,7 %) et 2018 (0,6 %). L'examen des motifs d'attribution pour 16 agents de la commune, révèle que la commune respecte les termes du décret précité.

A l'instar des décisions individuelles prise en matière d'attribution de régime indemnitaire, les arrêtés attribuant le bénéfice d'une bonification indiciaire étaient rarement pris avant la mise en œuvre du RIFSEEP. Cette situation est progressivement résorbée avec la mise en œuvre de ce nouveau régime indemnitaire.

Le nombre de points de NBI ¹⁶⁰ n'est pas mentionné dans les 16 bulletins de paye contrôlés. Néanmoins, les calculs ont permis d'établir que dans 14 cas, le montant correspond au nombre de points prévu et que deux cas présentent des incohérences :

- une attachée, assurant des fonctions de conception et coordination dans le domaine administratif, qui percevait en décembre 2018 une NBI correspondant à 30 points majorés (soit 140,58 €), alors que le dernier arrêté individuel pris le 20 mars 2018 lui octroyait le bénéfice de 20 points majorés (soit 93,72 €) ;
- une assistante de conservation à temps partiel (90 % de temps complet), qui percevait en décembre 2018 une NBI correspondant à 10 points majorés (soit 42,84 €) alors que l'arrêté individuel pris le 21 janvier 2019 lui octroyait le bénéfice de 20 points majorés (soit 93,72 €) depuis le 1^{er} septembre 2018.

La chambre prend note de l'engagement de l'ordonnateur à faire figurer sur les bulletins de paye concernés le nombre de points de NBI octroyés et à veiller à la cohérence de ce nombre, des montants effectivement versés et des arrêtés attributifs.

9.4.3 Les avantages en nature

Les logements de fonction

Conformément à l'article 21 de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990 modifiée, il appartient au conseil municipal de fixer la liste des emplois pour lesquels un logement de fonction peut être attribué à titre gratuit ou moyennant une redevance, en raison des contraintes liées à leur fonction.

Par délibération du 29 octobre 2015, la commune a déterminé la liste des emplois et des conditions d'occupation des logements de fonction.

Au 1^{er} avril 2019, 40 agents bénéficiaient d'une concession de logement pour nécessité absolue de service (NAS), contre 55 au 1^{er} janvier 2013. Aucun logement n'était octroyé dans le cadre d'une convention d'occupation précaire avec astreinte.

¹⁵⁸ Soit pour le mois de référence (décembre 2018) 623/1838 et pour décembre 2013, 717/1866.

¹⁵⁹ Chapitre 012 - Charges de personnel et frais assimilés.

¹⁶⁰ Au 1^{er} janvier 2018, la valeur du point d'indice restait fixée à 4,6860 €.

Les arrêtés pris pour ces agents¹⁶¹ précisent que la fourniture de l'eau, du gaz, de l'électricité et du chauffage sont à la charge du bénéficiaire.

Ils mentionnent par ailleurs le paiement des charges locatives par l'occupant, de même que les mentions obligatoires telles que la localisation, la consistance et la superficie des locaux mis à disposition, le nombre et la qualité des personnes à charge occupant le logement, les conditions financières, les prestations accessoires et les charges de la concession, conformément à l'article R. 2124-66 du code général de la propriété des personnes publiques.

Enfin, conformément à l'article L. 242.1 du code de la sécurité sociale, l'examen des bulletins de paye des intéressés atteste que les avantages en nature conférés à ces agents sont inclus dans l'assiette des cotisations sociales.

Les modalités d'attribution des logements de fonction n'appellent pas d'observation.

Le véhicule de fonction de la DGS

Bien qu'aucune délibération ne détermine les dépenses liées à l'utilisation et à l'entretien du véhicule prises en charge par l'employeur (cf. article L. 2123-18-1-1 du CGCT) un arrêté individuel du 19 juillet 2016 met à disposition de la DGS un véhicule de fonction depuis le 1^{er} juin 2016, et précise les règles afférentes à son utilisation. Par ailleurs, les bulletins de paye de la DGS matérialisent l'avantage en nature détenu (soit 219 €/mois)¹⁶².

Les conditions d'octroi ainsi que les modalités d'utilisation d'un véhicule de fonction par la DGS n'appellent pas d'observation.

10. LE CHAUFFAGE URBAIN

10.1 Présentation du réseau de chauffage urbain messin

Le service public du chauffage urbain de Metz est constitué de deux réseaux, Metz Cité et Metz Est, d'une longueur totale de 114 kms, qui sont interconnectés depuis 2007.

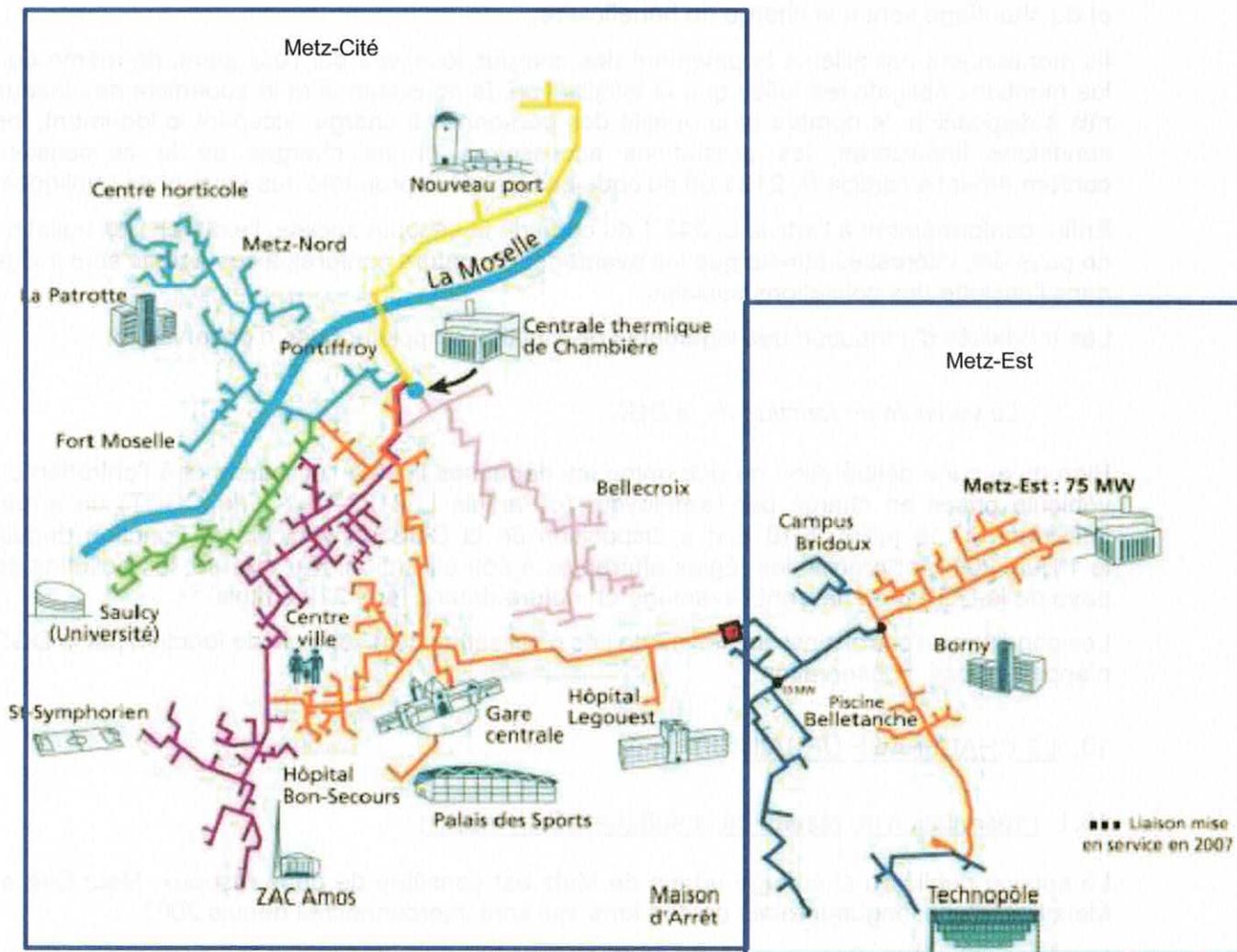
Le réseau de Metz-Cité s'étendait, en 2017, sur plus de 80 kms de tuyauteries, pour une puissance totale souscrite de 240 mégawatts (MW). Il desservait 2 403 abonnés, dont l'université (Saulcy) et une malterie (nouveau port). Le réseau comptait 441 sous-stations dont 246 étaient la propriété des abonnés.

Le réseau de Metz-Est comprenait plus de 34 kms de tuyauteries, pour une puissance totale souscrite de 120 MW. Il desservait 348 abonnés, dont le Technopôle, le centre hospitalier régional et un campus universitaire. Le réseau comptait 153 sous-stations.

¹⁶¹ Les logements ont été concédés, pour la plupart, à compter du 1^{er} janvier 2016.

¹⁶² L'attribution d'un tel véhicule ayant fait l'objet d'une déclaration fiscale et sociale au prorata des kilomètres parcourus à titre professionnel ou à titre non professionnel, selon les bases définies par l'union de recouvrement des cotisations de sécurité sociales et d'allocations familiales (URSSAF) et la réglementation fiscale. Cf. article n° 82 du Code général des impôts, et instruction BOI-RSA-BASE-20-20-20160801 du 1^{er} août 2016.

Figure 1 : Le réseau de chauffage urbain messin



Source : schéma directeur du réseau de chauffage urbain de Metz – 30 juin 2015

L'usine d'électricité de Metz (UEM) est aujourd'hui le délégataire unique du service public de chauffage urbain de ces deux réseaux, par le biais de deux délégations de service public.

Jusqu'en 2017, aucun pavillon individuel n'était desservi par le réseau de chauffage urbain, seuls les bâtiments à usage collectif (industriels, résidentiels et tertiaires) bénéficiaient de la distribution de chaleur par le délégataire.

10.2 Historique des réseaux de chauffage urbain de la ville de Metz

Démarré fin 1955, suite à une proposition de la régie « usine d'Electricité de Metz », le réseau du chauffage urbain s'est développé progressivement sur les secteurs Patrotte, Sainte Barbe, Belle-Isle, Bon-Secours et Bellecroix.

Dès 1961, les besoins en chaleur amènent la construction de la centrale combinée chaleur force de Chambière, équipée de deux chaudières charbon et d'un groupe turbo alternateur à contrepression et soutirage.

En 1964, la centrale et le réseau de chauffage urbain de Metz-Est sont construits.

En 1970, l'Usine d'Incinération des Ordures Ménagères (UIOM) est raccordée à la centrale de Chambière via un réseau vapeur permettant la valorisation de l'énergie de récupération sur le réseau de chauffage urbain.

De 1990 à 2000, le réseau de Metz-Est se développe sur les secteurs Technopôle (Lycée de la communication, centre régional des œuvres universitaires et scolaires, université...), Bridoux, Schuman/Belletanche, l'Hôpital Claude Bernard.

En 2001, l'UEM rénove ses installations afin de permettre un abaissement des émissions en oxyde d'azote. En novembre de la même année, la nouvelle unité de valorisation énergétique de la régie Haganis (régie de Metz métropole), composée de deux fours, injecte sa vapeur issue de l'incinération des déchets vers la centrale de Chambièrre, en complément des divers combustibles utilisés pour la fourniture de chaleur.

En 2005, l'UEM est le délégataire du réseau de Metz-Cité. Suite à la mise en service de l'interconnexion des deux réseaux en 2007, il devient également le délégataire du réseau de Metz-Est.

En janvier 2013, le site de Chambièrre exploite la toute nouvelle centrale de cogénération biomasse. Celle-ci alimente le réseau de chaleur avec plus de 60 % d'énergie renouvelable.

A compter du 1^{er} janvier 2018, lors de la création de la métropole Metz Métropole, les compétences concession de la distribution publique d'électricité et de gaz et création, aménagement, entretien et gestion de réseaux de chaleur ou de froid urbains ont été transférées à cet établissement public de coopération intercommunale, conformément à l'article L. 5217-2 du code général des collectivités territoriales. Aussi, l'examen de la compétence chauffage urbain ne concernera que la période 2013 à 2017.

10.3 Les activités d'UEM

Outre la fourniture de chaleur, la production, la distribution et la fourniture d'électricité, elles comprennent aujourd'hui principalement l'éclairage public, la télévision par câble (1993), l'édition de logiciel informatique (2004), la fourniture de gaz, la location de vélos électriques (2009) et les bornes de recharge de véhicules électriques (2013). Jusqu'à fin 2017, UEM a été le délégataire de la commune de Metz pour la gestion du service de distribution de chaleur et d'eau chaude sanitaire des deux réseaux de chauffage urbain (contrats de concession des 13 juin 2006 et 14 janvier 2010, avec effet jusqu'en juillet 2025).

10.4 La fourniture de chaleur

Un réseau de chaleur est un système de distribution de chaleur produite de façon centralisée, permettant de desservir plusieurs abonnés. Il comprend une ou plusieurs unités de production de chaleur, un réseau de distribution primaire dans lequel la chaleur est transportée par un fluide caloporteur, et un ensemble de sous-stations d'échange, à partir desquelles les bâtiments sont desservis par un réseau de distribution secondaire.

Tout réseau de chaleur comporte les principaux éléments suivants :

- l'unité de production de chaleur ;
- le réseau de distribution primaire ;
- les sous-stations d'échange.

Jusqu'au 31 décembre 2017, la commune de Metz a exercé la compétence de la production, du transport et de la distribution de chaleur et d'eau chaude sanitaire (ECS) (point 4 du schéma directeur d'évolution du réseau du chauffage urbain). Deux réseaux de chaleur existent à Metz, le réseau de Metz Cité et le réseau de Metz-Est interconnectés depuis 2007. La centrale de Chambièrre, qui appartient à la SEM UEM, fournit aujourd'hui l'essentiel de la chaleur.

10.4.1 La centrale de Chambière

La centrale de Chambière produit à la fois de l'électricité et de la chaleur. Elle constitue la principale unité de fourniture de chauffage urbain de Metz. En 2017, l'énergie en sortie de la chaufferie de Chambière représentait 97,3 % de l'énergie totale des deux réseaux de chaleur, Metz-Cité et Metz-Est.

Tableau 33 : Part des énergies produites par la centrale de Chambière

En GWh	2013	2014	2015	2016	2017
Energie sortie des chaufferies Metz-Cité et Metz-Est	486,8	421,6	469	501,1	499,9
Part produite par centrale de Chambière	481,7	416,1	461,8	485,5	486,3
En %	99	98,7	98,5	96,9	97,3

Source : données issues des rapports annuels du délégataire réseaux de Metz-Cité et Metz-Est 2013 à 2017

En 2017, cette centrale était composée de deux unités de cogénération gaz (1992 et 2017), d'une chaudière à gaz (2012), de deux chaudières à charbon (1962 et 1976) et d'une unité de cogénération biomasse (2012). Elle récupérait également auprès de Haganis de la chaleur issue de l'incinération des déchets ménagers dans son unité de valorisation énergétique (UVE).

L'énergie primaire est celle contenue dans les ressources naturelles, avant sa transformation. Elle tient compte de l'énergie nécessaire à la production, au stockage, au transport et à la distribution de la chaleur.

Tableau 34 : Les énergies primaires de la centrale de Chambière

Energie primaire en GWh	2013	2014	2015	2016	2017 ¹⁶³	Evolution en %
Gaz	71,2	86,3	152	275,7	327,6	360,1
Charbon	145,3	84,4	82,2	52,9	34,7	- 76,1
<i>Total énergies fossiles</i>	<i>216,5</i>	<i>170,7</i>	<i>234,2</i>	<i>328,6</i>	<i>362,3</i>	<i>67,3</i>
UVE (A)	199,9	209,9	206,6	212	223,7	11,9
Biomasse (bois B)	303,8	305,8	290,9	264,8	298,9	- 1,6
<i>Total EnR&R¹⁶⁴ (A+B)</i>	<i>503,7</i>	<i>515,7</i>	<i>497,5</i>	<i>476,8</i>	<i>522,6</i>	<i>3,8</i>
Total énergies primaires	720,2	686,4	731,7	805,4	884,9	22,9
Dont EnR&R en %	69,9	75,1	68	59,2	59,1	
DJU ¹⁶⁵ base 18°C	2 984	2 375,5	2 626,7	2 682	2 695	

Source : données issues des rapports annuels du délégataire de Metz-Cité de 2013 à 2017, commune de Metz

Les consommations de la centrale de Chambière en énergie primaire ont été les plus basses en 2014 du fait des conditions climatiques, avec le nombre de DJU le plus faible de la période (annexe 10).

Le total des énergies primaires utilisées a augmenté de 22,9 % entre 2013 et 2017. Cette augmentation était essentiellement due aux énergies fossiles (+ 145,8 GWh), en particulier le gaz à compter de 2015. Elle résultait d'une production plus importante d'électricité à compter de 2016, suite à l'augmentation de la demande et donc de l'utilisation du gaz, plus rentable

¹⁶³ Le rapport du délégataire n'a pas intégré la turbine à gaz n° 2 mise en service en 2017.

¹⁶⁴ EnR&R : énergie renouvelable et de récupération.

¹⁶⁵ DJU ou degré jour unifié est la différence entre la température extérieure et une température de référence (18° C par exemple). Cette donnée permet de corriger les consommations énergétiques des variations saisonnières.

pour cette production. Elle était également corrélative à la baisse des consommations de charbon (- 111 GWh).

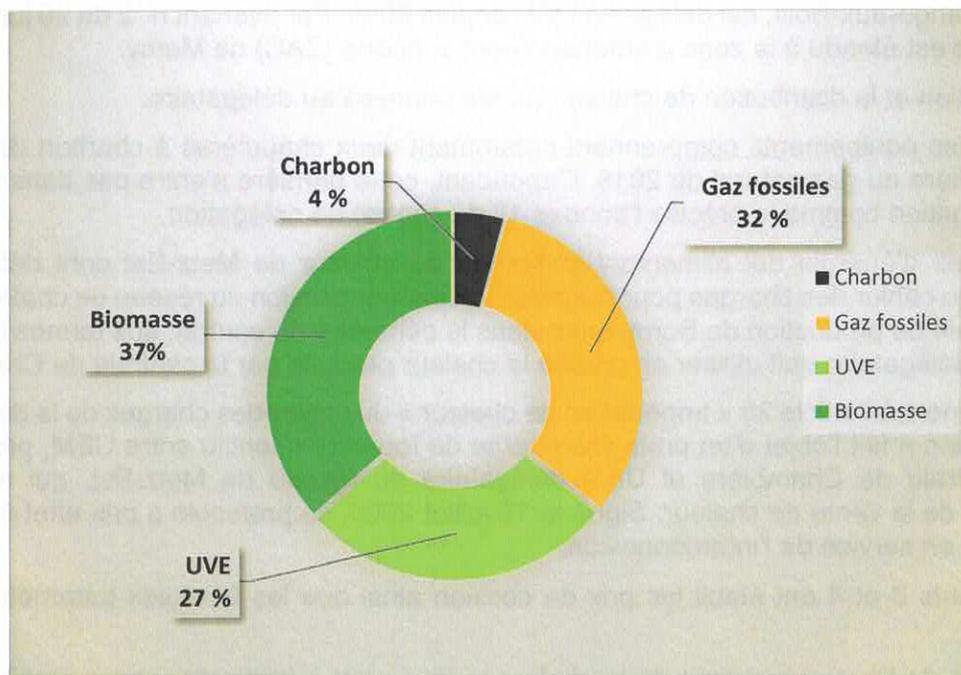
Tableau 35 : Production de la centrale de Chambière

En GWh	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution en %
Production d'électricité	168,1	204,9	189,9	255,7	316,1	88
Production de chaleur	552,1	481,5	541,8	549,7	568,8	3

Source : commune de Metz

Les énergies renouvelables et de récupération ont progressé plus faiblement que les énergies fossiles (+ 3,8 %). La vapeur récupérée de l'incinération des déchets ménagers a augmenté de 11,9 % entre 2013 et 2017 alors que la consommation de bois a baissé de 1,6 % sur la même période. En conséquence, la part des énergies renouvelables et de récupération a baissé sur la période, en passant de 69,9 % en 2013 à 59,1 % en 2017.

Figure 2 : Energies primaires de la centrale de Chambière - 2017



Source : CRC, données issues du rapport annuel 2017

10.4.2 La fourniture de chaleur au réseau de Metz-Cité

Le réseau de Metz-Cité, le plus ancien, couvre les quartiers du centre-ville et de Metz Nord. Sa gestion est déléguée à UEM depuis 2010. La chaleur est produite par la centrale de Chambière. Le réseau fournit également de la chaleur à celui de Metz-Est, via une interconnexion mise en service en 2007, dans les conditions définies par une convention prévue par l'article 48.8 du contrat de délégation entre les deux délégataires.

Cette convention, en date du 31 décembre 2010, met à la charge du délégataire de Metz-Est (UEM) le transport de la chaleur via le réseau de Metz-Cité pour un montant révisable de 582 000 € HT par an, payable mensuellement par douzième.

L'article 2 du contrat de concession stipule que le délégataire assure la gestion du service de distribution de chaleur qui comporte le transport du chauffage vers les lieux de distribution et le transport de chaleur vers le réseau de Metz Est.

L'article 5 précise que le contrat de délégation ne comprend pas l'exploitation de l'unité de production de chaleur de Chambièrre ou « toute autre unité de production qui pourrait être construite ». Il impose au délégataire de « privilégier tout au long du contrat la recherche de chaleur produite à partir d'énergies non fossiles et solliciter une diversification des sources d'approvisionnement ». Il indique enfin que la chaleur provient de la centrale thermique de Chambièrre, qui appartient à la SEM UEM au titre de la production d'électricité.

Cependant, l'article 5 de la délégation, repris par l'article 27 du même contrat, impose au délégataire de se procurer la chaleur à la centrale de Chambièrre, sans en maîtriser ni le fonctionnement ni les coûts sauf à ce que l'exploitant de la centrale soit le même que celui de la distribution.

Par ailleurs, le schéma directeur indique que la commune de Metz était compétente pour la production et la fourniture de chaleur au réseau de Metz-Cité, alors que les seules installations de production de chaleur existantes sont la propriété de la SEM UEM.

10.4.3 La production de chaleur du réseau de Metz-Est

Le réseau de Metz-Est, dont le périmètre couvre les secteurs de Borny, de Grigy-Technopôle et de la Grange-aux-Bois, est délégué à UEM depuis 2005. Par avenant n° 2 du 20 juillet 2011, le réseau s'est étendu à la zone d'aménagement concerté (ZAC) de Mercy.

La production et la distribution de chaleur ont été confiées au délégataire.

En 2017, les équipements comprennent notamment deux chaudières à charbon de 1985 et une chaudière au gaz naturel de 2015. Cependant, cette dernière n'entre pas dans les biens de la délégation comme le précise l'annexe 12 du contrat de délégation.

Les sources d'énergie qui alimentent le réseau de chaleur de Metz-Est sont définies par l'article 5 du cahier des charges pour l'exploitation par concession du réseau de chaleur. Ainsi, si la centrale de production de Borny entre dans le périmètre du contrat, aux termes du même article, le délégataire doit utiliser en priorité la chaleur produite par la centrale de Chambièrre.

Conformément à l'article 25 « Importation de chaleur » du cahier des charges de la délégation, cette cession a fait l'objet d'un protocole interne de fourniture conclu entre UEM, propriétaire de la centrale de Chambièrre et UEM délégataire du réseau de Metz-Est, qui a fixé les conditions de la vente de chaleur. Signé le 15 juillet 2008, ce protocole a pris effet à compter de la mise en service de l'interconnexion.

Les avenants 3 et 4 ont établi les prix de cession ainsi que les formules paramétriques de révision.

La centrale de Borny produisait de la chaleur uniquement à partir d'énergies fossiles. Entre 2013 et 2017, elle était équipée de deux chaudières à charbon dont les puissances thermiques maximales étaient de 17,2 MW et de 26,8 MW et d'une chaudière à gaz (puissance thermique maximale de 32,5 MW), à compter de 2016 (annexe 10).

Jusqu'en 2014, une chaudière de fioul lourd très basse teneur en soufre (TBTS) de secours (puissance thermique maximale de 33 MW) complétait les équipements de production de chaleur.

Le total des énergies primaires utilisées par la centrale de Borny a augmenté de 169 % entre 2013 et 2017. Cette augmentation résulte de la mise en service de la chaudière à gaz en 2016. Si les consommations de charbon ont augmenté entre 2013 et 2016, passant de 6,3 GWh à 10 GWh, la centrale a consommé uniquement du gaz en 2017.

Tableau 36 : Les énergies primaires de la centrale de Borny

En GWh	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution en %
Gaz	0	0	0	9,8	16,9	
Charbon	6,3	7,1	8,4	10	0	
Total énergies primaires	6,3	7,1	8,4	19,8	16,9	168,8

Source : données issues des rapports du délégataire de Metz-Est 2013 à 2017

10.4.4 Les quotas de gaz à effet de serre

Le système d'échange de quotas d'émission de l'Union Européenne (SEQUE-UE) a pour objectif de réduire les émissions de gaz à effet de serre. Il s'applique à 11 000 entreprises, dont les réseaux de chaleur, qui développent une puissance supérieure à 20 MW.

Les plans nationaux d'attribution de quotas (PNAQ) déterminent la quantité de gaz à effet de serre que sont autorisées à émettre les entreprises de chaque Etat membre de l'Union Européenne.

Le plan 2013-2020 prévoyait une baisse des allocations gratuites pour l'ensemble des secteurs.

L'arrêté du 24 janvier 2014 modifié a fixé la liste des exploitants auxquels sont affectés des quotas d'émission de gaz à effet de serre et le montant des quotas affectés à titre gratuit pour la période 2013 à 2020.

10.4.4.1 Les quotas alloués et les émissions de la centrale de Borny

Le total des allocations gratuites de quotas de la centrale de Borny de la période 2013 à 2017 était de 78 102 tonnes. Le total des émissions de gaz à effet de serre (GES) a été de 16 413 tonnes. Ainsi, 79 % des quotas alloués ont été économisés sur cette période.

Tableau 37 : Les quotas de gaz à effet de serre de la centrale de Metz-Est

	2013	2014	2015	2016	2017	Total	Evolution en %
Quotas alloués à titre gratuit en tonnes	22 685	18 737	15 210	12 095	9 375	78 102	- 58,7
Emissions de GES ¹⁶⁶ en tonnes	2 093	2 863	2 890	5 303	3 264	16 413	55,9
Quotas économisés en tonnes	20 592	15 874	12 320	6 792	6 111	61 689	
Total énergies primaires produites par Metz-Est en GWh	6,3	7,1	8,4	19,8	16,9		168,6

Source : arrêté du 24 janvier 2014 modifié, rapports du délégataire de Metz-Est 2013 à 2017, données de la commune de Metz

Jusqu'en 2016, les émissions de GES (+ 153,4 %) ont progressé moins vite que les consommations d'énergies primaires (+ 213,3 %). En 2017, suite à l'utilisation exclusive de la chaudière à gaz, les émissions de GES et les énergies primaires ont baissé respectivement de 38,4 % et 14,2 % par rapport à 2016, le charbon émettant plus de GES que le gaz.

Les termes de l'article L. 229-15 du code de l'environnement applicable jusqu'au 10 octobre 2019¹⁶⁷, définissait les quotas comme étant un bien meuble matérialisé par une inscription au compte de leur détenteur dans le registre national. Ces quotas peuvent être

¹⁶⁶ GES : gaz à effet de serre.

¹⁶⁷ Article L. 229 -11 du code de l'environnement modifié par l'ordonnance n° 2019-1034 du 9 octobre 2019.

« acquis, détenus ou cédés » par tout exploitant d'une installation à laquelle a été délivrée la possibilité de rejeter une quantité de gaz à effet de serre dans l'atmosphère.

10.4.4.2 La surveillance des émissions de gaz à effet de serre

Le délégataire est tenu de surveiller et de déclarer les émissions de gaz à effet de serre pour chaque année civile et de faire vérifier ses déclarations annuelles d'émission par un vérificateur accrédité.

Selon les services de la commune de Metz, la surveillance des émissions a fait l'objet d'un contrôle annuel par un prestataire accrédité de 2013 à 2017 et aucune non-conformité n'aurait été relevée.

La commune était informée par les rapports annuels du délégataire pour Metz-Est au titre des divers contrôles menés sur les seules émissions des installations (NOx, CO₂, particules fines en particulier) depuis 2015.

La chambre observe que le délégant ne disposait pas des rapports de contrôle. Par conséquent, le contrôle de la surveillance des émissions de gaz à effet de serre était très insuffisant.

10.4.5 Le respect des objectifs de la politique énergétique nationale

Les réseaux de chaleur sont soumis aux dispositions du code de l'énergie. Ce code comporte des dispositions spécifiques à la chaleur.

La politique énergétique nationale poursuit plusieurs objectifs¹⁶⁸ :

- réduire la consommation énergétique primaire des énergies fossiles (- 30 % en 2030 par rapport à 2012). Cet objectif est modulé en fonction du facteur d'émissions de gaz à effet de serre de chacune des énergies fossiles ;
- porter la part des énergies renouvelables à 23 % de la consommation finale brute d'énergie en 2020 et à 32 % de cette consommation en 2030, (à cette date, les énergies renouvelables devront représenter 38 % de la consommation finale de chaleur) ;
- contribuer à l'atteinte des objectifs de réduction de la pollution atmosphérique prévus par le plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques défini à l'article L. 222-9 du code de l'environnement ;
- multiplier par cinq la quantité de chaleur et de froid renouvelables et de récupération livrée par les réseaux de chaleur et de froid à l'horizon 2030.

10.4.5.1 Le réseau de Metz-Cité

Le délégataire du réseau de Metz-Cité ne produit pas de chaleur. Le contrat de délégation impose toutefois de diversifier les sources d'approvisionnement et de privilégier la fourniture de chaleur issue d'énergies non fossiles (article 5 du contrat).

La centrale de Chambièrre est l'unique fournisseur du délégataire. La part des énergies renouvelables devait être supérieure à 50 % sur toute la période 2013-2017 en application des stipulations de l'article 27 du contrat de délégation, sans toutefois que le contrat ne prévoit de pénalité en cas de non-respect de cette prescription.

Si cette obligation contractuelle a été respectée sur la période 2013-2017, la part des énergies renouvelables se réduit passant de 75 % en 2014 à 59 % en 2017.

¹⁶⁸ Cf. article L. 100-4 du code de l'énergie.

Les ventes de chaleur n'ont progressé que de 5,9 % entre 2013 et 2017. Néanmoins, corrigé des degrés jours unifiés (DJU)¹⁶⁹ annuels, l'augmentation est passée à 17,3 % en cinq ans.

Tableau 38 : Evolution des ventes de chaleur du réseau de Metz-Cité

	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution en %
Ventes de chaleur en MWh (A)	276 000	251 300	276 300	294 600	292 400	5,9
DJU en nombre de jours (B)	2 984	2 375,5	2 626,7	2 682	2 695	- 9,7
A/B en MWh	92,5	105,8	105,2	109,8	108,5	17,3

Source : données issues des rapports du délégataire de Metz-Cité 2013 à 2017

10.4.5.2 Le réseau de Metz-Est

Le délégataire du réseau de Metz-Est produit de la chaleur d'origine fossile uniquement. L'article 5 du cahier des charges de la délégation impose toutefois, dans le cadre de l'interconnexion avec le réseau de Metz-Cité, l'utilisation en priorité de la chaleur issue de la centrale de Chambrière. Cette obligation n'est pas assortie de pénalités en cas de non-respect. Si la part de la chaleur en provenance de la centrale de Chambrière est restée prépondérante, elle a été en légère diminution sur la période passant de 97 % en 2013 à 91,2 % en 2017.

Tableau 39 : La chaleur mise en distribution sur le réseau de Metz-Est

En GWh	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution en %
Chaleur mise en distribution par la centrale de Borny	5,1	5,5	7,2	15,6	13,6	166,5
Importations de chaleur de la centrale de Chambrière	165,3	129,3	140,9	140,9	140,2	- 15,2
Taux des EnR&R centrale de Chambrière en %	69,9	75,1	68	59,2	59,1	
dont EnR&R	115,6	97,1	95,8	83,4	82,8	- 28,4
Total	170,4	134,8	148,1	156,5	153,8	- 9,7
Taux EnR&R du réseau Metz-Est	67,8	72,1	64,7	53,3	53,8	
Part des importations en %	97	95,9	95,1	90	91,2	

Source : données issues des rapports du délégataire de Metz-Est 2013 à 2017

Ces importations de chaleur ont permis d'économiser des quotas d'émission de gaz à effet de serre (61 689 tonnes). Elles ont également permis de respecter les trois premiers objectifs fixés par la politique énergétique nationale.

Les ventes de chaleur ont diminué de 10,6 % entre 2013 et 2017. Cependant, corrigé des DJU annuels, cette diminution n'était plus que de 1,1 % en cinq ans.

¹⁶⁹ Les degrés jours (DJ) sont une unité de mesure permettant d'apprécier l'écart entre la température moyenne d'une journée et un seuil de température de référence. Les DJU (degrés jours unifiés) correspondent à la somme des DJ sur une période de chauffage de 232 jours (du 1^{er} octobre au 20 mai). Ces données sont mesurées à échelle départementale.

Tableau 40 : Evolution des ventes de chaleur du réseau de Metz-Est

	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution en %
Ventes de chaleur en MWh (A)	156 767,5	124 742,8	132 990,7	141 837,2	140 097,9	- 10,6
DJU en nombre de jours (B)	2 984	2 375,5	2 626,7	2 682	2 695	- 9,7
A/B en MWh	52,5	52,5	50,6	52,9	52	- 1,1

Source : données issues des rapports du délégataire de Metz-Cité 2013 à 2017

10.4.6 Les obligations portant sur les données relatives aux réseaux de chaleur

Les gestionnaires de réseaux de chaleur sont chargés, à partir des données issues de leur système de comptage d'énergie, de mettre à la disposition des personnes publiques les données disponibles de production et de consommation de chaleur, dès lors que ces données sont utiles à l'accomplissement des compétences exercées par ces personnes publiques (cf. article L. 113-1 du code de l'énergie).

La liste des personnes publiques destinataires de ces données est précisée au V de l'article D. 113-3 du code de l'énergie.

Sont concernées les installations qui développent une puissance supérieure à 3 500 kilowatts et produisent de la chaleur à titre principal ou accessoire¹⁷⁰.

L'exploitant est tenu de déclarer à l'autorité administrative le volume et les caractéristiques des quantités qu'il produit et utilise, ainsi que les quantités qui sont ou qui pourraient être mises à la disposition d'usagers extérieurs. Les collectivités locales ont accès aux informations concernant les quantités et les caractéristiques de la chaleur disponible.

Les exploitants mentionnés à l'alinéa ci-dessus doivent également faire connaître à toute collectivité publique qui leur en fait la demande les conditions techniques et les tarifs auxquels la chaleur disponible est ou pourrait être livrée.

Ces données techniques ont été produites par le délégataire pour la réalisation du plan climat périmètre « convention des Maires Européens » de la commune de Metz.

10.5 La gouvernance du chauffage urbain

La loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) inscrit le développement de la chaleur renouvelable dans une politique nationale. L'article 1^{er} III de cette loi, modifiant l'article L. 100-4 du code de l'énergie, a fixé l'objectif d'une multiplication par cinq de la quantité d'énergies renouvelables et de récupération (EnR&R) livrée par les réseaux de chaleur et de froid d'ici à 2030.

L'article 194 de la même loi introduisant l'article L. 2224-38 du code général des collectivités territoriales (CGCT), reconnaît la compétence « création de réseaux de chaleur » comme étant un service public communal.

Outre les communes, compétentes pour créer des réseaux de chaleur, d'autres acteurs (Etat, régions) sont également concernés par la création et l'exploitation d'un réseau de chauffage urbain, au travers, notamment, de la fixation d'objectifs énergétiques et environnementaux. Ce contexte pose, dès lors, la question de la gouvernance concertée de l'expansion des réseaux de chauffage urbain qui doit composer avec un dispositif institutionnel complexe et l'atteinte d'objectifs européens et nationaux chiffrés.

¹⁷⁰ Cf. article L. 711-1 du code de l'énergie.

10.5.1 Les objectifs de la politique énergétique et environnementale définis par la commune de Metz

Outre les obligations issues de la réglementation européenne et nationale, la commune de Metz s'était assignée des objectifs en matière de politique énergétique et environnementale. Ils étaient déclinés dans trois principaux documents : la convention européenne des maires signée en 2009, un Agenda 21 local, reconnu « Agenda 21 local France » par le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie le 6 juin 2014 et le schéma directeur du chauffage urbain.

Les objectifs de ces documents étaient principalement de lutter contre les changements climatiques dus à la consommation d'énergie liée aux activités humaines en priorisant l'utilisation des EnR&R et en sensibilisant les jeunes générations au développement durable au travers notamment d'ateliers de formation.

10.5.2 La planification des politiques de transition énergétique

Le Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), créé par la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (Notre) de 2015, est le nouveau cadre de la planification régionale en matière d'aménagement du territoire. Il intègre le schéma régional d'aménagement et d'égalité des territoires (SRADT) auquel il se substitue, mais également d'autres documents de planification comme le schéma régional des infrastructures et des transports, le schéma régional de l'intermodalité, le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE) et le plan régional de prévention des déchets.

10.5.2.1 Le schéma régional climat-air-énergie de Lorraine (SRCAE)

Ce document, établi en décembre 2012, constatait que le territoire lorrain est largement tributaire des énergies fossiles (à hauteur de 73 %).

La surface forestière couvre 35 % du territoire lorrain et 5,3 % de la surface nationale de la forêt. La Moselle reste le département le moins boisé (29 %), ce qui implique que ce département doit importer des ressources en bois.

La fonction majeure de la forêt lorraine est la production de bois d'œuvre, de bois d'industrie et de bois pour l'énergie.

Prenant en compte le moindre boisement des forêts lorraines et l'équilibre existant entre les trois fonctions du bois, le SRCAE a fixé comme objectif pour 2020 une production du bois-énergie à 5 090 GWh.

Ce schéma lorrain a fait l'objet d'une évaluation par le schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDET), à l'état de projet au cours de la période sous revue. L'annexe 10 constate, pour la filière bois-énergie, que l'objectif précité est atteint pour les quatre départements lorrains.

10.5.2.2 Le schéma de cohérence territorial de l'agglomération messine (SCoTAM)

Le projet d'aménagement et de développements durables (PADD) du SCoTAM prévoyait également de développer la filière bois-énergie dans le respect des principes de gestion durable de la forêt. Il envisageait un développement de la filière reposant sur un équilibre entre production d'électricité et production de chaleur.

Aucun autre objectif propre aux réseaux de chaleur n'était développé dans ce document.

10.5.2.3 Le plan climat-air-énergie-territoire (PCAET)

Le plan climat-air-énergie territorial (PCAET) relève de la compétence de l'agglomération. Il est conçu comme l'outil opérationnel de coordination de la transition énergétique sur le territoire de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI). Son contenu est fixé par le décret n° 2016-849 du 28 juin 2016. Il comprend un diagnostic, une stratégie territoriale, un programme d'actions, un dispositif de suivi et d'évaluation. Le programme d'actions doit permettre de développer de manière coordonnée les réseaux de chaleur et de valoriser le potentiel en énergie de récupération. Obligatoire pour les intercommunalités de plus de 20 000 habitants à l'horizon du 1^{er} janvier 2019, et dès 2017 pour les intercommunalités de plus de 50 000 habitants, il remplace le plan climat énergie territorial en le complétant.

Le plan climat énergie territoire de la communauté d'agglomération de Metz métropole adopté en 2012 prévoyait de remplacer la centrale au charbon de Metz-Cité (centrale de Chambière) par une centrale biomasse afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre. La nouvelle centrale a été mise en service en 2013.

Ses caractéristiques techniques étaient évaluées à 100 000 tonnes de plaquettes nécessaires au fonctionnement de la centrale biomasse.

Le PCAET de 2015 ne contenait aucun objectif de développement du réseau.

Ces documents convergeaient sur le développement de la filière bois en Lorraine comme source d'énergie renouvelable dans la production de chaleur, ce qui permettait notamment d'atténuer les émissions de gaz à effet de serre. Cependant, aucun objectif d'évolution de réseau de chauffage urbain n'y était fixé, la commune de Metz ayant porté seule la réflexion du développement de son réseau, de la politique énergétique et de l'utilisation d'énergies renouvelables et durables.

La création récente de la métropole de Metz devrait entraîner la rédaction d'un nouveau plan.

10.5.2.4 Le schéma directeur des réseaux de chauffage urbain

Le schéma directeur doit être réalisé par l'autorité organisatrice du service en vertu de l'article L. 2224-38 du code général des collectivités territoriales introduit par la loi LTECV du 17 août 2015 précitée. Le schéma doit réaliser le diagnostic du réseau et évaluer la qualité du service fourni. Après avoir dressé un état des lieux des sources de chaleur existantes localement, il doit faire le point sur le potentiel commercial du réseau en matière d'extension du réseau, de densification et d'interconnexions avec d'autres réseaux. Il doit comporter un volet sur le développement des énergies renouvelables et de récupération (EnR&R). Le schéma doit conclure sur une synthèse et un plan d'actions relatif au scénario choisi.

L'objectif est d'aider chaque maître d'ouvrage d'un réseau de chaleur existant à réaliser un exercice de projection sur le devenir de son réseau à l'horizon 2030 et de lui fournir différents scénarios qui lui permettront de décider d'une programmation de travaux à entreprendre durant cette période.

Pour les collectivités chargées d'un service public de distribution de chaleur en service au 1^{er} janvier 2009, ce schéma devait être établi au 31 décembre 2018.

Le schéma directeur des réseaux de chaleur messins a été initié en janvier 2014, soit avant que son élaboration ne soit rendue obligatoire par la loi.

Selon les services, le schéma aurait été validé le 30 juin 2015 par le comité de pilotage chargé de son élaboration et transmis à l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) le 11 août 2015 afin d'obtenir les financements du fonds chaleur. Il n'a pas fait l'objet d'une présentation en conseil municipal.

Ce schéma se présente en six grandes parties, qui traitent du comité de pilotage et plus particulièrement de sa composition, des diagnostics techniques et financiers du réseau, des renouvellements des moyens de production et du passage à l'énergie renouvelable des réseaux de chauffage urbain de Metz, du schéma général d'évolution du réseau de chauffage urbain et enfin, de la feuille de route et développements du réseau de chauffage urbain sur la période 2014-2020.

La feuille de route prévoyait à l'horizon 2020 de :

- finir les développements et extensions de réseaux prévus dans la convention de subvention du fond de chaleur (il restait 32 sous stations à relier pour 18 MW) ;
- continuer la densification des réseaux de chauffage urbain dans le périmètre de desserte existant et à proximité immédiate avec notamment le raccordement des différentes ZAC de Metz pour lesquelles des conventions de développement du réseau de chauffage urbain ont été signées pour un total de 20 MW ;
- étudier les moyens de production et leur renouvellement en optimisant le mix énergétique et assurer une majorité d'énergies renouvelables dans le kWh Chauffage urbain ;
- accompagner les clients dans leur programme de rénovation énergétique et d'économie d'énergie ;
- étudier les possibilités d'extension des réseaux vers des secteurs actuellement non-desservis (études de faisabilité sur Ban-Saint-Martin, Montigny-Les-Metz, Metz Devant les Ponts, Metz Hauts de Vallières / Corchade) ;
- optimiser les performances techniques et maîtriser les coûts.

Les objectifs fixés ont été atteints. Toutefois, aucune des extensions pour lesquelles une étude de faisabilité a été prévue n'avait été réalisée fin 2017.

10.5.3 Le classement du réseau

Le maître de l'ouvrage du réseau a la possibilité de procéder à une décision de classement du réseau (cf. articles L. 712-1, R. 712-1 à R. 712-12 du code de l'énergie et arrêté du 22 décembre 2012 relatif au classement des réseaux de chaleur et de froid).

Ce classement a pour effet d'obliger toutes les installations de bâtiments neufs ou faisant l'objet de travaux de rénovation importants excédant un niveau de puissance de 30 kW à se raccorder au réseau de chauffage urbain, sauf dérogations.

La procédure de classement permet à une collectivité de rendre obligatoire le raccordement au réseau, existant ou en projet. C'est un moyen pour atteindre un périmètre économiquement viable.

Trois conditions doivent, cependant, être réunies pour permettre un classement :

- le réseau est alimenté à 50 % ou plus par des énergies renouvelables et/ou de récupération (EnR&R) ;
- un comptage des quantités d'énergie livrées par point de livraison est assuré ;
- l'équilibre financier de l'opération pendant la période d'amortissement des installations est assuré.

Cependant, les réseaux messins n'ont volontairement pas fait l'objet d'un classement, ce qui n'a pas fait obstacle au développement du réseau de chauffage urbain sur la commune de Metz.

10.5.4 Les résultats des enquêtes annuelles AMORCE

Annuellement, AMORCE¹⁷¹ publie une enquête sur les réseaux de chaleur et de froid, à partir des données produites par les exploitants des réseaux.

Les données individuelles du réseau sont destinées uniquement à l'exploitant. Si le réseau est délégué, ces données peuvent être transmises au délégant à la discrétion du délégataire.

Pour les réseaux messins, ces données ont été transmises annuellement et ont permis à la commune d'exercer une veille étroite sur l'évolution des prix mais surtout de connaître le positionnement du réseau par rapport aux autres modes de chauffage.

Ces documents ont permis à la commune de Metz de négocier un gel des prix en 2014 et la mise en œuvre du tarif développement durable la même année.

10.5.5 L'agence locale de l'énergie et du climat du pays messin

La loi relative à la transition énergétique a introduit dans le code de l'énergie un article L. 211-5-1¹⁷² qui permet aux collectivités territoriales et à leurs groupements de créer des agences locales de l'énergie et du climat (ALEC) ayant pour objet de conduire en commun des activités d'intérêt général favorisant, au niveau local, la mise en œuvre de la transition énergétique et la réduction des émissions de gaz à effet de serre dans le cadre des objectifs définis au plan national. Le statut de ces organismes n'est pas précisé par le législateur. Ils peuvent en pratique prendre la forme d'association.

L'ALEC du pays messin est une association à but non lucratif fondée en 2011. Elle accompagne les particuliers et les collectivités du schéma de cohérence territoriale de l'agglomération messine (SCoTAM) sur les questions liées aux économies d'énergie. L'objectif de l'ALEC est de donner de l'information gratuite et neutre à des maîtres d'ouvrages sur les habitats particuliers destinée à les aider à préparer leurs investissements en matière de développement durable et économie d'énergie.

Si la commune de Metz a établi elle-même son bilan énergétique, cette agence a toutefois été associée à l'élaboration du schéma directeur de chauffage urbain.

A Metz, l'ALEC bénéficie à la fois de subventions en nature (bien immobilier) et de concours à hauteur de 5 000 € de la part de la commune de Metz sur la période contrôlée.

Son fonctionnement n'appelle pas d'observation.

10.5.6 Les relations avec les usagers : la commission consultative des services publics locaux

La commission consultative des services publics locaux (CCSPL), prévue à l'article L. 1413 - 1¹⁷³ du code général des collectivités territoriales (CGCT) a pour vocation de

¹⁷¹ Association des collectivités territoriales et des professionnels.

¹⁷² Article L. 211-5-1 du code de l'énergie : « des organismes d'animation territoriale appelés " agences locales de l'énergie et du climat " peuvent être créés par les collectivités territoriales et leurs groupements. Leur objet consiste à conduire en commun des activités d'intérêt général favorisant, au niveau local, la mise en œuvre de la transition énergétique et la réduction des émissions de gaz à effet de serre, dans le cadre des objectifs définis au plan national. Ces agences travaillent en complémentarité avec les autres organismes qui œuvrent pour la transition énergétique ».

¹⁷³ « Les régions, la collectivité de Corse, les départements, les communes de plus de 10 000 habitants, les établissements publics de coopération intercommunale de plus de 50 000 habitants et les syndicats mixtes comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants créent une commission consultative des services publics locaux pour l'ensemble des services publics qu'ils confient à un tiers par convention de délégation de service public ou qu'ils exploitent en régie dotée de l'autonomie financière. Les établissements publics de coopération intercommunale dont la population est comprise entre 20 000 et 50 000 habitants peuvent créer une commission consultative des services publics locaux dans les mêmes conditions ».

permettre l'expression des usagers des services publics par la voie des associations représentatives.

Elle contribue ainsi à la participation des citoyens au fonctionnement des services publics.

Par délibération du conseil municipal en date du 3 juillet 2014, les membres de la CCSPL (cinq titulaires et cinq suppléants) et les représentants d'associations locales (trois titulaires et trois suppléants) ont été désignés.

L'article L. 3131-5 du code de la commande publique prévoit que « *le concessionnaire produit chaque année un rapport comportant notamment les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution du contrat de concession et une analyse de la qualité des ouvrages ou des services. Lorsque la gestion d'un service public est concédée [...] ce rapport permet en outre aux autorités concédantes d'apprécier les conditions d'exécution du service public* ».

Si les rapports ont été présentés, aucun commentaire sur la gestion du chauffage urbain n'a été fait.

La chambre observe qu'il n'y a pas eu d'associations d'usagers du chauffage urbain au sein de cette commission.

Au surplus, aucune réclamation sur le chauffage urbain n'a été remontée aux services communaux.

10.6 Le réseau de chauffage urbain de Metz-Cité

10.6.1 Le contrat de délégation de service public

La commune de Metz a délégué la gestion du réseau de distribution de chaleur de Metz-Cité par contrat de concession conclu le 19 janvier 2010, pour une durée de 15 ans à compter du 1^{er} juillet 2010, modifié par deux avenants.

Le contrat a pour objet la gestion du service de distribution de chaleur ainsi que le transport de chaleur vers le réseau de Metz-Est. Les besoins des abonnés du réseau de Metz-Cité ont été estimés à 279 GWh en début de contrat.

Le réseau fournit de la chaleur et, le cas échéant, de l'eau chaude sanitaire à différents bâtiments de la commune de Metz, d'organismes de logements sociaux, de divers services de l'Etat, du département, de propriétaires privés et de la commune de Woippy. Les besoins des abonnés du réseau de Metz-Cité ont été estimés à 279 GWh en début de contrat.

Le prix, révisable, du transport de la chaleur vers le réseau Metz Est est fixé à l'annexe 13 du contrat à 581 000 € HT.

10.6.1.1 Le périmètre de la délégation

Situé sur le domaine public de la commune et partie intégrante du contrat de délégation, le réseau de distribution primaire est composé de canalisations dans lesquelles la chaleur est transportée depuis l'unité de production jusqu'à une sous-station. Long de plus de huit kilomètres en 2017, ce réseau de distribution primaire fonctionne en circuit fermé. Un échangeur thermique assure le transfert de la chaleur entre le réseau primaire et le réseau secondaire au niveau de chaque sous-station, située en dessous de l'immeuble desservi. Cette dernière est dotée d'un compteur de chaleur permettant de mesurer la consommation d'énergie du bâtiment. Par la suite, la chaleur est distribuée au sein des immeubles par un réseau de distribution secondaire. Ce dernier n'appartient pas au périmètre de la délégation de service public. L'entretien et l'exploitation de ce réseau de distribution secondaire relèvent de la compétence de son propriétaire.

Une partie seulement des sous stations entre dans le domaine concédé. En effet, pour les contrats conclus avant juillet 2010, ces équipements sont exclus du périmètre de la délégation. L'article 6 de l'avenant n° 1 du 20 décembre 2012 a, cependant, prévu l'intégration de ces sous stations dans les ouvrages concédés, sous réserve du consentement des abonnés concernés.

Suite à l'application de cet avenant, cinq sous stations ont été transférées, 246 sous stations sur un total de 441 restent la propriété des abonnés en 2017. Les coûts de rénovation éventuellement associés ont été à la charge du client.

Les équipements du réseau confiés au délégataire ne comprennent aucun élément de production existant ou futur (article 5). Le délégataire est, néanmoins, tenu de fournir la chaleur nécessaire au chauffage des bâtiments entrant dans le périmètre de la concession et le cas échéant, l'eau chaude sanitaire, aux termes de l'article 22.1 du contrat.

L'annexe 11 du contrat, qui détermine l'ensemble des tarifs et les formules d'indexation, arrête également les prix de cession de la chaleur par UEM « entité de production » au délégataire. Les deux avenants, conclus les 20 décembre 2012 et 1^{er} décembre 2014, ont pour l'essentiel modifié cette annexe, le premier a pris en compte la mise en service de la centrale biomasse de Chambière et le second a créé un tarif « développement durable ».

Aux termes du contrat, le délégataire peut diversifier les sources de chaleur. En fait, la seule source suffisante d'approvisionnement en chaleur est la centrale de Chambière. Si les services de la ville évoquent la possibilité d'un apport de chaleur fatale en provenance d'un centre de données (ou data center), la chambre relève que le seul projet de ce type aux environs de Metz est prévu à Peltre, sur la ZAC de Mercy. De très haute qualité environnementale, la chaleur produite par les matériels informatiques devrait chauffer les espaces tertiaires (bureaux, salles de formation, accueil de start-up) et l'eau courante de ce centre. Ce dernier ne produira donc pas de chaleur fatale en dehors de celle autoconsommée.

Par ailleurs, toute importation de chaleur est soumise à l'autorisation expresse de la commune de Metz (article 25 du contrat de délégation).

Au regard des quantités de chaleur nécessaires et des conditions de création des installations de production, le délégataire ne peut pas prendre le risque de construire une nouvelle unité de production de chaleur dès lors que cette dernière n'entrera pas dans le périmètre de la délégation comme bien de retour.

La chambre observe que la centrale de Chambière étant la seule unité de production de chaleur à proximité du réseau de distribution, le délégataire peut difficilement diversifier ses sources d'approvisionnement ou seulement de manière marginale.

10.6.1.2 Les travaux à réaliser par le délégataire

Le VIII du contrat de délégation stipule que l'ensemble des travaux de renouvellement et de grosses réparations, d'entretien et de réparations courantes, de modernisation, de renforcement et d'extension du service, de connexion et de mise en service des installations neuves est à la charge du délégataire.

Toutefois, les travaux de modernisation doivent être approuvés (article 45) par la commune et les extensions non prévues par l'article 3.3 doivent faire l'objet de la conclusion d'un avenant (article 46).

Seul l'entretien des installations des abonnés reste à la charge de ces derniers.

Aux termes de l'article 43.4 du contrat de délégation, le délégataire tient un compte de gros entretien et de renouvellement qui intègre notamment les dépenses d'investissement pour le renouvellement des réseaux et des sous stations du périmètre de la délégation et les dépenses de renforcement et d'extension des réseaux.

10.6.1.2.1 Les extensions

Les travaux d'extension ont été prévus par l'article 3.3 du contrat. Ils comprenaient la ZAC de l'Amphithéâtre, la ZAC des Coteaux de la Seille et la piscine olympique, le quartier Sablon et la ZAC du Sansonnet. L'ensemble de ces investissements a été estimé à 9,2 M€ HT au moment de la signature du contrat, pour une puissance raccordée de 40 492 MW et une énergie vendue de 49 550 MWh (annexe 4.1).

Par avenant n° 1, le délégataire a été autorisé à étendre le réseau sur la zone des Deux Fontaines. Le montant des travaux n'a pas été estimé, contrairement aux stipulations de l'article 46.2.2 du contrat.

Aucun échéancier pour la réalisation des travaux d'extension n'a été contractualisé. De même la durée d'amortissement de ces investissements n'a pas été précisée. Ces données sont pourtant essentielles pour permettre à la commune de Metz d'évaluer l'indemnité prévue à l'article 67.1 c) qui sera due à la fin du contrat au titre de ces investissements considérés comme des biens de retour.

Cependant, les services de la commune ont indiqué que cette extension a été réalisée entre 2013 et 2014, pour un montant de 8,5 M€ et une puissance de 18 MW.

La chambre observe que ces éléments étaient très insuffisants dans le cadre du suivi d'une délégation de service public.

Si, au cours de la période sous revue, la nature des extensions réalisées figure annuellement dans les rapports annuels du délégataire, les montants des travaux n'apparaissent pas et ne sont pas imputés au compte de gros entretien et de renouvellement.

L'article 7 de l'avenant n° 1 a par ailleurs autorisé le délégataire à utiliser les ouvrages concédés pour vendre de l'énergie à l'exploitant du « Réseau Privé de Woippy » en application de l'article 24.1 du contrat¹⁷⁴. Outre un droit de raccordement au réseau de Metz-Cité (240 000 € HT) et une redevance annuelle de transport de la chaleur (77 600 € HT par an), une convention de cession de chaleur devait être conclue entre le délégataire et l'exploitant du réseau privé de Woippy.

Un protocole relatif à la cession de chaleur au réseau privé de Woippy a été conclu le 28 juin 2013 entre UEM producteur de chaleur et UEM « exploitant du réseau privé de Woippy ». Ce protocole ne relève pas d'une activité accessoire du délégataire mais d'une relation contractuelle entre le producteur de chaleur et l'opérateur du réseau « privé ».

Or, le délégataire ne produit pas de la chaleur au titre de la délégation. En application de l'avenant précité, le délégataire achète donc de la chaleur pour la revendre.

En effet, comme l'indique le 2.4 du rapport annuel du délégataire de l'année 2014, dix nouveaux raccordements apparaissent à Woippy, dont cinq correspondent à des bâtiments publics appartenant à la commune de Woippy (annexe 11). A chacun de ces raccordements a été attribué des unités de répartition forfaitaire qui servent de base de liquidation de la redevance fixe R2. Il ne s'agissait donc pas de vente de chaleur à un réseau privé mais bien de nouveaux abonnés du réseau messin.

En outre, les contrats signés dans le cadre de ces extensions sur la commune de Woippy les soumettent au règlement de service du réseau de chauffage urbain de la commune de Metz (article 1. Objet).

Dès lors, l'ensemble de ces éléments démontrent qu'il s'agissait d'une extension du réseau messin et non d'une exportation de chaleur à un réseau privé ou d'une activité accessoire du délégataire.

¹⁷⁴ Cet article autorise la vente de l'énergie à des acheteurs tiers.

La chambre relève qu'une telle extension est contraire aux dispositions de l'article L. 2224-38 du code général des collectivités selon lesquelles la création et l'exploitation d'un réseau public de chaleur ou de froid est de la compétence des communes. L'irrégularité a toutefois pris fin le 1^{er} janvier 2018 avec le transfert de la compétence chauffage urbain à Metz Métropole dont les deux communes font partie.

10.6.1.2.2 Les travaux de renouvellement et de gros entretien

Ces travaux sont destinés à garantir le bon fonctionnement du service et à assurer la préservation ou la valorisation du patrimoine délégué. Ils sont définis par l'article 43 du contrat. Réalisés par le délégataire, ces travaux sont à sa charge. Ils font l'objet d'un programme prévisionnel des renouvellements prioritaires, détaillé par rue et par année de réalisation (article 1.3.3 de l'annexe n° 4.5).

Ce programme a été estimé à 13,3 M€ de 2011 à 2017 (annexe 8). L'annexe n° 4.5 au contrat précise que la dépense annuelle lissée est de 1,6 M€ sauf en 2010 et 2011, années pour lesquelles la dépense doit être portée à 2,2 M€ en raison de la réalisation du Mettis qui oblige à des travaux sur le réseau de chauffage urbain de certaines rues.

La chambre constate que les travaux de renouvellement réalisés ne respectaient pas le programme prévisionnel de renouvellement figurant au point 1.3.3 de l'annexe 4.5 en termes de dépenses, mais également de longueur des réseaux renouvelés.

Tableau 41 : Renouvellement des réseaux

Année	Renouvellements réalisés en ml		Renouvellements prévus en ml	
	Annuel	Cumul	Annuel	Cumul
2013	83	2 712	1 480	3 763
2014	151	2 863	1 148	4 911
2015	277	3 140	1 466	6 377
2016	500	3 640	1 178	7 555
2017	2 007	5 647	1 193	8 748
Total	3 018		6 465	

Source : données issues des rapports annuels du délégataire du réseau de Metz-Cité 2013 à 2017 et commune de Metz

En effet, fin 2017, moins de 50 % du total des travaux de renouvellement prévus depuis 2013 ont été réalisés. En cumulé depuis la signature du contrat, le taux était de 65 %.

La programmation des travaux sur les réseaux de chauffage urbain était analysée au cours de la réunion annuelle de présentation du rapport de concession pour l'année suivante.

Durant le mois de janvier, une réunion de concertation avait lieu entre l'ensemble des concessionnaires et la commune pour définir les travaux prévus de l'année. Cette réunion donnait lieu à l'établissement d'un programme de travail susceptible de modifier les rénovations prévues au contrat, le programme étant adapté en fonction des rénovations de voirie.

Si cette pratique était de bonne gestion, la chambre relève que le programme de renouvellement a pris un retard important qu'il n'a pas été possible de rattraper.

10.6.1.2.3 Le compte de gros entretien et de renouvellement.

L'article 43.4 du contrat portant sur le compte de gros entretien et de renouvellement (GER) précise que le délégataire doit produire, annexé à son rapport annuel, la liste des travaux réalisés et l'état de ce compte.

L'annexe 14 du contrat de délégation définit les dépenses prises en compte par le compte de GER. Elles sont constituées des dépenses de gros entretien et grandes visites, de renouvellement (y compris les provisions), de renforcement et d'extension, de nouveaux raccordements et de la valeur nette comptable de reprise au 1^{er} juillet 2010 (25 228 450,43 € HT, valeur au 31 décembre 2009, article 16.2 du contrat).

Ces travaux sont financés par la partie fixe R2 du tarif demandé aux abonnés et plus précisément, la partie R23. La part du R2 dédiée aux travaux de gros entretien et de renouvellement était de 14 % sur la période 2013 à 2017.

Annuellement, le délégataire doit produire la liste des travaux réalisés et l'état de ce compte.

L'annexe 11 du contrat portant sur les tarifs et formules de révisions dans sa version modifiée par l'avenant n° 2, applicable à compter du 1^{er} novembre 2014, stipule que la partie R23 du tarif finance, en outre, les dotations aux amortissements.

L'état du compte GER figurant en annexe des rapports annuels du délégataire de 2013 à 2017 ne faisait apparaître que les travaux d'entretien et de renouvellement.

Tableau 42 : Etat du compte de gros entretien et renouvellement

Année	Entretien renouvellement	Amortissements	Produits R23
2010	173 330,11	494 827,47	770 349,15
2011	334 920,60	1 036 768,84	1 617 735,50
2012	380 853,96	1 093 195,43	1 709 430,52
2013	152 695,60	1 186 110,93	1 369 850,15
2014	327 785,72	1 354 317,65	1 381 658,21
2015	361 777,73	1 412 028	1 135 358,30
2016	187 447,33	1 574 358	1 193 702,49
2017	92 837,50	1 651 804,05	1 246 922,34
Total	2 011 648,55	9 803 410,37	10 425 006,66

Source : données issues des rapports annuels du délégataire du réseau de Metz-Cité 2017

Les travaux d'extension et les provisions pour renouvellement, notamment, n'y figuraient pas.

Or selon les rapports annuels du délégataire, le réseau est passé de 70 331 mètres en 2013 à 80 353 mètres en 2017. Par ailleurs les provisions pour renouvellement constituées entre 2013 et 2017 étaient de 575 222 €.

Tableau 43 : Dotations annuelles aux provisions pour renouvellement

Année	Dotations aux provisions pour renouvellement
2013	169 134
2014	141 000
2015	152 050
2016	100 621
2017	12 417
Total	575 222

Source : compte de résultat DSP Metz-Cité de 2013 à 2017

Le délégant a précisé que le bilan du compte GER était présenté dans le rapport de concession. Selon les services, au cours de la réunion de présentation de ce rapport, le responsable financier du délégataire, en présence du contrôleur de gestion de la ville de Metz, présentait l'analyse des dépenses du compte GER et des recettes R23.

Toutefois, la chambre observe que cette analyse ne figurait pas au rapport annuel du délégataire.

En outre, le délégant a précisé que les travaux de rénovation étaient intégrés dans le compte GER sur la base de leur amortissement annuel et non du montant de l'investissement, sa valeur résiduelle étant intégrée dans la valeur nette comptable. Si le solde du compte GER qui apparaît au rapport annuel, était mathématiquement correct, cette donnée était insuffisante. En effet, elle ne décrivait pas la nature et le montant des travaux réalisés annuellement. Cette méthode ne respectait les clauses du contrat.

Il est stipulé qu'en fin de contrat, les sommes non utilisées doivent revenir au délégant¹⁷⁵. Cette stipulation est confirmée par l'article 67.2 relatif au solde du compte de GER.

Cependant, le dernier paragraphe de cet article indique que ces sommes reviennent au délégant et au délégataire selon les modalités définies par l'article 67.3 du contrat, portant sur la remise des banques de données.

La chambre relève que les éléments des rapports annuels du délégataire de 2013 à 2017 sur le compte de GER étaient très insuffisants au regard des stipulations contractuelles et ne permettaient pas à la commune de Metz de connaître l'état détaillé du solde de ce compte. Elle relève l'incohérence des stipulations contractuelles sur les modalités de reversement des excédents de ce compte, en fin de contrat.

10.6.1.3 La chaleur distribuée et vendue par le réseau de Metz-Cité

Sur la période 2013 à 2017, l'énergie distribuée a progressé de 1 %, alors que les ventes de chaleur ont augmenté de 5,9 %. L'écart s'explique principalement par la diminution de l'exportation de chaleur vers le réseau de Metz-Est (- 15,2 %).

Tableau 44 : Rendement du réseau de Metz-Cité

En GWh	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution
Energie mise en distribution	481,7	416,1	461,8	485,5	486,3	1 %
Ventes de chauffage urbain	276	251,3	276,3	294,6	292,4	5,9 %
Exportation de chaleur vers Metz-Est	165,3	129,3	140,9	140,9	140,2	- 15,2 %
Pertes de réseau en %	14,6	14,1	16,1	16,9	18,3	

Source : données issues des rapports annuels du délégataire du réseau de Metz-Cité de 2013 à 2017

Les rapports annuels du délégataire mentionnaient les taux de rendement, mais la baisse des exportations vers le réseau de Metz-Est, sur la période, n'était pas commentée.

Cependant, le niveau des exportations de chaleur en 2013 était exceptionnellement élevé du fait d'une année particulièrement froide.

10.6.1.4 Les redevances reversées au délégant

Le contrat prévoyait le versement de trois redevances. Le total de ces versements représentait entre 1,1 % des charges d'exploitation du délégataire en 2013 et 1,2 % depuis 2014.

La redevance d'occupation du domaine public fixée à 75 000 € HT par an, en valeur au 1^{er} juillet 2009, par l'article 13.2 du contrat de délégation, était révisable par application de la formule d'indexation prévue par ce même article modifié par l'avenant n° 1.

¹⁷⁵ Paragraphe 6/7 : « en fin de contrat les sommes non utilisées reviendront à la Collectivité au plus tard dans les six mois qui suivent le terme de celui-ci ».

Cependant, au cours de la période sous revue, les rapports annuels du délégataire n'indiquent aucun élément de la révision des prix.

Le droit d'usage et la redevance au titre des frais d'administration et de contrôle du service (article 52 du contrat) étaient fixés à 0,80 € HT par ml du réseau et à 0,5 % du chiffre d'affaires annuel du délégataire.

Les frais d'administration et de contrôle doivent, en outre être proportionnées aux charges réelles du délégant. Ces charges annuelles n'ont pas été précisées par les services. Le rapport de la commission locale d'évaluation des charges transférées lors du transfert de la compétence chauffage urbain à Metz métropole les avait estimées pour les deux réseaux à 30 000 € par an, somme très inférieure aux redevances payées par le délégataire.

Tableau 45 : Les redevances reversées au délégant

Année	Occupation du domaine public	Droit d'usage	Frais d'administration et de contrôle	Total	En % des charges d'exploitation	PM frais d'administration et de contrôle Metz -Est
2013	77 745	47 464	92 695	217 904	1,1	87 825
2014	75 345	54 868	98 830	229 043	1,2	106 361
2015	75 514	58 010	99 686	233 210	1,2	96 022
2016	74 994	59 734	100 123	234 851	1,2	96 109
2017	76 756	60 357	102 597	239 710	1,2	98 373

Source : données issues des rapports annuels du délégataire de Metz-Cité de 2013 à 2017

10.6.2 L'équilibre économique du contrat

Dans le cadre d'une concession, le délégataire ne perçoit pas un prix du concédant mais le droit d'exploiter un ouvrage en contrepartie d'un prix payé par les abonnés sur la base de tarifs fixés par le contrat d'où il tire sa rémunération. Ceux-ci doivent garantir l'équilibre économique du contrat.

Les tarifs fixés par l'article 48 du contrat sont formés de deux composantes, la redevance R1 proportionnelle aux consommations et la redevance forfaitaire R2.

Les tarifs et le poids relatif de ses composantes ont été déterminés au moment de la négociation à partir du compte prévisionnel de résultat objet de l'annexe 12. Cependant, il n'a pas été révisé au moment de la conclusion des avenants 1, sur la mise en service de la centrale biomasse et l'extension du réseau vers le secteur Les Deux Fontaines et 2, sur la mise en œuvre d'un tarif de la chaleur et de l'ECS « développement durable » alors que les modifications apportées étaient significatives.

L'absence de mise à jour du compte prévisionnel de résultat dans le cadre des deux avenants n'a pas permis à la commune de Metz de s'assurer de l'équilibre du contrat et de la cohérence des nouvelles tarifications sur la durée résiduelle du contrat ainsi modifié. Il ne constituait pas un document de référence dans le suivi de la délégation, notamment lors de la remise des rapports annuels du délégataire au cours de la période sous revue.

Si les écarts entre le compte prévisionnel initial et le réalisé étaient mentionnés dans le rapport de synthèse annuel, établi par le service contrôle de gestion de la commune de Metz, et présenté à la CCSP, ceux-ci n'étaient pas analysés alors que le résultat net cumulé avant impôt fin 2017 était supérieur à 3 M€ contre 0,1 M€ prévu au compte prévisionnel.

10.6.2.1 Les charges

L'ensemble des charges a progressé de 2,5 % entre 2013 et 2017. Cette progression résulte essentiellement des charges d'exploitation qui représentaient plus de 91 % du total.

Tableau 46 : Evolution des charges

En €	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution en %
Charges d'exploitation	19 047 228	18 816 578	18 688 884	19 138 730	19 720 136	3,5
<i>en % du total des charges</i>	91,4	92,7	91,4	92,2	92,4	
Dotations aux amortissements et provisions	1 451 526	1 412 263	1 638 115	1 558 072	1 626 326	12
Charges financières	43 239	31 311	5 793	0	20	- 100
Charges exceptionnelles	289 593	40 874	107 845	53 447	1 512	- 99,5
Total des charges	20 831 586	20 301 026	20 440 637	20 750 249	21 347 994	2,5

Source : données issues des comptes annuels de résultat d'exploitation (CARE) de la délégation Metz-Cité de 2013 à 2017

Les charges exceptionnelles sont constituées principalement de la valeur comptable des éléments d'actifs cédés. Toutefois, en 2013, le délégataire a procédé à une reprise sur provisions pour financer une charge exceptionnelle de renouvellement des immobilisations.

10.6.2.1.1 Les achats de chaleur à la centrale de Chambière

Les charges d'exploitation ont progressé de 3,5 % entre 2013 et 2017. Cette évolution était essentiellement due aux achats internes d'énergie qui en représentaient plus de 80 %.

Tableau 47 : Evolution des charges d'exploitation

En €	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution en %
Achats internes d'énergie	15 925 460	15 030 653	15 598 331	16 017 002	16 257 252	2,1
<i>Ventes de chaleur en MWh</i>	275 379,5	248 417	275 607,7	294 596,4	292 427,9	6,2
Autres achats et charges externes	1 620 929	1 886 047	1 491 603	1 461 124	1 640 202	1,2
<i>dont prise en charge prestations croisées</i>	146 356	123 044	142 937	117 517	105 367	- 28
<i>dont moyens internes</i>	832 389	780 040	674 721	751 966	848 914	2
Impôts et taxes et versements assimilés	206 196	160 359	158 700	174 204	201 696	- 2,2
Charges de personnel	1 021 816	1 162 692	1 181 679	1 193 375	1 278 491	25,1
Autres charges de gestion courante:	272 827	576 827	258 571	293 025	342 495	25,5
<i>dont participations à des investissements de tiers</i>	0	306 000	0	0	43 000	
Total des charges d'exploitation	19 047 228	18 816 578	18 688 884	19 138 730	19 720 136	3,5

Source : données issues des CARE de la délégation Metz-Cité de 2013 à 2017

Les prix d'achat de chaleur à la centrale de Chambière ont été fixés par l'article 1 de l'annexe 11 du contrat sur le prix de cession de la chaleur au réseau.

Aux termes de cet article, le prix de la chaleur était composé de deux termes. Le terme R1c est la part proportionnelle liée aux combustibles utilisés pour la production. La partie R2c était liée à l'exploitation, la maintenance, le renouvellement et les amortissements des installations nécessaires à la production de chaleur. Les prix étaient révisables trimestriellement.

L'avenant n° 1, applicable à compter de 2013, a substitué l'unité de répartition forfaitaire (URF) à l'unité servant de base au paiement de la redevance R2c prévue initialement (kW). Au sens du contrat, l'URF est une unité de valeur liée aux charges fixes de la centrale qui sont réparties en fonction de la totalité des puissances souscrites par les abonnés du réseau de distribution de chauffage.

Sur la période 2013 à 2017, la partie proportionnelle (R1c) a varié de 25,13 €/MWh HT au 1^{er} janvier 2013 à 23,67 €/MWh HT au 1^{er} octobre 2017. Cette baisse résulte de l'avenant n° 2 mais aussi de l'application des formules de révisions. En effet, le coefficient de révision propre à cette part a été inférieur à 1 depuis le 1^{er} octobre 2014, en raison de la diminution de l'indice FSD (fournitures et services divers) et, surtout, de celui du gaz qui est assorti d'une pondération de 40 % dans la formule paramétrique. Les dépenses au titre de la partie forfaitaire R2c ont progressé de 7,4 % sur la même période suite à l'évolution de la formule paramétrique de révision applicable à cette part du tarif mais surtout du nombre d'URF qui a augmenté de 8,7 % entre 2013 et 2017.

Au total, le montant des achats de chaleur a progressé de 2,1 % entre 2013 et 2017 alors que sur la même période, le nombre de MWh achetés a augmenté de 6,2 %.

Tableau 48 : Evolution des achats de chaleur pour le réseau de Metz-Cité

Achats de chaleur	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution en %
Nombre de MWh	275 379,5	248 417	275 607,7	294 596,4	292 427,9	6,2
R1c en €	7 838 775	6 724 308	7 452 224	7 592 394	7 574 105	- 3,4
R2c en €	8 086 685	8 306 345	8 146 107	8 424 608	8 683 147	7,4
<i>en % du total</i>	50,8	55,3	52,2	52,6	53,4	
Total en €	15 925 460	15 030 653	15 598 331	16 017 002	16 257 252	2,1
Coût moyen en €/MWh	57,83	60,51	56,60	54,37	55,59	- 3,9

Source : rapports annuels du délégataire de Metz-Cité 2013 à 2017, commune de Metz

Les produits de la redevance R2c sont liés au nombre d'URF du réseau de distribution de chaleur. En conséquence, le nombre de MWh achetés est sans effet sur le niveau de cette redevance. Dès lors, si le nombre d'URF du réseau de distribution augmente suite à l'achat de chaleur à d'autres fournisseurs¹⁷⁶, le niveau de la redevance R2c payée pour la centrale de Chambière progresse automatiquement.

La chambre relève que la redevance R2c étant liée au nombre d'URF attribué au réseau de distribution de chaleur, elle était indépendante de la quantité de chaleur achetée à la centrale de Chambière. Dans ces conditions, le délégataire n'avait aucun intérêt à acheter de la chaleur à un autre fournisseur.

Par ailleurs, la formule paramétrique de révision du prix du MWh d'énergie vendue par la centrale de Chambière comportait un indice de prix à la consommation assorti d'une pondération de 25 %. Cet indice n'est pas représentatif du coût de production de la vapeur par l'usine d'incinération des déchets ménagers de la régie Haganis.

La formule de révision comportait également « un terme additionnel éventuel R1q correspondant au coût des quotas CO₂ achetés sur le marché aux enchères ». Ce terme additionnel était trop imprécis et de fait rendait son application impossible sans l'intervention d'un nouvel avenant.

Au cours de la période sous revue, les rapports annuels du délégataire ne comportaient aucun détail, hormis le coût global, sur le prix de cession de chaleur par la centrale de Chambière. Or, celui-ci évoluait à partir du prix initial fixé par le contrat (annexe 11) trimestriellement en application de formules paramétriques. De plus, les charges d'achat de la chaleur à la centrale de Chambière figuraient sur le compte de résultat prévisionnel de l'annexe 12 du contrat par composante R1c et R2c.

¹⁷⁶ Comme l'autorise et l'encourage le contrat (article 5).

10.6.2.1.2 Les autres charges d'exploitation

Les autres achats externes

Les autres achats externes, qui représentaient 8 % du total des charges d'exploitation, étaient constitués à près de 60 % des prestations croisées et du remboursement des moyens internes. Ni la nature de ces dépenses, ni leurs clés de répartition ne sont précisées dans les rapports annuels du délégataire.

Selon les services du délégataire, les prestations croisées concerneraient les prestations effectuées par des entreprises du groupe UEM telles que la cartographie du réseau de chauffage urbain, la relève des compteurs et la maintenance de l'outil de gestion client.

Les moyens internes retraçaient la quote-part de la délégation des dépenses des services supports.¹⁷⁷

Les charges de personnel

D'après les comptes rendus annuels d'exploitation, les charges de personnel ont augmenté de 25 % entre 2013 et 2017.

Selon les services du délégataire, ces charges auraient progressé en raison du développement du réseau de chauffage urbain et donc du nombre d'agents en équivalents temps plein (ETP) affectés à la délégation. Or, selon les rapports annuels du délégataire, les effectifs sont constants depuis 2015. De plus, l'ensemble des dépenses de personnel des services supports a fait l'objet d'un remboursement au niveau des moyens internes inclus dans les autres achats externes (cf. supra).

Par ailleurs, les données produites ne sont pas conformes à ces rapports annuels. En effet, ces données sont directement issues de la comptabilité analytique du délégataire alors que celles des rapports annuels ne présentent pas le même degré de fiabilité.

10.6.2.2 Les produits d'exploitation

Les produits d'exploitation étaient constitués à 90 % des ventes de chaleur, d'environ à 6 %, des droits de raccordements au réseau et prestations de service et à 4 % des ventes internes. Ces produits ont diminué de 2,3 % entre 2013 et 2017 (voir annexe 9).

Les ventes internes comprenaient notamment la redevance versée par l'exploitant du réseau privé de Woippy et la redevance relative à l'interconnexion des deux réseaux messins. Le niveau plus élevé de ces recettes en 2013 s'explique par l'encaissement du droit de raccordement du réseau de Woippy (240 000 €). Ces précisions ne figurent pas aux comptes rendus annuels.

Par ailleurs, la baisse des produits d'exploitation résulte également de celle des participations des abonnés aux travaux de raccordement (33 raccordements en 2013 contre 19 en 2017).

Le niveau des produits exceptionnels de 2013 est dû à une reprise sur provisions de 273 400 €. Ce produit n'a pas de conséquence sur la formation du résultat, une charge d'un montant équivalent ayant été constatée.

¹⁷⁷ Gestion du personnel, de la comptabilité de la délégation, des achats, entretien des véhicules et des bâtiments, des ressources informatiques, direction, service juridique et service marketing & communication.

Tableau 49 : Evolution des produits

En €	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution en %
Produits d'exploitation	22 220 188	20 868 405	20 365 103	20 889 077	21 707 278	- 2,3
<i>en % du total des produits</i>	98,8	99,9	99,7	99,6	99,9	
Produits financiers	433	1 004	819	1 422	1 270	193,3
Produits exceptionnels	279 300	10 566	54 980	81 167	9 991	- 96,4
Total des produits	22 499 921	20 879 975	20 420 902	20 971 666	21 718 539	- 3,5

Source : données issues des CARE de la délégation Metz-Cité de 2013 à 2017

Les produits de la vente d'énergie n'ont pas progressé entre 2013 et 2017. Toutefois, l'année 2013 a été la plus froide de la période (2 984 DJU en 2013 contre 2 695 en 2017). Entre 2014 et 2017, l'évolution a été de 4,6 %.

De plus, depuis 2014, la quantité de chaleur vendue a augmenté de 17,7 %.

Suite à la mise en œuvre du tarif développement durable, les produits R1 ont augmenté substantiellement à compter du 1^{er} novembre 2014, les produits R2 diminuant en contrepartie dans la même proportion.

Tableau 50 : Evolution des ventes de chaleur du réseau Metz-Cité

Vente de chaleur Metz-Cité	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution en %
Nombre de MWh	275 379,5	248 417,0	275 607,7	294 596,4	292 427,9	6,2
R1 en €	9 642 148	8 687 316	10 463 318	10 866 880	10 722 225	11,2
R2 + R2p en €	9 784 644	9 868 987	8 109 702	8 347 570	8 694 508	- 11,1
Total ventes énergie	19 426 792	18 556 303	18 573 020	19 214 450	19 416 733	- 0,1

Source : rapports annuels du délégataire de Metz-Cité 2013 à 2017

Par ailleurs, le coefficient de la formule de révision de la part proportionnelle R1 a été inférieur à un depuis le 1^{er} octobre 2014, en raison de la diminution de l'indice FSD (fournitures et services divers) et, surtout, de celui du gaz qui est assorti d'une pondération de 40 % dans la formule paramétrique.

Alors que la redevance R1 doit être représentative du coût de la fourniture de chaleur, le produit total de cette redevance, tous tarifs confondus, ne couvrirait pas l'achat de chaleur à la centrale de Chambière.

Tableau 51 : Les achats de chaleur et les produits de la redevance R1

	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution en %
Achat de chaleur en €	15 925 460	15 030 653	15 598 331	16 017 002	16 257 252	2,1
Redevance R1 vente de chaleur en €	9 642 148	8 687 316	10 463 318	10 866 880	10 722 225	11,2

Source : rapports annuels du délégataire de Metz-Cité 2013 à 2017.

Il en résulte donc qu'une partie de la redevance R2 couvrirait une part des dépenses de fourniture de chaleur alors qu'elle ne doit financer que les seules charges du réseau de distribution.

10.6.2.3 Les résultats

Le résultat d'exploitation a diminué sur la période en raison d'une évolution différenciée des produits d'exploitation (en baisse) et des charges d'exploitation (en hausse).

Tableau 52 : Résultats réseau Metz-Cité

En €	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution en %
Excédent brut d'exploitation	3 172 960	2 051 827	1 676 219	1 750 347	1 987 142	- 37,4
Résultat d'exploitation	1 721 434	639 564	38 104	192 275	360 816	- 79
Résultat financier	- 42 806	- 30 307	- 4 974	1 422	1 250	
Résultat exceptionnel	- 10 293	- 30 308	- 52 865	27 720	8 479	
Résultat net	1 668 335	578 949	- 19 735	221 417	370 545	- 77,8

Source : comptes annuels de résultat d'exploitation de Metz-Cité 2013 à 2017

Le résultat net a été légèrement négatif en 2015, première année pleine de la mise en œuvre du tarif développement durable. Cependant, les excédents cumulés par la gestion du réseau de chauffage urbain de Metz-Cité s'élevaient à plus de 3 M€ à fin 2017 alors que le compte de résultat prévisionnel estimait ce résultat à 0,1 M€¹⁷⁸.

10.6.3 L'activité du réseau de Metz-Cité

Les ventes de chaleur ont progressé de 6,2 %. Corrigées des variations saisonnières, leur évolution est de 17,6 % entre 2013 et 2017. Sur cette période, le nombre des abonnés est passé de 1 347 à 2 403, soit une augmentation de 78 % (voir annexe 10).

Les abonnés sont répartis en deux groupes, ceux dont l'immeuble est doté de compteurs individuels de la chaleur et ceux dont l'immeuble est raccordé à un compteur unique (abonnés dits collectifs)¹⁷⁹. Ces deux groupes se divisent en trois catégories suivant l'usage du chauffage (domestique, professionnel, service public). En 2017, le nombre des abonnés « domestiques » représentait 36 % du total, celui des abonnés professionnels, 32,9 % et les services publics, 31,1 % (contre respectivement 30 %, 42,5 % et 27,5 % en 2013).

Les ventes de chaleur aux abonnés d'immeubles collectifs représentaient 98 % du total des ventes.

La consommation moyenne par abonné a baissé de 6,7 % entre 2013 et 2017. Cependant, le nombre de DJU a été le plus élevé en 2013.

Tableau 53 : Evolution des consommations moyennes des abonnés des immeubles dits collectifs

Chauffage immeubles collectifs	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution en %
Consommations en MWh	270 572,5	244 253,9	271 978,1	289 351,6	286 554,8	5,9
Nombre d'abonnés	391	416	415	422	444	13,6
Consommation moyenne par abonné	692	587,1	655,4	685,7	645,4	- 6,7

Source : données issues des rapports annuels du délégataire de Metz-Cité années 2013 à 2017.

Tableau 54 : Evolution du réseau de distribution de Metz-Cité

En m	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution en %
Haute pression	54 793	54 902	54 945	54 945	54 980	0,3
Basse pression	15 538	16 423	18 456	21 346	25 363	63,2
Longueur totale	70 331	71 325	73 401	76 291	80 343	14,2

Source : données issues des rapports annuels du délégataire de Metz-Cité de 2013 à 2017

La longueur des réseaux en haute pression a faiblement progressé contrairement au réseau basse pression (+ 63,2 %). Cette progression est un des éléments d'explication du décalage

¹⁷⁸ Cf. rapports de synthèse Metz-Cité 2013 à 2017.

¹⁷⁹ Il n'existe pas de raccordement pavillonnaire sur les réseaux messins.

entre l'évolution du nombre des abonnés en collectif (+ 13,6 %) et celle de leurs consommations (+ 5,9 %). L'évolution des réseaux a donc participé à une meilleure performance des consommations de chaleur pour les abonnés d'immeubles collectifs (annexe 10).

En effet, le développement du réseau en basse pression permet d'exploiter des sources d'énergies renouvelables et de récupération, disponibles à des températures plus basses et de diminuer les pertes thermiques. Outre cet avantage, les coûts d'investissement sont plus faibles, les installations en sous station, plus simples, l'emprise foncière moins importante et les risques technologiques, faibles (eau chaude contre eau surchauffée).

La densité du réseau a baissé, passant de 412 équivalents logements¹⁸⁰ par kilomètre de réseau en 2013 à 396 en 2017 alors que le nombre d'abonnés a progressé.

Tableau 55 : Evolution de la densité du réseau

Densité	2013	2014	2015	2016	2017
Longueur totale des réseaux en km (A)	70,3	71,3	73,4	76,3	80,3
Équivalents logements livrés*(B)	28 984	29 529	29 783	30 477	31 793
B/A	412	414	406	399	396

Source : commune de Metz

Cette évolution résulte de trois principaux éléments. Les nouveaux tronçons de réseaux n'ont pas atteint leur pleine densité. Le réseau basse pression progresse rapidement et demande donc moins d'énergie ce qui diminue le nombre d'équivalents logements par rapport à un réseau haute pression pour une même desserte du fait du mode de calcul. Enfin, les performances énergétiques des abonnés s'améliorent, comme le démontre l'essor du tarif développement durable développé supra.

10.7 Le réseau de chauffage urbain de Metz-Est

10.7.1 Le contrat de délégation de service public

La commune de Metz a délégué la gestion du réseau de distribution de chaleur de Metz-Est par contrat de concession conclu le 13 juin 2005 pour une durée initiale de 15 ans à compter du 30 juin 2005, portée à 20 ans suite au raccordement de deux grandes écoles ou du centre hospitalier régional (CHR) de Mercy. Cette prolongation prévue dans le contrat initial est entrée en vigueur avec les raccordements prévus pris en compte par l'avenant n° 1 en date du 5 mars 2010.

L'objet du contrat comprend la production et la distribution de chaleur.

Le réseau fournit de la chaleur et, le cas échéant, de l'eau chaude sanitaire à différents bâtiments de la commune, d'organismes de logements sociaux, de divers services de l'Etat, du département, des propriétaires privés et de l'université.

10.7.1.1 Le périmètre de la délégation

Situé sur le domaine public de la commune et partie intégrante du contrat de délégation, le réseau de distribution primaire est composé de canalisations dans lesquelles la chaleur est transportée depuis l'unité de production jusqu'à une sous-station. Long de près de trois kilomètres et demi en 2017, ce réseau de distribution primaire fonctionne en circuit fermé. Un échangeur thermique assure le transfert de la chaleur entre le réseau primaire et le réseau secondaire au niveau de chaque sous-station, située en dessous de l'immeuble desservi.

¹⁸⁰ Equivalent logement = logement de type 3 pour 8 URF.

Cette dernière est dotée d'un compteur de chaleur permettant de mesurer la consommation d'énergie du bâtiment. Par la suite, la chaleur est distribuée au sein des immeubles par un réseau de distribution secondaire. Ce dernier n'appartient pas au périmètre de la délégation de service public. L'entretien et l'exploitation de ce réseau de distribution secondaire relèvent de la compétence de son propriétaire.

Contrairement au réseau de Metz-Cité, toutes les sous stations entraînent dans le domaine concédé. En 2017, la délégation comprenait 144 sous stations dont une en très basse pression, 76 en basse pression, neuf mixtes et 58 en haute pression.

Les équipements du réseau confiés au délégataire ne comprenaient que les éléments de production existants au moment de la signature du contrat. Le délégataire était, néanmoins, tenu, à compter de 2007, date de l'interconnexion des deux réseaux, d'utiliser en priorité la chaleur produite par la centrale de Chambière (article 5 du cahier des charges).

10.7.1.2 Les travaux à réaliser par le délégataire

Le chapitre IV du contrat de délégation et au chapitre VIII du cahier des charges pour l'exploitation par concession du service public de production et de distribution de chaleur stipulait que l'ensemble des travaux de renouvellement et de grosses réparations, d'entretien et de réparations courantes, de modernisation, de renforcement et d'extension du service, de connexion et de mise en service des installations neuves était à la charge du délégataire.

Toutefois, les travaux de modernisation devaient être approuvés (article 45) par la commune et les extensions non prévues devaient faire l'objet de la conclusion d'un avenant (article 46.2.2).

Seul l'entretien des installations des abonnés restait à la charge de ces derniers.

Aux termes de l'article 43.4 du contrat de délégation, le délégataire tenait un compte de gros entretien et de renouvellement qui intègre notamment les dépenses d'investissement pour le renouvellement des ouvrages concédés et les dépenses de renforcement et d'extension des réseaux.

10.7.1.2.1 Les extensions

Il n'y a pas eu de travaux d'extension du service sur la période.

10.7.1.2.2 Les travaux de renouvellement et de grosses réparations

Ces travaux sont destinés à garantir le bon fonctionnement du service et à assurer la préservation ou la valorisation du patrimoine délégué. Ils sont définis par l'article 43 du cahier des charges. Réalisés par le délégataire, ces travaux sont à sa charge. Ils font l'objet d'un plan prévisionnel de gros entretien et de renouvellement (article 43.2.2 du cahier des charges).

Ces travaux sont financés par la partie fixe R2 du tarif demandé aux abonnés et plus précisément, la partie R23. Annuellement, le délégataire doit produire la liste des travaux réalisés et l'état de ce compte.

Cependant, aucun plan prévisionnel n'a été annexé au contrat, alors même qu'entre 2013 et 2017, la redevance perçue au titre du R23 est de 3,7 M€.

Tableau 56 : Redevance R23 perçue entre 2013 et 2017 (en €)

Année	Produits perçus au titre du R2	Taux de R23	Produits perçus au titre du R23
2013	5 250 102,27	15 %	779 174,06
2014	5 257 788,32	15 %	780 314,75
2015	4 672 942,22	15 %	693 517,03
2016	4 697 269,46	15 %	696 985,96
2017	4 886 187,10	15 %	725 164,80
Total	24 764 289,37		3 675 156,60

Source : rapports annuels du délégataire de Metz-Est de 2013 à 2017

En outre, il est stipulé qu'en fin de contrat, les sommes non utilisées doivent revenir au délégant et au délégataire¹⁸¹. Toutefois, cette disposition contractuelle est contraire à l'article 67.3 relatif au solde du compte de GER qui précise que les sommes seront intégralement reversées à la collectivité.

10.7.1.3 Les abonnés hors périmètre

L'article 24 du cahier des charges autorisait l'exportation d'énergie sous condition de conclusion d'une convention entre les parties concernées. Cette vente de chaleur relèvait d'une activité accessoire du concessionnaire.

Cependant, aux rapports annuels du délégataire des années 2013 à 2017 figuraient onze nouveaux raccordements sur les communes de Peltre et d'Ars-Laquenexy. A chacun de ces raccordements a été attribué des unités de répartition forfaitaire qui servaient de base de liquidation de la redevance fixe R2. Il ne s'agissait donc pas d'exportation de chaleur mais bien de nouveaux abonnés du réseau messin.

Or, aux termes de l'article L. 2224-38 du code général des collectivités, la création et l'exploitation d'un réseau public de chaleur ou de froid est de la compétence des communes. Elles peuvent transférer cette compétence à un établissement public dont elles font partie.

La commune de Metz et son délégataire ne pouvaient donc pas étendre le réseau sur les communes de Peltre et d'Ars-Laquenexy.

10.7.1.4 Les redevances reversées au délégant

Le contrat prévoyait le versement de deux redevances. Le total de ces versements représentait entre 1,4 % des charges d'exploitation du délégataire en 2013 et 1,6 % en 2017.

La redevance d'occupation du domaine public, incluse dans la tarification R2, a été fixée à 0,48 € HT/URF par l'article 12 de la délégation.

La redevance au titre des frais d'administration et de contrôle du service (article 15 du contrat) était fixée à 1 % du chiffre d'affaires hors taxe (HT). Comme pour le réseau de Metz-Cité, les produits perçus ont été très supérieurs aux montants estimés par la commune de Metz pour l'ensemble des deux réseaux de chauffage urbain (30 000 €/an).

¹⁸¹ Paragraphe 5/5 : « en fin de contrat les sommes non utilisées reviendront à la Collectivité et au concessionnaire selon les modalités définies à l'article 67.3 du présent contrat et au plus tard dans les six mois qui suivent le terme de celui-ci ».

Tableau 57 : Les redevances reversées au délégant (en euros)

Année	Occupation du domaine public	Frais d'administration et de contrôle	Total	En % des charges d'exploitation
2013	50 536	87 825	138 361	1,4
2014	51 403	106 361	157 764	1,7
2015	51 427	96 022	147 449	1,5
2016	51 487	96 109	147 596	1,5
2017	53 828	98 373	152 201	1,6

Source : données issues des rapports annuels du délégataire de Metz-Est de 2013 à 2017

10.7.2 L'équilibre économique du contrat

Dans le cadre d'une concession, le délégataire ne perçoit pas un prix du concédant, mais le droit d'exploiter un ouvrage en contrepartie d'un prix payé par les abonnés sur la base de tarifs fixés par le contrat d'où il tire sa rémunération. Ceux-ci doivent garantir l'équilibre économique du contrat.

Les tarifs fixés par les articles 12 du contrat et 48 du cahier des charges étaient formés de deux composantes (R1 et R2).

L'annexe 14 du contrat, introduite par l'avenant 4 du 1^{er} décembre 2014, fixait le prix des droits de raccordement, les différentes tarifications de vente de chaleur au client, ainsi que les formules d'indexation et le prix de cession de la chaleur par la centrale de Chambière.

Ce prix de cession était auparavant fixé par le protocole interne du 15 juillet 2008, relatif à la fourniture de chaleur par la centrale de Chambière au réseau de Metz-Est puis par l'avenant n° 3 du 20 décembre 2012, applicable au 1^{er} janvier 2013.

Le compte prévisionnel de résultat doit permettre de déterminer les tarifs et le poids relatif de ses composantes au moment de la négociation. Cependant, aucun plan prévisionnel de résultat sur la durée de la délégation ne figurait dans la liste des annexes du contrat, du cahier des charges ou des avenants.

Toutefois, un plan prévisionnel a été produit mais il n'est ni signé, ni paraphé, ni daté.

Ce plan laissait apparaître un résultat net positif à compter de 2012 et un résultat net cumulé à fin 2017 de - 0,4 M€, alors que le résultat cumulé réalisé fin 2017 était de - 3,9 M €.

10.7.2.1 La chaleur distribuée et vendue par le réseau de Metz-Est

La centrale de Chambière a produit 91 % de la chaleur mise en distribution dans le réseau de Metz-Est en 2017, les deux réseaux messins étant interconnectés depuis 2007. Cette part s'élevait à 97 % en 2013.

Tableau 58 : L'énergie mise en distribution dans le réseau de Metz-Est

En GWh	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution en %
Chaleur provenant de la centrale de Chambièrre	165,3	129,3	140,9	140,9	140,2	- 15,2
Autres provenances	5,1	5,5	7,2	15,6	13,6	166,5
Total	170,4	134,8	148,1	156,5	153,8	- 9,7
<i>Part centrale de Chambièrre en %</i>	97	95,9	95,1	90	91,2	
Ventes de chauffage urbain	156,8	124,7	133	141,8	140,1	
Pertes de réseau rapport en %	8	7,4	10,2	14,6	8,9	

Source : données issues des rapports du délégataire de Metz-Est 2013 à 2017

Le total de l'énergie mise en distribution a baissé de près de 10 % entre 2013 et 2017. Cette baisse s'est répercutée uniquement sur la chaleur en provenance de la centrale de Chambièrre (- 15 %) alors que le délégataire devait l'utiliser prioritairement aux termes du contrat de concession.

L'avenant n° 3 du 20 décembre 2012 au contrat de concession a fixé les redevances de cession de chaleur à 25,10 € HT/MWh pour la redevance R1c et à 37,17 € HT/URF/an pour la redevance R2c. Ces tarifs ont été arrêtés en application de l'article 25 du cahier des charges sur les conditions d'importation de chaleur.

A compter du 1^{er} novembre 2014, date d'application de l'avenant n° 4, cette clause tarifaire a été harmonisée avec celle du contrat de Metz-Cité.

10.7.2.2 Les charges

Les charges d'exploitation représentaient plus de 91 % du total sur la période 2013 à 2017.

Tableau 59 : Evolution des charges

En €	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution en %
Charges d'exploitation	10 210 092	9 438 193	9 742 268	9 771 464	9 730 696	- 4,7
<i>En % du total des charges</i>	92,3	91,7	91,5	91,7	91,9	
Dotations aux amortissements et provisions	792 406	818 865	896 575	882 348	852 912	7,6
Charges financières	55 175	31 079	6 586	0	6	- 100
Charges exceptionnelles	- 1 024	8 785	181	143	244	- 123,8
Total des charges	11 056 649	10 296 922	10 645 610	10 653 955	10 583 858	- 4,3

Source : données issues des comptes annuels de résultat d'exploitation (CARE) de la délégation Metz-Est de 2013 à 2017

10.7.2.2.1 Les achats de chaleur à la centrale de Chambièrre

Les charges d'exploitation ont diminué de 4,7 % entre 2013 et 2017. Cette évolution est essentiellement due aux achats internes d'énergie qui en représentaient plus de 77 % en 2017.

Tableau 60 : Evolution des charges d'exploitation

En €	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution en %
Achats internes d'énergie	7 900 388	7 119 845	7 250 296	7 351 376	7 533 142	- 4,6
<i>Ventes de chaleur en MWh</i>	<i>156 767,5</i>	<i>124 742,8</i>	<i>132 990,7</i>	<i>141 837,2</i>	<i>140 097,9</i>	<i>- 10,6</i>
Autres achats et charges externes	1 658 494	1 612 301	1 808 586	1 713 622	1 522 442	- 8,2
<i>dont prise en charges</i>	<i>38 531</i>	<i>33 747</i>	<i>38 680</i>	<i>32 778</i>	<i>29 260</i>	<i>- 24,1</i>
<i>prestations croisées</i>						
<i>dont moyens internes</i>	<i>1 054 524</i>	<i>1 036 545</i>	<i>1 102 399</i>	<i>1 060 296</i>	<i>1 083 745</i>	<i>2,8</i>
Impôts et taxes et versements assimilés	115 674	114 976	99 370	107 156	120 884	4,5
Charges de personnel	381 816	420 137	427 750	438 724	389 399	2
Autres charges de gestion courante	153 720	170 934	156 266	160 586	164 829	7,2
Total des charges d'exploitation	10 210 092	9 438 193	9 742 268	9 771 464	9 730 696	- 4,7

Source : données issues des CARE de la délégation Metz-Est de 2013 à 2017

Aux termes de l'article 3.4 de l'avenant n° 3 sur le prix de cession de chaleur, ce prix était composé de deux termes. Le terme R1c est la part proportionnelle liée aux combustibles utilisés pour la production. La partie R2c est liée à l'exploitation, la maintenance, le renouvellement et les amortissements des installations nécessaires à la production de chaleur. Les prix sont révisibles trimestriellement.

Sur la période 2013 à 2017, la partie proportionnelle (R1c) a varié de 25,10 €/MWh HT au 1^{er} janvier 2013 à 23,67 €/MWh HT au 1^{er} octobre 2017. Cette baisse résulte de l'application des formules de révisions. En effet, le coefficient de révision propre à cette part a été inférieur à un depuis le 1^{er} octobre 2014, en raison de la diminution de l'indice FSD (fournitures et services divers) et, surtout, de celui du gaz qui est assorti d'une pondération de 40 % dans la formule paramétrique.

Les dépenses au titre de la partie forfaitaire R2c ont progressé de 5,5 % sur la même période suite à l'évolution de la formule paramétrique de révision applicable à cette part du tarif mais également suite à l'augmentation du nombre d'URF (+ 2,3 %).

Au total, le montant des achats de chaleur a diminué de 3,7 % entre 2013 et 2017 alors que sur la même période, la baisse du nombre de MWh achetés a été de 15,2 %.

Tableau 61 : Evolution des achats de chaleur pour le réseau de Metz-Est

Achats de chaleur Metz-Est en €	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution en %
Nombre de MWh achetés	165 266	129 296,6	140 946,7	140 857,1	140 223,3	- 15,2
R1c en €	4 168 034	3 239 860	3 439 296	3 516 058	3 681 169	- 11,7
R2c en €	3 651 581	3 751 000	3 694 858	3 707 333	3 851 972	5,5
<i>en % du total</i>	<i>46,7</i>	<i>53,7</i>	<i>51,8</i>	<i>51,3</i>	<i>51,1</i>	
Total en € ¹⁸²	7 819 615	6 990 860	7 134 154	7 223 391	7 533 141	- 3,7

Source : rapports annuels du délégataire de Metz-Est 2013 à 2017, commune de Metz

Malgré la baisse de la quantité de chaleur achetée à la centrale de Chambièrre et celle du tarif unitaire R1c, le coût moyen d'achat du MWh a progressé de 13,5 %. En effet, la redevance R2 était fonction du nombre d'URF liées au réseau de distribution de chaleur. Dès lors, l'évolution du nombre de MWh achetés était sans effet sur le niveau de cette redevance. En

¹⁸² Les écarts avec les chiffres constatés au CARE correspondent aux consommations liés aux outils de production de Metz-Est (sortie de stock charbon).

outre, le réseau de Metz-Est produisait une part de la chaleur vendue. Or la part R2c était calculée par rapport à la totalité des URF du réseau sans déduction de la production par la centrale de Borny.

Comme pour le réseau de Metz-Cité, la chambre relève que la redevance R2c étant liée au nombre d'URF attribué au réseau de distribution de chaleur, était indépendante de la quantité de chaleur achetée à la centrale de Chambièrre.

Par ailleurs, la formule paramétrique de révision du prix du MWh d'énergie vendue par la centrale de Chambièrre comportait un indice de prix à la consommation assorti d'une pondération de 25 %. Cet indice n'est pas représentatif du coût de production de la vapeur par l'usine d'incinération des déchets ménagers de la régie Haganis.

La formule de révision comportait également « un terme additionnel éventuel R1q correspondant au coût des quotas CO2 achetés sur le marché aux enchères ». Ce terme additionnel était trop imprécis et de fait rendait son application impossible sans l'intervention d'un nouvel avenant.

Les rapports annuels du délégataire au cours de la période sous revue ne comportaient aucun élément sur le prix de cession de chaleur par la centrale de Chambièrre alors qu'il évoluait à partir du prix initial fixé au contrat (annexe 14) trimestriellement en application de formules paramétriques.

10.7.2.2 Les autres achats externes

Les autres achats externes qui représentaient près de 16 % des charges d'exploitation en 2017 étaient essentiellement constitués des prestations croisées et du remboursement des moyens internes. Comme pour le réseau de Metz-Cité, ni la nature de ces dépenses, ni leurs clés de répartition ne sont précisées dans les rapports annuels du délégataire.

Selon les services du délégataire, les prestations croisées concerneraient les prestations effectuées par des entreprises du groupe UEM telles que la cartographie du réseau de chauffage urbain, la relève des compteurs et la maintenance de l'outil de gestion client.

Les moyens internes retraçaient la quote-part de la délégation des dépenses des services supports mais également la redevance de transport de chaleur par le réseau de Metz-Cité (582 000 €)¹⁸³.

10.7.2.3 Les produits d'exploitation

Les produits d'exploitation étaient constitués à près de 98 % de la vente de chaleur aux abonnés (voir annexe 9).

¹⁸³ Gestion du personnel, de la comptabilité de la délégation, des achats, l'entretien des véhicules et des bâtiments, des ressources informatiques, la direction, le service juridique et le service marketing et communication.

Tableau 62 : Evolution des produits

En €	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution en %
Produits d'exploitation	10 796 344	9 985 424	9 665 495	10 068 659	10 168 813	- 5,8
<i>en % du total des produits</i>	99,9	99,9	99,9	99,9	99,9	
Produits financiers	82	166	137	152	156	90,2
Produits exceptionnels	5 115	1 749	484	2 148	1 175	- 77
Total des produits	10 801 541	9 987 339	9 666 116	10 070 959	10 170 144	- 5,8

Source : données issues des CARE de la délégation Metz-Est de 2013 à 2017

Les produits de la vente d'énergie ont baissé de 6,6 % entre 2013 et 2017. Toutefois, l'année 2013 a été la plus froide de la période (2 984 DJU en 2013 contre 2 695 en 2017). Entre 2014 et 2017, l'évolution a été de 3,5 %.

Depuis 2014, la quantité de chaleur vendue a augmenté de 13,7 %.

Suite à la mise en œuvre du tarif développement durable, les produits R1 ont augmenté à partir de 2015 et sont devenus supérieurs aux produits de la redevance R2.

Tableau 63 : Evolution des ventes de chaleur du réseau Metz-Est

Ventes de chaleur Metz-Est	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution en %
Nombre de MWh	156 767,5	124 743,0	132 990,7	141 837,2	140 097,9	- 10,6
R1 en €	5 385 998	4 344 374	4 937 915	5 140 050	5 047 315	- 6,3
R2 en €	5 250 102	5 257 788	4 672 942	4 697 269	4 886 187	- 6,9
Total en €	10 636 100	9 602 162	9 610 857	9 837 319	9 933 502	- 6,6

Source : commune de Metz et rapports annuels du délégataire de Metz-Est 2013 à 2017

Par ailleurs, le coefficient de la formule de révision de la part proportionnelle R1 a été inférieur à un depuis le 1^{er} octobre 2014, en raison de la diminution de l'indice FSD (fournitures et services divers) et, surtout, de celui du gaz qui est assorti d'une pondération de 40 % dans la formule paramétrique.

Alors que la redevance R1 doit être représentative du coût de la fourniture de chaleur, le produit total de cette redevance, tous tarifs confondus, ne couvrirait pas l'achat de chaleur à la centrale de Chambière. Cet écart représente une partie du déficit annuel de la délégation.

Tableau 64 : Les achats de chaleur et les produits de la redevance R1

	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution en %
Achat de chaleur en €	7 819 615	6 992 686	7 134 154	7 223 389	7 533 142	- 3,7
Redevance R1 vente de chaleur en €	5 385 998	4 344 374	4 937 915	5 140 050	5 047 315	- 6,3

Source : rapports annuels du délégataire de Metz-Est 2013 à 2017.

10.7.2.4 Les résultats

Le résultat d'exploitation a été négatif sur toute la période.

Tableau 65 : Résultats Réseau Metz-Est

En €	2013	2014	2015	2016	2017
Excédent brut d'exploitation	586 252	547 231	- 76 773	297 195	438 117
Résultat d'exploitation	- 206 154	- 271 634	- 973 348	- 585 153	- 414 795
Résultat financier	- 55 093	- 30 913	- 6 449	152	150
Résultat exceptionnel	6 139	- 7 036	303	2 005	931
Résultat net	- 255 108	- 309 583	- 979 494	- 582 996	- 413 714

Source : comptes annuels de résultat d'exploitation de Metz-Est 2013 à 2017

Le résultat net est également négatif sur toute la période. Les écarts entre les prévisions des résultats cumulés (- 0,4 M€) et ceux réalisés (- 3,8 M€) s'élèvent à 3,4 M€ fin 2017.

10.7.3 L'activité du réseau de Metz-Est

Les ventes de chaleur ont diminué de 10,5 %. Corrigée des variations saisonnières, cette diminution est de 0,9 % entre 2013 et 2017 alors que le nombre des abonnés est passé de 254 à 348, soit une augmentation de 37 % (annexe 10).

Les abonnés sont répartis en deux groupes, ceux dont l'immeuble est équipé de compteurs individuels de la chaleur et ceux dont l'immeuble est raccordé à un compteur unique (abonnés dits collectifs). Ces deux groupes se divisent en trois catégories suivant l'usage du chauffage (domestique, professionnel, service public).

Les ventes de chaleur aux abonnés collectifs représentaient près de 99 % du total des ventes. En 2017, le nombre des abonnés « domestiques » représentait 38 % du total, celui des abonnés professionnels, 38,2 % et les services publics, 23,8 % (contre respectivement 39,5 %, 40,3 % et 20,1 % en 2013).

La consommation moyenne par abonné a baissé de 23,7 % entre 2013 et 2017. Cependant, le nombre de DJU a été le plus élevé en 2013.

Tableau 66 : Evolution des consommations moyennes des abonnés dits collectifs

Chauffage immeubles collectifs	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution en %
Consommations en MWh	156 829,6	123 392,4	131 685,5	140 268	140 310,6	- 10,5
Nombre d'abonnés	122	126	127	135	143	17,2
Consommation moyenne par abonné	1 285,5	979,3	1 036,9	1 039	981,2	- 23,7

Source : données issues des rapports annuels du délégataire de Metz-Est années 2013 à 2017

Le développement du réseau en basse pression permet d'exploiter des sources d'énergies renouvelables et de récupération, disponibles à des températures plus basses et de diminuer les pertes thermiques.

Tableau 67 : Evolution du réseau de distribution de Metz-Est

En m	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution en %
Haute Pression (HP)	11 401	11 401	11 381	11 381	11 400	0
Basse Pression (BP)	17 773	18 783	19 231	22 373	22 769	28,1
Longueur réseaux	29 174	30 184	30 612	33 754	34 169	17,1

Source : données issues des rapports annuels du délégataire de Metz-Est de 2013 à 2017

La longueur des réseaux en haute pression n'a pas progressé contrairement au réseau basse pression (+ 28,1 %). Cette progression explique le décalage entre l'évolution du nombre des abonnés en collectif (+ 17,2 %) et celle de leurs consommations (- 23,7%). L'évolution des réseaux a donc participé à une meilleure performance des consommations de chaleur pour les abonnés d'immeubles collectifs (annexe 10).

En effet, le développement du réseau en basse pression permet d'exploiter des sources d'énergies renouvelables et de récupération, disponibles à des températures plus basses et de diminuer les pertes thermiques. Outre cet avantage, les coûts d'investissement sont plus faibles, les installations en sous station, plus simples, l'emprise foncière moins importante et les risques technologiques, faibles (eau chaude contre eau surchauffée).

Sur la période, la densité du réseau a baissé, passant de 458 équivalents logements par km en 2013 à 404 en 2017 alors que le nombre d'abonnés a progressé.

Tableau 68 : Evolution de la densité du réseau

Densité	2013	2014	2015	2016	2017
Longueur totale des réseaux en km (A)	29,2	30,2	30,6	33,8	34,2
Équivalents logements livrés*(B)	13 353	13 350	13 404	13 541	13 805
B/A	458	442	438	401	404

Source : commune de Metz

Cette évolution résulte de trois principaux éléments. Les nouveaux tronçons de réseaux n'ont pas atteint leur pleine densité. Le réseau basse pression progresse rapidement et demande donc moins d'énergie ce qui diminue le nombre d'équivalents logements par rapport à un réseau haute pression pour une même desserte du fait du mode de calcul. Enfin, les performances énergétiques des abonnés s'améliorent, comme le démontre l'essor du tarif développement durable développé supra.

10.8 La tarification

La tarification aux abonnés des deux réseaux messins était commune sur la période 2013 à 2017 (annexe 12).

10.8.1 Les principes de la tarification à l'usager

Le terme R1 est l'élément proportionnel au nombre de MWh de chaleur livré en sous-station. Le contrat détermine deux types de partie forfaitaire, une, R2, pour les abonnés propriétaires des sous-stations (abonnements en cours avant la prise d'effet du contrat) et R2p pour les abonnés dont les sous-stations entrent dans le périmètre de la délégation.

Une redevance complémentaire Ri, pour les habitats collectifs dont l'installation permet un comptage individuel par logement, était également prévue. Elle était annuelle et forfaitaire. Cette individualisation permettait la perception des prestations de chauffage et d'ECS directement auprès des usagers.

Le prix des parties forfaitaires (R2) était fonction d'une unité de répartition forfaitaire (URF) depuis le contrat d'origine (2005) pour Metz Est et depuis le 1^{er} janvier 2013 pour Metz Cité en substitution de la puissance souscrite par l'abonné. Un nombre d'URF était attribué à chacun des abonnés dans le contrat de délégation et révisé par avenant.

Aucune clé de répartition des URF par abonné, ni aucune modalité de révision de cette répartition n'a été établie.

Ainsi, pour le réseau Metz Cité, pour les contrats existants en 2016, le nombre d'URF total a globalement diminué de 404 URF en 2017.

Plus précisément, pour 41 contrats, les URF ont diminué pour un total de 3 930, pour 12 contrats, ils ont augmenté de 3 526 et pour 347 contrats, les URF sont restés inchangés entre 2016 et 2017.

Selon les services, lors de l'évolution du réseau (densification, extension), le nombre d'URF était renégocié entre la commune et le délégataire. Cette révision permettait de limiter l'augmentation du nombre d'URF et, donc, des produits de la redevance R2 afin de maintenir les tarifs dans la moyenne nationale, tout mode de chauffage confondu.

La nouvelle répartition des URF s'effectuait après un rapprochement par abonné entre la puissance souscrite et les consommations constatées. Si la puissance souscrite était trop élevée, il était proposé au client d'ajuster à la baisse, le nombre d'URF de son contrat.

Tableau 69 : Evolution du produit moyen de la redevance forfaitaire par URF du réseau de Metz-Cité

Metz-Cité	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution en %
R2+R2p en €	9 784 644	9 868 987	8 109 702	8 347 570	8 694 508	- 11,1
Nombre d'URF	232 097	242 193	242 893	244 680	252 320	8,7
Produit moyen par URF en €	42,16	40,75	33,39	34,12	34,46	- 18,3

Source : rapports annuels du délégataire de Metz-Cité

Ainsi, le prix moyen de l'URF constaté du réseau Metz-Cité a baissé de 18,3 %.

Tableau 70 : Evolution du produit moyen de la redevance forfaitaire par URF réseau de Metz-Est

Metz-Est	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution en %
R2p	5 250 102	5 257 788	4 672 942	4 697 269	4 886 187	- 6,9
Nombre d'URF	106 835	110 179	109 622	109 654	109 266	2,3
Produit moyen par URF en €	49,14	47,72	42,63	42,84	44,72	- 9

Source : rapports annuels du délégataire de Metz-Est de 2013 à 2017

Ainsi, le prix moyen de l'URF du réseau Metz-Est a baissé de 9 %.

Les URF, et donc la partie R2 de la tarification, apparaissent ainsi constituer la variable d'ajustement du prix du chauffage urbain des deux réseaux messins.

10.8.2 Les catégories de tarifs et leur évolution

Les rapports annuels du délégataire au cours de la période sous revue, ne comportaient aucun détail précis sur le prix unitaire de vente de chaleur par composante en dehors de graphiques. Or, ces derniers étaient établis aux contrats (annexe 11 pour Metz-Cité et annexe 14 pour Metz-Est) et étaient révisables trimestriellement.

Par ailleurs les facturations aux abonnés (exemple de la ville de Metz) ne faisaient pas apparaître les éléments de l'évolution des prix.

10.8.2.1 Le tarif standard

La redevance variable R1, applicable sur toute la période, a varié de 35,04 € HT en 2013 à 33,01 € HT en 2017. Cette baisse des tarifs résulte de l'application de la formule paramétrique de révision. En effet, le coefficient de révision propre à cette part a été inférieur à un depuis le 1^{er} octobre 2014, en raison de la diminution de l'indice FSD (fournitures et services divers) et, surtout, de celui du gaz, assorti d'une pondération de 40 % dans la formule paramétrique.

La redevance forfaitaire R2 a varié de 46,13 € HT/URF en 2013 à 47,05 € HT/URF en 2017 et la redevance R2p est passée de 53,65 € HT à 54,72 € HT. Cette progression de 2 % résulte de l'application de la formule de révision.

Cependant, en 2014, les deux parties du tarif (variable et forfaitaire) ont été figées afin de contenir une augmentation importante des tarifs. Ce gel des prix n'a pas donné lieu à une convention.

Les produits du tarif standard ont fortement baissé suite à la mise en œuvre du tarif développement durable à compter du 1^{er} novembre 2014.

Tableau 71 : Evolution des produits du tarif standard

En €	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution en %
R1	8 396 897	6 158 720	2 146 394	2 251 187	1 962 382	- 76,6
R2p	483 539	562 538	606 016	663 250	746 231	54,3
R2	9 206 349	8 966 388	1 501 700	1 421 177	1 304 646	- 85,8
Total Metz-Cité	18 086 785	15 687 646	4 254 110	4 335 614	4 013 259	- 77,8
R1	4 438 527	3 465 741	2 899 703	1 729 826	1 634 362	- 63,2
R2p	4 521 561	4 416 460	2 440 729	1 837 622	1 850 178	- 59,1
Total Metz-Est	8 960 088	7 882 201	5 340 432	3 567 448	3 484 540	- 61,1

Source : commune de Metz

10.8.2.2 La mise en place du tarif développement durable

Afin de favoriser le développement durable et les économies d'énergie, la commune de Metz et son délégataire ont décidé de compléter le dispositif de tarification du chauffage avec une version incitant aux économies d'énergie.

Les tarifs développement durable de la redevance R1 et R1e de l'ECS étaient très supérieurs au tarif standard. En contrepartie, les redevances R2 et R2p étaient plus avantageuses pour les usagers.

Ainsi les tarifs R1 et R1e étaient supérieurs de 30 % à celle du tarif standard. La redevance R1 est passée de 45,60 € HT en 2013 à 43,31 € HT en 2017¹⁸⁴. Les parts R2 et R2p de la tarification étaient inférieures respectivement de 30 % et 25,8 % au tarif standard.

L'évolution des produits des ventes de chaleur au tarif développement durable provient, outre les nouveaux abonnés, du glissement du nombre des abonnés au tarif standard vers ce nouveau tarif.

En effet, entre 2014 et 2017, la majorité des abonnés du réseau en collectif¹⁸⁵ ont choisi ce tarif.

Les services de la ville de Metz ont indiqué que, pour le réseau Metz-Cité, leur nombre est passé de 17 en 2013 à 380 en 2017, alors que le tarif développement durable n'est entré en

¹⁸⁴ Cette baisse résulte, comme pour le tarif standard, de l'application de la formule paramétrique de révision.

¹⁸⁵ Les abonnés du réseau en collectif du réseau Metz Cité représentent 98 % des consommations en 2017. Les clients dits « individuels » sont en fait les usagers, le site de livraison permettant un comptage par logement. Il n'y a pas d'abonnés en habitat individuel.

vigueur que le 1^{er} novembre 2014. Inversement, le nombre d'abonnés du réseau en collectif au tarif standard est passé de 363 en 2013 à 63 en 2017.

Tableau 72 : Evolution du nombre des abonnés par tarif du réseau Metz-Cité

	2013	2014	2015	2016	2017
Nombre de clients collectifs	363	64	63	63	63
Nombre de clients individuels	956	1086	881	733	625
Total nombre de clients tarif standard	1319	1150	944	796	688
Nombre de clients collectifs	17	336	351	358	380
Nombre de clients individuels	0	50	550	878	1334
Total nombre de clients tarif développement durable	17	386	901	1236	1714

Source : commune de Metz

De même, le nombre des abonnés du réseau en collectif du réseau Metz-Est¹⁸⁶ ayant choisi ce tarif est passé de 73 en 2014 à 98 en 2017. Inversement, le nombre d'abonnés du réseau en collectif au tarif standard est passé de 119 en 2013 à 43 en 2017.

Tableau 73 : Evolution du nombre des abonnés par tarif du réseau Metz-Est

	2013	2014	2015	2016	2017
Nombre de clients collectifs	119	50	45	43	43
Nombre de clients individuels	132	129	0	0	0
Total nombre de clients tarif standard	251	179	45	43	43
Nombre de clients collectifs	0	73	80	90	98
Nombre de clients individuels	0	1	171	193	205
Total nombre de clients tarif développement durable	0	74	251	283	303

Source : commune de Metz

Ce nouveau tarif a permis la diminution du prix moyen par MWh à compter de 2015.

¹⁸⁶ Les abonnés du réseau Metz-Est en collectif représentent plus de 98 % des consommations en 2017.

Tableau 74 : Evolution du prix moyen du MWh

Tarif moyen en €/MWh	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution en %
Réseau Metz-Cité	71,20	78,84	72,25	69,65	71,08	- 0,2
Réseau Metz-Est	67,13	76,98	72,27	69,50	71,15	6

Source : commune de Metz

Tableau 75 : Evolution des produits du tarif développement durable

en €	2013	2014	2015	2016	2017
R1	50 954	1 997 444	8 025 658	8 497 243	8 759 457
R2p	0	434 822	2 677 825	2 829 976	3 055 741
R2	62 318	577 053	3 695 977	3 681 180	3 827 503
Total Metz-Cité	113 272	3 009 319	14 399 460	15 008 399	15 642 701
R1	0	241 292	1 591 077	2 678 214	2 765 695
R2p	0	170 527	1 677 443	2 121 790	2 301 075
Total Metz-Est	0	411 819	3 268 520	4 800 004	5 066 770

Source : commune de Metz

10.8.2.3 Le tarif clients structurants

A compter du 1^{er} janvier 2011 pour Metz-Est (avenant n° 1) et du 1^{er} novembre 2014 (avenant n° 2 pour Metz-Cité), un tarif clients dits « structurants » consommant plus de 6 000 MWh par an et par site, a été créé pour chacun des réseaux.

La redevance R2 des clients structurants a été fixée à 35,45 € HT par URF et par an (en valeur au 1^{er} octobre 2014), sans condition d'économies d'énergie. Cependant, la partie forfaitaire R2c de cession de chaleur au réseau de chauffage urbain a été fixée à 37,20 € HT par URF et par an en valeur au 1^{er} octobre 2014. Il en résulte que le délégataire facture la redevance forfaitaire R2 à ces clients à un niveau inférieur à celui de la partie forfaitaire R2c de cession de chaleur par la centrale de Chambière.

Par ailleurs, la partie proportionnelle R1 des clients structurants était de 27,80 € HT par MWh en valeur au 1^{er} octobre 2014 contre 35,08 € HT par MWh de la version standard (- 21 %), tarif le moins élevé.

La chambre observe que le tarif spécial était favorable à la centrale de Chambière. En effet, une partie de la redevance forfaitaire R2 due par ces clients structurants était supportée par les autres abonnés du service et le tarif proportionnel R1 était très inférieur à la version standard.

10.8.2.4 Les formules paramétriques de révision des tarifs

La formule paramétrique de révision de la redevance R1 comportait un indice prix à la consommation pondéré à 25 %. Cet indice n'est pas représentatif du coût de production de la vapeur par l'usine d'incinération des déchets ménagers de la régie Haganis. Les coûts d'incinération des déchets ménagers sont financés par la taxe d'enlèvement des ordures ménagères et n'ont pas de lien avec l'évolution de l'indice de consommation des ménages.

La formule de révision comprenait également « un terme additionnel éventuel R1q correspondant au coût des quotas CO₂ achetés sur le marché aux enchères ». Ce terme additionnel était trop imprécis et de fait rendait son application impossible sans l'intervention d'un nouvel avenant. En effet, l'application de l'indice R1q soumettait une partie du tarif à la

volatilité du marché du carbone¹⁸⁷. Le coût de la tonne de CO₂ additionné à la formule de révision aurait pu conduire à terme à un prix de la redevance proportionnel R1 exorbitant.

De même, la formule R2 comportait un indice prix à la consommation pondéré à 7 %.

Les factures des abonnés du chauffage urbain (comme, par exemple, la commune de Metz) ne comportaient aucune justification de l'application de ces formules de révision. De même, les rapports annuels du délégant, au cours de la période sous revue, ne détaillaient pas l'évolution des prix par rapport à ces formules.

¹⁸⁷<https://www.actu-environnement.com/ae/news/prix-carbone-marche-europeen-hausse-quota-gaz-charbon-31866.php4> : un rapport de la direction de la recherche sur le carbone à la Deutsche Bank a relevé que le prix de la tonne de CO₂ s'est établi à 18 € en août 2018 et pourrait atteindre 40 € en 2023.

ANNEXE 1 : Tableau de suivi de la mise en œuvre des recommandations du précédent rapport de la chambre

Tableau 1 : Rappel de la date de la lettre d'envoi du rapport : 9 juillet 2014

N° Recom.	Intitulé	Nature (1)	Domaine (2)	Impact financier (3)	Degré d'importance (4)	Degré de mise en œuvre (5)	Éléments justifiant l'appréciation portée sur la mise en œuvre
1	Finaliser la mise en place du document unique d'évaluation des risques professionnels au travail pour l'ensemble des services de la ville.	Régularité	GRH	Non	Majeur	TMO	Le Document Unique d'Evaluation des Risques Professionnels pour l'ensemble des services de la commune a été validé par délibération du Conseil Municipal du 7 juillet 2016 et mis à jour depuis.
2	Faire évoluer le dispositif de concession de logement conformément au décret n° 2012-752 du 9 mai 2012.	Régularité	GRH	Non	Important	TMO	Délibération en date du 29 octobre 2015 adaptant le dispositif de logements de fonction au décret du 9 mai 2012.
3	Publier par voie électronique la liste des subventions versées aux associations conformément aux articles 1 et 2 du décret n° 2006-887 du 17 juillet 2006.	Régularité	Relation avec des tiers	Oui	Important	MOC	La liste des subventions versées aux associations au cours de l'exercice précédent est mise en ligne sur le site internet de la commune, dans la rubrique relative aux associations
4	Mettre fin au dispositif de distribution d'eau potable aux communes avoisinantes en le remplaçant par un dispositif conforme au CGCT.	Régularité	Gouvernance	Non	Très important	TMO	Dispositif modifié en profondeur dans le cadre de la réforme territoriale et du transfert obligatoire de la compétence eau potable à la métropole au 1 ^{er} janvier 2018. Création, à cette même date, du SERM (Syndicat des Eaux de la Région Messine qui exerce en lieu et place de toutes les communes et EPCI adhérents, le service public de l'eau potable.

5	Sortir de la convention publique d'aménagement de la ZAC de l'Amphithéâtre et établir une relation contractuelle directe avec la Communauté d'agglomération de Metz Métropole.	Performance	Gouvernance	Non	Très important	TMO	La commune de Metz n'est plus partie prenante au traité de concession (anciennement Convention Publique d'Aménagement) concernant la ZAC de l'Amphithéâtre, (avenant intervenu en 2016).
6	Veiller à respecter la délibération du 26 janvier 2012 en ce qui concerne l'octroi d'heures supplémentaires.	Régularité	GRH	Oui	Important	MOC	Le décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires prévoit que des dérogations au contingent mensuel peuvent être accordées, à titre exceptionnel, pour certaines fonctions dont la nature a été précisée par délibération en date du 26 janvier 2012. La commune de Metz a pris les mesures nécessaires pour traiter les situations particulières relevées alors par le ROD. D'une façon générale, le volume d'heures supplémentaires effectuées est en diminution constante depuis 2014.
7	Identifier les causes d'accident du travail et mettre en place les formations éventuelles nécessaires.	Performance	GRH	Non	Très important	MOC	Chaque année, un bilan statistique des accidents de service est présenté en CHSCT afin d'identifier les risques sur lesquels une action semble prioritaire. Le CHSCT a acté une procédure d'analyse d'accident fin 2017 ayant pour objectif d'identifier les causes des accidents, en vue d'agir à la source et réduire le risque. Des comptes rendus d'analyse sont régulièrement transmis aux membres du CHSCT. Au cours de l'année 2018, huit analyses d'accidents graves ou types ont été réalisées. Certaines analyses ont abouti à des actions de formation telles que la formation PRAP (prévention des risques liés à l'activité physique), mais également à des mesures de prévention techniques et/ou organisationnelles (changement de matériel, réduction de la manutention, etc.).

8	Contrôler l'utilisation des subventions accordées aux associations au regard des objectifs fixés par les conventions signées, notamment en exigeant la production des documents prévus contractuellement à cet effet.	Régularité	Relations avec des tiers	Oui	Important	MOC	Audit interne du processus de traitement des demandes de subventions et du contrôle des partenaires associatifs ayant permis de formuler des recommandations visant à rationaliser et harmoniser les pratiques, et ainsi optimiser le contrôle effectué sur les associations bénéficiaires.
9	Amortir les immeubles de rapport dont la valeur est significative.	Régularité	Situation patrimoniale	Oui	Important	NMO	Aucune suite n'a été donnée à cette observation, la commune n'ayant acquis aucun immeuble productif de revenus depuis 1996, elle n'est pas soumise à l'obligation d'amortissement.

(1) Nature : Régularité, Performance.

(2) Domaines : Achats, Comptabilité, Gouvernance et organisation interne, Situation financière, GRH (gestion des ressources humaines), Situation patrimoniale, Relation avec des tiers.

(3) Oui (montant estimé le cas échéant), Non.

(4) Majeur - Très important - Important.

(5) Totalemment mise en œuvre (TMO) - Mise en œuvre en cours (MOC) - Mise en œuvre incomplète (MOI) - Non mise en œuvre (NMO) - Refus de mise en œuvre (RMO).

ANNEXE 2 : La gouvernance

Tableau 1 : Détermination de l'enveloppe théorique pour les indemnités des élus en 2019

Fonction	Nombre	Taux maximum légal autorisé de l'indice brut 1027	Montant mensuel individuel (en €)	Montant global mensuel par fonction (en €)	Montant mensuel individuel avec les majorations (en €)	Montant global mensuel par fonction avec les majorations (en €)
Maire	1	145 %	5 639,63	5 639,63	7 049,54	7 049,54
Adjoint	21	66 %	2 567	53 907	3 208,75	67 383,75
Conseiller délégué	15	Indemnité comprise dans l'enveloppe budgétaire maire et adjoints				
Conseiller municipal	18	6 %	233,36	4 200,48	233,36	4 200,48
Total de l'enveloppe théorique		1 531 % de l'indice brut		59 546,63		

Source : commune de Metz retraitement CRC

Tableau 2 : Répartition effective de l'enveloppe disponible pour les indemnités des élus (sept. 2019)

Fonction	Nombre	Taux maximum légal autorisé de l'indice brut 1027	Taux fixé par le conseil municipal	Montant mensuel individuel sans les majorations (en €)	Montant global mensuel par fonction sans les majorations (en €)	Montant mensuel individuel avec les majorations (en €)	Montant global mensuel par fonction avec les majorations (en €)
Maire	1	145 %	95 %	3 694,93	3 694,93	4 618,66	4 618,66
Adjoint	21	66 %	43 %	1 672,44	35 121,24	2 255,26	47 360,46
Conseiller délégué	15	Indemnité comprise dans l'enveloppe budgétaire maire et adjoints		816,77	12 251,55	816,77	12 251,55
Conseiller municipal	18	6 %	6 %	233,36	4 200,48	291,70	5 250,6
Total de la répartition de l'enveloppe disponible		1 436 % de l'indice brut			55 268,2		69 481,27

Source : commune de Metz retraitement CRC

ANNEXE 3 : La fiabilité et la sincérité des comptes

Tableau 1 : Budget principal - Affectation du résultat de fonctionnement 2015/2018

	2015	2016	2017	2018
Résultat de clôture en section de fonctionnement	7 935 465	7 201 975	9 992 758	5 927 421
Résultat de clôture en section d'investissement	- 1 362 222	- 1 125 597	16 142 953	- 1 883 911
Solde des restes à réaliser en section d'investissement	- 3 923 653	- 3 533 735	- 5 328 919	- 2 735 927
Résultat de clôture de la section d'investissement corrigé*	- 5 285 875	- 4 659 332	10 814 034	- 4 619 838
Affectation en réserve (cpte 1068)	5 285 875	4 659 332	5 328 919	4 619 838
Résultat reporté section de fonctionnement (R002)	2 649 590	2 542 643	4 663 839	1 307 583

Source : comptes administratifs retraitement CRC / *corrigé des restes à réaliser

Tableau 2 : Réalisation des prévisions budgétaires du budget principal

Section de fonctionnement (y compris charges et produits rattachés)								
	2015		2016		2017		2018	
	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses
Total des crédits votés au budget primitif (A)	167,9	157,8	163,8	152,8	161	150,9	153,9	141,4
Total des crédits ouverts sur l'année (B) *	170,8	161,1	164,4	155,8	162,8	153,1	155,3	150
Total des réalisations au CA (C)	167,1	152,1	164,6	151,6	164,3	147,6	158,2	147,1
taux de sincérité budgétaire (C/A)	99,5 %	96,4 %	100,5 %	99,3 %	102,1 %	97,8 %	102,8 %	104 %
taux de réalisation budgétaire (C/B)	97,8 %	94,5 %	100,1 %	97,3 %	101 %	96,4 %	101,9 %	98,1 %
Section d'investissement (y compris charges et produits rattachés + RAR)								
	2015		2016		2017		2018	
	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses
Total des crédits votés au budget primitif (A)	23	33	29,1	40,2	35,4	45,4	28,2	40,7
Total des crédits ouverts sur l'année (B) *	37,8	43,4	55,4	54,1	49,1	60,1	27,6	53,7
Total des réalisations au CA (C)	31,7	39,8	45,9	49,2	44,1	48,2	17,3	47,9
taux de sincérité budgétaire (C/A)	137,9 %	120,6 %	157,6 %	122,6 %	124,8 %	106,3 %	61,4 %	117,8 %
taux de réalisation budgétaire (C/B)	83,7 %	91,7 %	82,9 %	91,1 %	89,9 %	80,2 %	62,7 %	89,2 %

Source : budgets prévisionnels - comptes administratifs modificatives + restes à réaliser N-1

* : budget prévisionnel + budget supplémentaire + décisions

ANNEXE 4 : La situation financière (2013-2018)

Tableau 1 : Evolution des produits de gestion (budget principal)

En millions d'€	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution 2013/2018
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	61,3	61,8	62,7	64,4	65,5	67,5	10,1 %
+ Ressources d'exploitation	15,4	16	18,5	19,5	20	16,3	5,7 %
+ Dotations et participations	41,2	41,1	42,4	37,6	38,8	40,4	- 2 %
+ Fiscalité reversée par l'interco. et l'Etat	32,2	32,2	28,5	27,7	25,1	17,2	- 46,5 %
+ Travaux en régie	0,5	0,1	2,0	0,4	0	0	-
= Produits de gestion	150,6	151,2	154,1	149,6	149,4	141,4	- 6,1%

Source : comptes de gestion retraitement CRC

Tableau 2 : Evolution des charges de gestion (budget principal)

En millions d'€	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution 2013/2018
Charges à caractère général	35,3	36,1	31,7	32,2	30,8	34,5	- 2,3 %
+ Charges de personnel	74,8	76,3	88,2	88,1	88	79,8	6,7 %
+ Subventions de fonctionnement	33,1	33,8	27,6	26,3	23,9	23,5	- 29 %
+ Autres charges de gestion	2,3	2,1	2,3	2,7	2,5	2,1	- 8,7 %
= Charges de gestion	145,5	148,3	149,8	149,3	145,2	139,9	- 3,8 %

Source : comptes de gestion retraitement CRC

Tableau 3 : Evolution de 2013 à 2018 de l'attribution de compensation et du coût des services mutualisés facturés par Metz Métropole à la commune de Metz (en €)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
AC avant réfaction pour état civil, mutualisations et transferts	28 844 991	28 844 991	28 829 954	28 843 244	28 843 244	26 684 199
<i>Transferts compétence Loi Notré</i>					- 2 159 045	394 603 ¹⁸⁸
<i>Transferts de compétences Métropole</i>						- 3 234 308
<i>Réfaction annuelle au titre de la solidarité pour l'Etat civil</i>		- 15 037	- 27 107	- 45 406	- 41 519	- 40 152
AC y compris réfections pour état civil et transferts, et avant réfaction pour mutualisation	28 844 991	28 829 954	28 802 847	28 797 838	26 642 680	23 804 342
<i>Estimation de la facture des services mutualisés de l'exercice N, corrigée du solde de l'exercice N-1</i>			- 3 448 864	- 3 900 000	- 4 090 000	- 8 807 000
AC définitive (cf comptes administratifs)	28 844 991	28 829 954	25 353 983	24 897 838	22 552 680	14 617 171¹⁸⁹
Dépenses au titre du remboursement des services mutualisés (compte 62876) au CA de la Ville	3 780 000	4 162 000	-	-	-	-
Facture pour l'ensemble des services mutualisés	3 902 477	4 060 594	3 653 054	3 705 586	4 090 802	8 084 083
<i>Dont facture DCSI¹⁹⁰</i>	3 902 477	4 060 594	3 653 054	3 705 586	4 027 250	3 664 476
<i>Dont facture partenariat</i>					63 552	35 203
<i>Dont facture autres services mutualisés en 2018</i>						4 384 404
Solde entre la facture définitive des services mutualisés et le prélèvement fait sur l'AC pour une même année	+ 122 477	- 101 406	+ 204 190	- 194 414	+ 802	- 722 917

Source : commune de Metz retraitement CRC

¹⁸⁸ La diminution, en fonctionnement, de l'AC versée par Metz Métropole s'établit à - 2,2 M€ en 2017, et à -1,8 M€ à compter de 2018. L'écart provient, d'une part, de la différence entre le transfert de charge en matière d'actions de développement économique en 2017 (- 691 679 €) et 2018 (- 567 430 €), d'autre part, d'une évolution analogue pour la compétence « zones d'activité économique », le transfert de charge ayant été revu de - 812 392 € en 2017 à - 542 038 € en 2018.

¹⁸⁹ L'écart en 2018 entre l'AC définitive notifiée par MM à la commune et la recette enregistrée au CA (380 171 €) s'explique par le fait que le versement de décembre 2018 a été titré par la ville sur l'exercice 2019.

¹⁹⁰ La première année de mutualisation de la DCSI fut 2012.

Tableau 4 : Evolution du financement des investissements 2013-2018

En M€	2013	2014	2015	2016	2017	2018
CAF nette (A)	4,8	9,6	13,2	6,1	12,4	4,7
+ TLE et taxe d'aménagement	0,3	0,5	0,3	1	0,4	0,8
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	7,4	6	5	3,5	3,3	0
+ Subventions d'investissement reçues	3,8	3,4	3,2	0,9	4	1,5
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	2,9	3,6	4,3	2,7	3,5	0
+ Produits de cession	0,8	8,9	0,3	1,6	1,2	2,8
+ Autres recettes	0,1	0	0	0	0	0
= Recettes d'investissements hors emprunts (B)	15,3	22,4	13,1	9,6	12,4	5,2
= Financement propre disponible (A+B)	20,1	32	26,3	15,7	24,8	9,9
<i>Financement propre / Dépenses d'équipt</i>	<i>46,6 %</i>	<i>75,2 %</i>	<i>109,1 %</i>	<i>68,6 %</i>	<i>100,4 %</i>	<i>35,9 %</i>
- Dépenses d'équipement	43,1	42,5	24,1	22,9	24,7	27,6
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	7,1	1,8	4,6	5,7	6,8	8,3
+/- Dons, subventions et participations en nature, reçus ou donnés	0	7	0	0	- 1,7	- 0,4
- Participations et inv. financiers nets	- 11,3	- 7	1,2	3	- 1,3	0,1
- Autres dettes et cautionnements	0	0	0	- 0,8	0,3	- 0,5
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	- 18,8	- 12,3	- 3,5	- 15,1	- 4	- 25,1
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	- 3,5	- 0,5	1,2	- 0,6	- 0,3	0,4
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	- 22,2	- 12,8	- 2,3	- 15,7	- 4,3	- 24,7
Nouveaux emprunts de l'année	9,8	19	10,1	15,2	17,6	2,6
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement	- 12,4	6,2	7,8	- 0,5	13,3	- 22,1
Encours de dettes du BP au 31 décembre	18,1	34,7	41,4	51,8	66	65,5
Capacité de désendettement en années	1,4	2,9	2,5	4,4	4,2	7,9
Fonds de roulement	- 7,4	- 1,3	6,6	6,1	19,4	4
<i>soit en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>- 18,5</i>	<i>- 3,1</i>	<i>15,9</i>	<i>14,8</i>	<i>48,3</i>	<i>10,5</i>

Source : comptes de gestion retraitements CRC

ANNEXE 5 : Le pacte financier du 27 juin 2018 conclu entre l'Etat et la commune de Metz

Tableau 1 : Proposition communale de retraitement des DRF 2018 et 2019 (en €)

Retraitement « complet » proposé par la commune (incluant le retraitement des rattachements) – en €		
	2018	2019*
Dépenses constatées	146 191 260	140 582 893
Retraitement des rattachements conformément à l'audit DDFIP de mars 2019	- 2 293 301	- 2 293 301
Dépenses transférées à Metz Métropole	11 301 875	12 068 889
Aléas exceptionnels	- 8 815 298	- 450 000
Dépenses constatées incluant les divers retraitements	146 384 537	149 908 480
Ecart par rapport au contrat	- 1 904 765	- 60 198
Retraitement « partiel » ne prenant en compte que les dépenses transférées à Metz Métropole et les aléas exceptionnels (et excluant la correction des rattachements) – en €		
	2018	2019*
Dépenses constatées	146 191 260	140 582 893
Dépenses transférées à Metz Métropole	11 301 875	12 068 889
Aléas exceptionnels	- 8 815 298	- 450 000
Dépenses constatées incluant les divers retraitements	148 677 838	152 201 781
Ecart par rapport au contrat	388 536	2 233 103

Source : commune de Metz retraitement CRC/ *Données prévisionnelles

ANNEXE 6 : Le BEA du stade Saint-Symphorien

Les principes généraux régissant les baux emphytéotiques administratifs (BEA)

Définition

Le premier alinéa de l'article L. 1311-2 du CGCT définit le BEA de la façon suivante : « *un bien immobilier appartenant à une collectivité territoriale peut faire l'objet d'un bail emphytéotique prévu à l'article L. 451-1 du code rural et de la pêche maritime, en vue de la réalisation d'une opération d'intérêt général relevant de sa compétence ou en vue de l'affectation à une association cultuelle d'un édifice du culte ouvert au public. Ce bail emphytéotique est dénommé bail emphytéotique administratif* ».

Cet instrument juridique peut être utilisé par une collectivité en vue de la réalisation d'une opération d'intérêt général relevant de sa compétence ou de l'accomplissement, pour son compte, d'une mission de service public.

Qualité des parties au contrat : le bailleur et le preneur

Le bailleur doit être une « *collectivité territoriale* » (article L. 1311-2 du CGCT), « *un établissement public des collectivités territoriales, un groupement de ces collectivités* » ou un établissement public de santé. Il ne peut être valablement conclu qu'à la condition que l'opération envisagée entre dans la compétence de la personne morale bailleuse.

Le preneur (appelé aussi emphytéote) peut être une personne, physique ou morale, de droit privé, quelle que soit sa forme (société, association ou groupement dotés de la personnalité morale, groupement d'intérêt économique par exemple, société anonyme d'habitation à loyer modéré (HLM)).

Le preneur peut utiliser et gérer le bien librement, sous réserve de respecter l'affectation que la collectivité a donnée à ce bien immobilier. Comme le prévoit l'article L. 1311-2 du CGCT « *un tel bail peut être conclu même si le bien sur lequel il porte (...) constitue une dépendance du domaine public* ».

Depuis la loi n° 2002-1094 du 29 août 2002, les personnes morales de droit public peuvent également être preneurs à bail. Par la suite, la loi a spécifié que le recours à un BEA est envisageable « *en vue de la réalisation d'enceintes sportives et des équipements connexes nécessaires à leur implantation* » (CGCT, article L. 1311-2).

Restriction du champ de recours au BEA depuis le 1^{er} avril 2016

Depuis le 1^{er} avril 2016, les baux emphytéotiques administratifs ne peuvent plus avoir pour objet l'exécution de travaux, la livraison de fournitures, la prestation de services, ou la gestion d'une mission de service public, avec une contrepartie économique constituée par un prix ou un droit d'exploitation, pour le compte ou pour les besoins d'un acheteur soumis à l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics ou d'une autorité concédante soumise à l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession¹⁹¹.

¹⁹¹ L'article L. 1311-2 du CGCT a été modifié par l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics et par l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession, dont l'objectif est de rassembler dans un texte unique les règles applicables aux contrats qui constituent des concessions du point de vue du droit de l'Union européenne. Ce texte a modifié l'article L. 1311-1 du Code général des collectivités territoriales.

Dans le cas où un BEA est nécessaire à l'exécution d'un contrat de la commande publique, c'est le marché public ou le contrat de concession qui doit prévoir les conditions d'occupation du domaine.

Au BEA peut être associée une convention non détachable d'exploitation qui, en fonction de ses clauses, peut le soumettre au droit de la commande publique (application des règles de publicité et de mise en concurrence prévues, selon le cas, pour les marchés publics, les DSP ou encore les contrats de partenariat).

BEA pour un bien relevant du domaine privé communal

Si le bien d'occupation mentionné dans un BEA relève généralement du domaine public, il est possible de passer un tel contrat administratif sur un bien du domaine privé communal lorsque sont prévues des clauses exorbitantes du droit commun ou lorsque le contrat fait participer le cocontractant à l'exécution du service public.

A la suite d'une question posée au gouvernement¹⁹², il a été précisé que lorsque le bail emphytéotique « est conclu en vue de l'accomplissement d'une mission de service public ou d'une opération d'intérêt général relevant de la compétence de la collectivité, ce ne peut être qu'un bail emphytéotique administratif, consenti au titre du code général des collectivités territoriales. En effet, la Haute Assemblée a considéré que, dans une telle hypothèse, le terrain objet du bail, bien qu'appartenant à l'origine au domaine privé, est appelé, compte tenu de son affectation future, à relever du domaine public et ne peut par conséquent faire l'objet d'un bail emphytéotique, dit de droit commun, tel que défini à l'article L. 451-1 du code rural. L'article L. 1311-2 du code général des collectivités territoriales pose cependant un certain nombre de conditions, portant notamment sur la qualité du bailleur et celle du preneur : le bailleur ne peut être qu'une collectivité territoriale alors que le preneur doit être exclusivement une personne privée, excluant de fait qu'une commune puisse être preneuse. En revanche, les dispositions de l'article L. 451-1 du code rural s'appliquent, sans condition, dès lors que le terrain appartient au domaine privé de la commune et est appelé à y demeurer ».

Un contrat administratif établi sous la forme d'un BEA permet donc aux collectivités publiques de concéder l'occupation d'un de leurs biens qu'il relève de leur domaine public ou de leur domaine privé, pendant une longue durée en conférant des droits réels au preneur. En conséquence, les droits et obligations applicables sur ce bien relèvent du champ du contrat administratif, quelle que soit son origine domaniale.

¹⁹² Sénat, 12^{ème} législature, question écrite n° 01654 du 1^{er} août 2002, réponse publiée au journal officiel (JO) du Sénat le 16 janvier 2003.

Tableau 1 : Calcul de la redevance annuelle d'occupation du stade Saint-Symphorien (en €)

En euros	Méthodologie Domaines 1 ^{er} avis	Méthodologie Domaine 2 ^{ème} avis *	Méthodologie commune de Metz 1 ^{ère} note	Commentaires
Calcul de la part fixe (I)				
Apport brut personnes publiques (a)	14 500 000	14 500 000	14 500 000	
Contribution communale sur les travaux passés (b)		5 800 607	5 800 607	
Modulation de la valeur nette comptable 2013-2017 supporté par le club sur les travaux passés (c)	- 4 861 434			
Apport net du bailleur (d = a+b+c)	9 638 566	20 300 607	20 300 607	
Coefficient de pondération (e)	0,7 %	0,8 %	0,8 %	
Montant part fixe (seuil minimum de perception) (f= d X e)	67 470	162 405	0	Coût à la charge du club au titre du GER** sur la tribune sud
Entretien maintenance payé par la ville (g)		800 000	0	Coût à la charge du club car BEA
Entretien maintenance payé par le club (h)		1 300 000	800 000	Charge pour le club estimée à 800 000 €
Total (i = f+g-h)	67 470	- 337 595	- 800 000	
Part fixe minimale retenue (I)	67 000	162 405	- 800 000	
Calcul de la part variable (II)				
Part variable par fraction de chiffre d'affaire du club	796 950	272 701	800 000	
Redevance estimée (I+II)				
Total redevance annuelle	863 950 €	435 106 €	0 € arrêtée à 100 €	

* Part résiduelle des travaux déjà effectués sur les autres tribunes + contributions publiques aux travaux de la tribune sud

** GER : gros entretien réparations

Source : avis des domaines – note méthodologique de la ville de Metz

ANNEXE 7 : La gestion des ressources humaines

Tableau 1 : Transferts d'agents à l'EPCI en 2017¹⁹³

Catégorie	Filière administrative	
		7
A	Attachés	1
B	Rédacteurs	2
C	Adjoint administratifs	4
	Filière technique	29
A	Ingénieurs en chef	4
A	Ingénieurs	3
B	Techniciens	17
C	Agents de maîtrise	2
C	Adjoint techniques	3
TOTAL GENERAL		36

Source : direction des ressources humaines retraitement CRC

Tableau 2 : Transferts d'agents à l'EPCI au 1^{er} janvier 2018¹⁹⁴

Catégorie	Filière administrative	
		68
A	Administrateurs	1
A	Attachés	15
B	Rédacteurs	17
C	Adjoint administratifs	35
	Filière technique	135
A	Ingénieurs en chef	3
A	Ingénieurs	10
B	Techniciens	30
C	Agents de maîtrise	41
C	Adjoint techniques	51
	Filière médico-sociale	1
B	Assistants socio éducatifs	1
TOTAL GENERAL		204

Source : direction des ressources humaines retraitement CRC

¹⁹³ Transferts mis en œuvre au 1^{er} janvier 2017 dans le cadre de la création de la Direction Commune des Systèmes d'Information.

¹⁹⁴ Dans le cadre de la création de plusieurs services communs et du transfert des compétences voirie-espaces publics et eau potable, quatre postes d'apprentis ont également été transférés.

Tableau 3 : Effectifs permanents au 31/12/N selon le statut et la catégorie hiérarchique, en effectifs physiques (2013-2018)

Effectifs physiques	2013				2014				2015			
	A	B	C	T	A	B	C	T	A	B	C	T
Catégories												
Titulaires	132	244	1302	1678	139	259	1278	1676	149	286	1335	1770
Non titulaires	41	46	48	135	35	37	65	137	35	42	184	261
Nombre total des agents	173	290	1350	1813	174	296	1343	1813	184	328	1519	2031
Effectifs physiques	2016				2017				2018			
	A	B	C	T	A	B	C	T	A	B	C	T
Catégories												
Titulaires	156	283	1320	1759	155	259	1318	1732	129	223	1173	1525
Non titulaires	36	38	137	211	29	36	113	178	24	28	103	155
Nombre total des agents	192	321	1457	1970	184	295	1431	1910	153	251	1276	1680

Source : direction des ressources humaines retraitement CRC/T : total toutes catégories

Tableau 4 : Effectifs permanents au 31/12/N selon le statut et la catégorie hiérarchique, en ETP (2013-2018)

ETP	2013				2014				2015			
	A	B	C	T	A	B	C	T	A	B	C	T
Catégories												
Titulaires	124,75	223,21	1 221,75	1 569,71	128,72	231,48	1 196,27	1 556,47	141,46	268,11	1 321,62	1 731,19
Non titulaires	38	42,11	44,75	124,86	33,3	35,86	51,11	120,27	33,04	40,07	107,01	180,12
Total	162,75	265,32	1 266,5	1 694,57	162,02	267,34	1 247,38	1 676,74	174,5	308,18	1 428,63	1 911,31
ETP	2016				2017				2018			
	A	B	C	T	A	B	C	T	A	B	C	T
Catégories												
Titulaires	147,19	275,07	1 302,66	1 724,92	151,08	258,12	1 294,75	1 703,95	128,29	222,85	1 164,47	1 515,61
Non titulaires	35,52	37,53	105,75	178,8	28,26	35,14	91,61	155,01	23,94	26,83	89,98	140,75
Total	182,71	312,6	1 408,41	1 903,72	179,34	293,26	1 386,36	1 858,96	152,23	249,68	1 254,45	1 656,36

Source : direction des ressources humaines retraitement CRC/T : total toutes catégories

Tableau 5 : Flux des départs en retraite – 2013/2019 (1^{er} semestre)

Années	Nombre de départs	Catégories concernées
2013	52	8 A/ 9 B/ 33C ¹⁹⁵
2014	51	9 A/ 9 B/ 33C
2015	56	3 A/ 8 B/ 44C ¹⁹⁶
2016	52	7 A/ 7 B/ 38C
2017	62	5 A/ 9 B/ 48C
2018	57	7 A/ 11 B/ 39C
2019 (1 ^{er} semestre 2019)	23	2 A/ 8 B/ 13C

Source : direction des ressources humaines

¹⁹⁵ Deux agents de l'harmonie municipale apparaissant sous le libellé « sans catégorie » dans le tableau communiqué.

¹⁹⁶ Un agent à l'harmonie municipale, apparaissant sous le libellé « sans catégorie » dans le tableau communiqué.

Tableau 6 : Les rémunérations du personnel – 2013/2018

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Rémunération principale	33 765 055	34 373 709	38 828 534	38 854 837	38 646 830	39 545 702
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée*	9 823 233	10 011 750	10 688 518	10 670 780	10 716 823	4 917 096
+ Autres indemnités	1 332 260	1 314 714	1 439 928	1 456 699	1 472 796	1 268 029
= Rémunérations du personnel titulaire (a)	44 920 548	45 700 173	50 956 980	50 982 316	50 836 449	45 730 828
Rémunération principale	7 797 992	7 743 352	10 079 491	10 032 261	8 426 073	9 404 627
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée*	0	0	0	0	1 353 434	772 904
+ Autres indemnités	0	0	3 607	0	6 580	19 621
= Rémunérations du personnel non titulaire (b)	7 797 992	7 743 352	10 083 098	10 032 261	9 786 087	10 197 152
Autres rémunérations (c)	870 986	889 146	1 079 763	964 447	915 152	583 944
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c)	53 589 526	54 332 671	62 119 841	61 979 023	61 537 688	56 511 924
- Atténuations de charges	956 745	844 821	796 778	645 919	256 536	283 862
= Rémunérations du personnel	52 632 780	53 487 850	61 323 063	61 333 104	61 281 152	56 228 062

Source : états financiers commune de Metz retraitement CRC/ *Dont IHTS

Tableau 7 : Evolution de l'absentéisme - 2013/2018

Motifs	2013	2018
	Total	
Maladie ordinaire	32 283	24 599
Congé de longue maladie	8 154	6 252
Congé de longue durée	8 107	1 257
Disponibilité pour maladie	917	1 843
Mi-temps thérapeutique	3 493	2 086
Congé pour grave maladie	1 944	2 462
Hospitalisation	1 122	926
Convalescence hospitalière	5 948	5 618
Cure pour maladie	479	309
Maladie professionnelle	2 223	970
Accident du travail	6 720	5 687
Maternité, paternité, adoption	5 823	3 752
Total (jours d'absences)	77 212	55 760
Total effectif équivalents temps plein	1 694,57	1 656,36
Nombre de jours ouvrés	249	250
Nombre de jours calendaires	365	365
Nombre de jours travaillés	220	221
Taux global d'absentéisme*	14,8	10,9

Source : service des ressources humaines retraitement CRC/ *Formule de calcul : (Nombre total de journées d'absence pour maladie x 5/7 x 100) / (Effectif x nombre moyen de jours travaillés par agent)

Tableau 8 : Les autorisations spéciales d'absence (en jours)

Typologie des évènements	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Evènements familiaux ¹⁹⁷	191,50	311	282,50	281,50	256,5	192
Evènements vie courante, fêtes religieuses et sujétions personnelles	1 124,50	1 235	1 350,50	1 352,50	1 404,5	1 143
Garde Enfant Malade	677	596,5	879	851,5	792,5	733
DAS ¹⁹⁸ (exercice du droit syndical)	1 024	1 153	1 207	1 353	1 531	1 507
Exercice de mandats locaux	43 mn	14	52	67	89	27
TOTAL	3 017	3 309,5	3 771	3 905,5	4 073,5	3 602

Source : direction des ressources humaines

¹⁹⁷ Mariages, décès, naissances....

¹⁹⁸ Décharges pour activités syndicales.

ANNEXE 8 : Chauffage urbain

Tableau 1 : Travaux de rénovation des réseaux prévus à l'annexe 4.5 du contrat entre 2011 et 2017

Réseau	Rue	Longueur en m	Estimation en milliers €	Rénovation prévue	Rénovation réalisée	Montant
BS1	Bd Paixhans	270	594	2011		
BS1	Bd Paixhans	75	71	2011		
BS1	Bd Paixhans	40	32	2011		
BS1	Bd Paixhans	52	114	2011		
BS1	Bd Paixhans	292	642	2011		
BS1	Bd Paixhans	20	18	2011		
BS1	Bd Paixhans	35	31	2011		
BS1	Bd Maginot	150	330	2011		
BS1	Bd Maginot	250	550	2011		
BS1	Bd Maginot	20	19	2011		
BS1	Bd Maginot	15	14	2011		
BS1	Rue Haute Seille	80	76	2012		
BS1	Rue Haute Seille	19	18	2012		
BS1	Rue du Cambout	50	45	2012		
BS1	Rue du Cambout	31	31	2012		
BS1	Rue du Cambout	20	19	2012		
BS1	Rue de Gendarmerie	170	178	2012		
BS1	Rue d'Asfeld	4	3	2012		
BS1	Rue d'Asfeld	21	17	2012		
BS1	Rue d'Asfeld	108	127	2012		
BS1	Rue des Augustins	70	91	2012		
BS1	Av. Foch	75	67	2012		
BS1	Av. Foch	210	462	2012		
BS1	Av. Foch	490	955	2012		
BS1	Av. Foch	86	101	2012		
BS2	Blida	130	286	2013		
BS2	Pont des Grilles	177	231	2013		
BS2	Rue de la Caserne	530	634	2013		
Saulcy	Piquage IUT/Fac	160	188	2013		
Saulcy	Piquage pavillon 3/5	143	139	2013		
MN	Rte de Thionville	340	323	2013		
BS1	Centrale	450	990	2014		
Saulcy	Piquage Fac/Enim	60	57	2014		
Saulcy	Piquage Fac/Enim	88	92	2014		
Saulcy	Piquage Enim	250	262	2014		
Saulcy	Piquage Fac de droit	35	29	2014		
Saulcy	Piquage Amphi	35	24	2014		
Saulcy	Carrefour pavillons	230	218	2014		
BS1	Blida	255	399	2015		
BS1	Bd Paixhans	102	224	2015		
BS1	Bd Maginot	88	83	2015		
BS1	Rue Haute Seille	125	163	2015		
BS1	Rue Haute Seille	25	21	2015		
BS1	Rue Haute Seille	30	27	2015		
BS1	Rue Haute Seille	69	78	2015		
BS1	Rue Haute Seille	34	44	2015		
BS1	Rue de l'Abreuvoir	180	194	2015		
BS1	Rue Haute Seille	98	128	2015		
BS1	Rue Haute Seille	42	37	2015		
BS1	Rue Haute Seille	258	304	2015		
BX	Galerie	80	80	2015		
BX	Piquage Gauguin	80	76	2015		

BS2	Bd Paixhans	327	719	2016	
BS2	Rue du Coffe Millet	350	682	2016	
B-I	CDC Pontiffroy	132	189	2016	
B-I	Rue Belle-Isle	65	61	2016	
B-I	Rue St-Georges	118	139	2016	
B-I	Pont Moreau	186	216	2016	
BS1	Rue St-Thiébault	76	72	2017	
BS1	Av. Foch	57	51	2017	
BS1	Av. Foch		175	2017	
BS1	Rue Charlemagne	118	139	2017	
BS1		48	48	2017	
BS1	Av. Foch	22	23	2017	
BS1	Av. Foch	77	69	2017	
BS1	Rue Gambetta	117	111	2017	
BS1	Av. Foch	130	117	2017	
BS1	Rue de la Caserne	138	138	2017	
BS1	Rue de la Caserne	100	75	2017	
MN	Rue Paul Chevreux	65	61	2017	
MN	Rue Paul Chevreux	245	257	2017	
Total		9 118	13 278		

Source : extrait du tableau du programme prévisionnel de renouvellement de l'annexe 4.5 du contrat de délégation du réseau de Metz-Cité

ANNEXE 9 : Les comptes annuels de résultats et d'exploitation

Tableau 1 : Le réseau de Metz-Cité

En €	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution en %
Chiffres d'affaires net:	21 053 996	20 103 668	19 569 289	20 082 684	20 799 741	- 1,2
<i>Energie</i>	19 426 792	18 556 303	18 573 020	19 214 450	19 416 733	- 0,1
<i>Travaux</i>	1 105 598	1 025 234	455 806	335 076	920 456	- 16,7
<i>Prestations de service</i>	521 606	522 131	538 991	532 354	461 710	- 11,5
<i>Ventes de marchandises</i>	0	0	1 472	804	842	
Production stockée	81 051	- 35 652	0	0	0	
Production immobilisée	179 271	75 684	69 871	75 378	168 989	
Autres :	905 862	723 210	721 291	726 453	736 423	- 18,7
<i>Ventes internes</i>	905 862	723 210	721 291	726 453	736 423	- 18,7
Subventions	0	0	42	0	0	
Transfert de charges	8	1 495	2 911	1 611	2 125	
Reprises sur provisions pour renouvellement	0	0	0	0	0	
Autres reprises sur amortissements et provisions	0	0	0	0	0	
Autres produits :	0	0	1 699	2 951	0	
<i>Produits divers de gestion courante</i>	0	0	1 699	2 951	0	
Total des produits d'exploitation	22 220 188	20 868 405	20 365 103	20 889 077	21 707 278	- 2,3

Source : comptes annuels de résultats et d'exploitation

Tableau 2 : Extraits des comptes annuels de résultats et d'exploitation du réseau de Metz Cité

En €	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution en %
Achats:	15 925 460	15 030 653	15 598 331	16 017 002	16 257 252	2,1
<i>Achats internes d'énergie</i>	15 925 460	15 030 653	15 598 331	16 017 002	16 257 252	2,1
Autres achats et charges externes :	1 620 929	1 886 047	1 491 603	1 461 124	1 640 202	1,2
<i>Etudes et prestations de services</i>	202 911	220 672	318	197	0	- 100
<i>Achats non stockés matières et fournitures</i>	10 134	25 856	23 783	23 758	26 907	165,5
<i>Sous traitance générale</i>	4 997	15 547	12 511	52 662	131 477	2531,1
<i>Locations</i>	1 778	860	1 855	2 245	62	
<i>Redevances</i>	9 601	16 201	445	6 205	6 990	
<i>Charges locatives et de copropriété</i>	0	0	0	0	0	
<i>Entretien et réparations</i>	263 997	525 323	489 175	377 031	355 911	34,8
<i>Maintenance matériels et logiciels informatiques</i>	91	879	1 308	661	3 974	4267,0
<i>Assurances</i>	700	2 391	2 300	2 679	11 123	1489,0
<i>Divers services extérieurs</i>	16 999	8 101	10 750	8 539	9 674	- 43,1
<i>Personnel extérieur au service</i>	30 950	69 392	24 122	6 480	39 702	28,3
<i>Honoraires</i>	3 717	2 051	729	6 158	1 938	- 47,9
<i>Publicité</i>	20 685	29 932	31 710	18 959	17 399	- 15,9
<i>Voyages et déplacements</i>	7 791	10 163	12 400	14 252	14 909	91,4
<i>Frais postaux</i>	5 666	4 008	4 847	6 021	5 730	1,1
<i>Frais de télécommunications</i>	14 289	24 493	25 000	25 863	26 561	85,9
<i>Services bancaires</i>	5 304	4 084	4 668	6 394	4 358	- 17,8

<i>Divers autres services extérieurs</i>	18 017	17 285	17 184	24 818	23 684	31,5
<i>Sorties de stocks</i>	24 557	5 725	10 840	8 719	5 522	- 77,5
<i>Prise en charges prestations croisées</i>	146 356	123 044	142 937	117 517	105 367	- 28
<i>Moyens internes</i>	832 389	780 040	674 721	751 966	848 914	2
Impôts et taxes et versements assimilés :	206 196	160 359	158 700	174 204	201 696	- 2,2
<i>Sur rémunération du personnel (631)</i>	3 045	3 317	3 328	3 564	245	- 92
<i>Sur rémunération du personnel autres organismes (633)</i>	24 329	18 404	27 910	27 052	31 210	28,3
<i>Autres impôts et taxes (635)</i>	122 001	90 932	79 429	88 369	103 216	- 15,4
<i>Impôts et taxes autres organismes (637)</i>	56 821	47 706	48 033	55 219	67 025	18
Charges de personnel	1 021 816	1 162 692	1 181 679	1 193 375	1 278 491	25,1
Autres charges de gestion courante :	272 827	576 827	258 571	293 025	342 495	25,5
<i>Redevances droit d'usage</i>	47 464	54 868	54 868	59 734	60 357	27,2
<i>Redevance occupation des sols</i>	77 745	75 345	75 514	74 994	76 756	- 1,3
<i>Frais de contrôle des réseaux de CU</i>	92 695	98 530	99 686	100 123	102 597	10,7
<i>Pertes sur créances irrécouvrables</i>	15 863	9 735	7 730	34 286	30 544	92,5
<i>Participations à des investissements de tiers</i>	0	306 000	0	0	43 000	
<i>Charges diverses de gestion courante</i>	39 060	32 349	20 773	23 888	29 241	- 25,1
Total des charges d'exploitation	19 047 228	18 816 578	18 688 884	19 138 730	19 720 136	3,5
En €	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution en %
Excédent brut d'exploitation	3 172 960	2 051 827	1 676 219	1 750 347	1 987 142	- 37,4
Dotations aux amortissements	1 222 358	1 354 318	1 412 029	1 574 358	1 651 804	35,1
Dotations aux provisions pour renouvellement	169 134	141 000	152 050	100 621	12 417	- 92,7
Dotations aux provisions autres	60 034	- 83 055	74 036	- 116 907	- 37 895	- 163,1
Résultat d'exploitation	1 721 434	639 564	38 104	192 275	360 816	- 79
Produits financiers	433	1 004	819	1 422	1 270	
<i>dont intérêts et produits assimilés</i>	71	30	14	218	69	
Charges financières	43 239	31 311	5 793	0	20	
<i>Dont intérêts sur emprunts</i>	43 200	31 311	5 793	0	0	- 100
Résultat financier	- 42 806	- 30 307	- 4 974	1 422	1 250	
Produits exceptionnels:	279 300	10 566	54 980	81 167	9 991	
<i>Sur opérations de gestion</i>	505	10 474	54 980	78 464	9 646	
<i>Cessions d'éléments d'actif</i>	5 729	0	0	1 080	345	
<i>Reprise sur provisions</i>	273 066	92	0	1 623	0	
Charges exceptionnelles :	289 593	40 874	107 845	53 447	1 512	
<i>Renouvellement immobilisations</i>	273 382	0	0	0	0	
<i>Sur opérations de gestion</i>	1 124	818	675	1 164	1 512	
Valeurs comptables des éléments d'actif cédés	9 496	37 474	105 421	52 283	0	
Dotations aux amortissements et provisions exceptionnelles	5 591	2 582	1 749	0	0	
Résultat exceptionnel	- 10 293	- 30 308	- 52 865	27 720	8 479	
Impôt sur les bénéfices	0					
Résultat net	1 668 335	578 949	- 19 735	221 417	370 545	- 77,8

Source : comptes annuels de résultats et d'exploitation du réseau de Metz Cité

Tableau 3 : Le réseau de Metz-Est

En €	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution en %
Chiffres d'affaires net	10 759 198	9 955 034	9 652 447	10 040 470	10 137 312	- 5,8
<i>Energie</i>	10 636 100	9 602 162	9 610 857	9 837 319	9 933 502	- 6,6
<i>Travaux</i>	122 347	352 109	24 500	201 930	200 626	
<i>Prestations de service</i>	751	763	16 855	1 120	3 079	
<i>Ventes de marchandises</i>	0	0	235	101	105	
Production stockée	9 843	2 787	0	0	0	
Production immobilisée	27 301	27 066	10 753	26 439	30 854	
Autres	0	0	0	0	0	
Subventions	0	0	15	0	0	
Transfert de charges	2	537	1 017	592	647	
Reprises sur provisions pour renouvellement	0	0	0			
Autres reprises sur amortissements et provisions	0	0	0			
Autres produits	0	0	1 263	1 158	0	
<i>Produits divers de gestion courante</i>	0	0	1 263	1 158	0	
Total des produits d'exploitation	10 796 344	9 985 424	9 665 495	10 068 659	10 168 813	- 5,8

Source : comptes annuels de résultats et d'exploitation du réseau de Metz Est

Tableau 4 : Extraits des comptes annuels de résultats et d'exploitation du réseau de Metz Est

En €	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution en %
Achats	7 900 388	7 119 845	7 250 296	7 351 376	7 533 142	- 4,6
<i>Achats internes d'énergie</i>	7 819 615	6 992 686	7 134 154	7 223 389	7 533 142	- 3,7
<i>Sortie de stocks de charbon</i>	80 773	127 159	116 142	127 987	0	
Autres achats et charges externes	1 658 494	1 612 301	1 808 586	1 713 622	1 522 442	- 8,2
<i>Etudes et prestations de services</i>	93 439	6 068	54	1 007	0	
<i>Achats non stockés matières et fournitures</i>	8 877	24 108	12 416	10 811	5 295	
<i>Sous traitance générale</i>	4 651	50 970	51 230	18 862	61 651	
<i>Locations</i>	11 409	6 372	1 853	11 340	3 502	
<i>Redevances</i>	0	0	183	2 553	2 876	
<i>Entretien et réparations</i>	354 511	369 252	353 178	461 946	228 769	
<i>Maintenance matériels et logiciels informatiques</i>	17	311	412	173	1 147	
<i>Assurances</i>	30 700	30 394	60 386	60 433	64 689	
<i>Divers services extérieurs</i>	6 346	2 897	3 885	3 163	2 962	
<i>Personnel extérieur au service</i>	6 358	1 129	2 189	1 685	3 824	
<i>Honoraires</i>	763	599	155	1 591	410	
<i>Publicité</i>	5 642	15 522	15 497	9 452	8 694	
<i>Voyages et déplacements</i>	2 112	2 516	3 625	4 247	4 079	
<i>Frais postaux</i>	1 824	656	779	1 023	982	
<i>Frais de télécommunications</i>	2 472	5 247	5 381	6 835	5 455	

Services bancaires	3 242	2 988	981	1 394	771	
Divers autres services extérieurs	19 751	14 545	11 567	11 486	11 367	
Sorties de stocks	13 325	8 435	143 736	12 547	2 964	
Prise en charges prestations croisées	38 531	33 747	38 680	32 778	29 260	
Moyens internes	1 054 524	1 036 545	1 102 399	1 060 296	1 083 745	
Impôts et taxes et versements assimilés	115 674	114 976	99 370	107 156	120 884	4,5
Sur rémunération du personnel (631)	1 134	1 191	1 205	1 311	75	
Sur rémunération du personnel autres organismes (633)	9 060	6 608	10 104	9 948	9 505	
Autres impôts et taxes (635)	80 996	82 673	66 707	72 243	82 054	
Impôts et taxes autres organismes (637)	24 484	24 504	21 354	23 654	29 250	
Charges de personnel	381 816	420 137	427 750	438 724	389 399	2
Autres charges de gestion courante	153 720	170 934	156 266	160 586	164 829	7,2
Redevance occupation des sols	48 064	51 403	51 427	51 487	53 828	
Frais de contrôle des réseaux de CU	88 119	106 361	96 022	96 109	98 373	
Pertes sur créances irrécouvrables	2 991	1 556	1 296	4 205	3 746	
Charges diverses de gestion courante	14 546	11 614	7 521	8 785	8 882	
Total des charges d'exploitation	10 210 092	9 438 193	9 742 268	9 771 464	9 730 696	- 4,7

Source : comptes annuels de résultat et d'exploitation du réseau Metz Est

Tableau 5 : Extraits des comptes annuels de résultats et d'exploitation du réseau de Metz Est

En €	2013	2014	2015	2016	2017
Excédent brut d'exploitation	586 252	547 231	- 76 773	297 195	438 117
Dotations aux amortissements	768 530	794 489	868 863	849 931	830 156
Dotations aux provisions pour renouvellement	1 797	- 89	1 968	1 637	4 832
Dotations aux provisions autres	22 079	24 465	25 744	30 780	17 924
Résultat d'exploitation	- 206 154	- 271 634	- 973 348	- 585 153	- 414 795
Produits financiers	82	166	137	152	156
Dont intérêts et produits assimilés	13	5	2	4	9
Charges financières	55 175	31 079	6 586	0	6
Dont intérêts sur emprunts	55 161	31 079	6 586	0	0
Résultat financier	- 55 093	- 30 913	- 6 449	152	150
Produits exceptionnels	5 115	1 749	484	2 148	1 175
Sur opérations de gestion	95	1 728	484	1 900	1 096
Cessions d'éléments d'actif	5 169	0	0	248	79
Reprise sur provisions	- 149	21	0	0	0
Charges exceptionnelles	- 1 024	8 785	181	143	244
Sur opérations de gestion	227	173	181	143	244
Dotations aux amortissements et provisions exceptionnelles	- 1 251	8 612	0	0	0
Résultat exceptionnel	6 139	- 7 036	303	2 005	931
Impôt sur les bénéfices	0				
Résultat net	- 255 108	- 309 583	- 979 494	- 582 996	- 413 714

Source : comptes annuels de résultats et d'exploitation du réseau Metz Est

ANNEXE 10 : L'activité des réseaux

Tableau 1 : L'activité du réseau de Metz-Cité

	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution en %
Ventes de chaleur en GWh	275,4	248,4	275,6	294,6	292,4	6,2
Ventes de chaleurs en MWh	275 379,5	248 417	275 607,7	294 596,4	292 427,9	6,2
DJU	2 984	2 375,5	2 626,7	2 682	2 695	- 9,7
Ventes en MWh/DJU	92,3	104,6	104,9	109,8	108,5	17,6
Longueur de réseau en m	70 331	71 325	73 401	76 291	80 343	14,2
<i>dont interconnexion Metz-Est</i>	2 300	2 300	2 300	2 300	2 300	0
Nombre d'URF collectifs	225 939,5	234 992,5	233 155,5	233 618	240 227	6,3
Nombre d'URF individuels	6 157,5	7 200,4	9 737,1	11 062	12 093,1	96,4
Total URF	232 097	242 192,9	242 892,6	244 680	252 320,1	8,7
Consommations des individuels en GWh	4,8	4,2	3,6	5,2	5,9	22,2
En % des consommations totales	1,7	1,7	1,3	1,8	2	
<i>dont domestiques</i>	4,8	4	3,4	5	5,6	18,3
<i>dont professionnels</i>	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	
Consommations des collectifs en GWh	270,6	244,3	272	289,4	286,6	5,9
<i>dont domestiques</i>	81,1	90,2	100,9	105,2	103	27
<i>dont professionnels</i>	115,1	92,9	97,8	93,5	94,3	- 18
<i>dont services publics</i>	74,4	61,1	73,2	90,6	89,2	19,9
Total des consommations	275,4	248,4	275,6	294,6	292,4	6,2
Nombre d'abonnés individuels	956	1 136	1 431	1 611	1 959	104,9
<i>dont domestiques</i>	947	1 124	1 417	1 591	1 939	104,8
<i>dont professionnels</i>	9	12	14	20	20	122,2
Nombre d'abonnés collectifs	391	416	415	422	444	13,6
<i>dont domestiques</i>	157	168	158	156	163	3,8
<i>dont professionnels</i>	130	133	132	126	136	4,6
<i>dont services publics</i>	104	115	125	140	145	39,4
Nombre total des abonnés	1 347	1 552	1 846	2 033	2 403	78,4
Prix moyen du kWh en €	72,20	78,84	72,25	69,65	71,08	- 0,2

Source : données issues des rapports annuels du délégataire de Metz-Cité de 2013 à 2017

Tableau 2 : L'activité du réseau de Metz-Est

	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution en %
Ventes de chaleur en GWh	158,4	124,7	133	141,8	141,8	- 10,5
Ventes de chaleur en MWh	158 432,3	124 743	132 990,7	141 837,2	141 837,2	- 10,5
DJU	2 984	2 375,5	2 626,7	2 682	2 695	- 9,7
Ventes en MWh/DJU	53,1	52,5	50,6	52,9	52,6	- 0,9
Longueur de réseau en m	29 174	30 184	30 612	33 754	34 169	17,1
Nombre d'URF collectifs	105 862,5	109 236,3	108 256,5	108 144	107 758	1,8
Nombre d'URF individuels	972,3	942,5	1 365,5	1 509,9	1 508	55,1
Total URF	106 834,8	110 178,8	109 622	109 653,9	109 266	2,3
Consommations des individuels en GWh	1,6	1,4	1,3	1,6	1,5	- 4,7
<i>En % des consommations totales</i>	1	1,1	1	1,1	1,1	
<i>dont domestiques</i>	1,5	1,3	1,2	1,4	1,5	- 1,7
<i>dont professionnels</i>	0,1	0,1	0,1	0,2	0	- 100
Consommations des collectifs en GWh	156,8	123,4	131,7	140,3	140,3	- 10,5
<i>dont domestiques</i>	62	50,5	86,6	54,7	53,3	- 14
<i>dont professionnels</i>	63,3	49,2	29,9	53	53,5	- 15,4
<i>dont services publics</i>	31,6	23,6	15,1	32,5	33,5	6
Total des consommations	158,4	124,7	133	141,8	141,8	- 10,5
Nombre d'abonnés individuels	132	130	171	193	205	55,3
<i>dont domestiques</i>	128	125	167	189	202	57,8
<i>dont professionnels</i>	4	5	4	4	3	- 25
Nombre d'abonnés collectifs	122	126	127	135	143	17,2
<i>dont domestiques</i>	47	47	46	45	45	- 4,3
<i>dont professionnels</i>	49	49	50	55	59	20,4
<i>dont services publics</i>	26	30	31	35	39	50
Nombre total des abonnés	254	256	298	328	348	37
Prix moyen du kWh en €	67,13	76,98	72,27	69,5	71,15	6

Source : données issues des rapports annuels du délégataire de Metz-Est de 2013 à 2017

Tableau 3 : Description du réseau de Metz-Cité

	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution en %
Production de chaleur (oui/non)	non	non	non	non	non	
Distribution de chaleur (oui/non)	oui	oui	oui	oui	oui	
Nombre d'installations de production	Sans objet					
Puissance totale thermique en production MWth	Sans objet					
Quantité d'énergie consommée MWh	Sans objet					
Total énergie thermique achetée MWh	276 011	251 316	276 289	294 590	292 422	5,9
Longueur totale des réseaux en m	70 331	71 325	73 401	76 291	80 343	14,2
Longueur totale des réseaux en km	70,3	71,3	73,4	76,3	80,3	14,2
Nombre de points de livraison	1 347	1 552	1 846	2 033	2 403	78,4
Nombre de sous-stations	363	388	399	410	441	21,5
Puissance totale souscrite kW	199 681	214 801	220 442	246 987	260 359	30,4
Puissance totale souscrite MW	199,7	214,8	220,4	247,0	260,4	30,4
Puissance totale URF	231 873	236 229	238 265	243 816	254 816	9,9
Équivalents logements livrés*	28 984	29 529	29 783	30 477	31 793	9,7
Chiffre d'affaires global en € HT ou M€ HT	19 607 210	20 095 853	19 962 809	20 515 000	20 785 383	6
Part fixe moyenne dans la facturation R2 en € HT	42,97	45,51	36,46	36,44	36,64	- 14,7
Part proportionnelle R1 en € HT	35,02	36,67	40,81	39,48	39,21	12
Taux réduit de TVA (oui/non)	oui	oui	oui	oui	oui	
Prix moyen global du MWh (R1 + R2) en € HT	71,20	78,84	72,25	69,65	71,08	- 0,2
Nombre d'abonnés	1 347	1 552	1 846	2 033	2 403	78,4
Coût de l'entretien du réseau secondaire en € HT	NC	NC	169 032	159 185	194 218	
Répercussions sur la facture des bâtiments de la ville en € HT/MWh (toutes charges comprises factures de la consommation de chauffage, entretien secondaire avec main d'œuvre, matériels)	NC	NC	104,90	105,40	101,30	

Source : commune de Metz

Tableau 4 : Performance environnementale du réseau de Metz-Cité

	2013	2014	2015	2016	2017
Énergie fossile (en %)	34,2	30,4	32	38,1	37,3
Biomasse (en %)	37,2	38,2	35,2	32,3	34,5
UVE (en %)	28,6	31,4	32,7	29,6	28,1
Géothermie (en %)	0	0	0	0	0
Autres EnR&R (à préciser, en %)	0	0	0	0	0
Non EnR&R (à préciser, en %)	0	0	0	0	0
Émissions de GES en tonnes	65 486	46 023	58 678	74 180	70 668
Quotas de GES alloués en tonnes	73 220	62 062	52 005	43 024	35 069
Quotas de GES achetés en tonnes	0	0	0	0	0
Quotas de GES vendus en tonnes	0	0	0	0	0
Quotas de GES économisés en tonnes	7 734	16 039	- 6 673	- 31 156	- 35 599
Montant de l'amende acquittée en €	sans objet				

Source : commune de Metz

Tableau 5 : Description du réseau de Metz-Est

	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution en %
Production de chaleur (oui/non)	oui	oui	oui	oui	oui	
Distribution de chaleur (oui/non)	oui	oui	oui	oui	oui	
Nombre d'installations de production	2	2	2	3	3	
Puissance totale installée (en production) MW	36	36	36	68	68	
Quantité d'énergie consommée MWh	6 306	7 119	8 351	19 755	16 941	168,6
Total énergie thermique livrée MWh	156 767	124 742	132 990	141 837	140 097	- 10,6
Longueur totale des réseaux en m	29 174	30 184	30 612	33 754	34 169	17,1
Longueur totale des réseaux km	29,2	30,2	30,6	33,8	34,2	17,1
Nombre de points de livraison	254	256	298	328	348	37
Nombre de sous-stations	116	129	135	134	153	31,9
Puissance totale souscrite kW	127 248	130 818	133 871	138 595	141 642	11,3
Puissance totale souscrite MW	127,2	130,8	133,9	138,6	141,6	11,3
Puissance totale souscrite URF	106 825	106 802	107 231	108 327	110 443	3,4
Équivalents logements livrés	13 353	13 350	13 404	13 541	13 805	3,4
Chiffre d'affaires global en € HT	10 636 100	9 602 162	9 610 857	9 803 540	9 967 281	- 6,3
Part fixe moyenne dans la facturation R2 en € HT	49,27	49,34	43,61	43,39	44,42	- 9,8
Part proportionnelle R1 en € HT	33,91	34,73	37,1	36,18	36,13	6,5
Taux réduit de TVA (oui/non)	oui	oui	oui	oui	oui	
Prix moyen global du MWh (R1 + R2) en € HT	67,13	76,98	72,27	69,5	71,15	6
Nombre d'abonnés	254	256	298	328	348	37
Coût de l'entretien du réseau secondaire en € HT	NC	NC	73 467	82 351	81 181	
Répercussion sur la facture des bâtiments de la ville en € HT/MWh(toutes charges comprises factures de la consommation de chauffage, entretien secondaire avec main d'œuvre, matériels)	NC	NC	84,40	90,80	96,50	

Source : commune de Metz

Tableau 6 : Performance environnementale du réseau de Metz-Est

	2013	2014	2015	2016	2017
Énergie fossile (en %)	100	100	100	100	100
Biomasse (en %)	0	0	0	0	0
UVE (en %)	0	0	0	0	0
Géothermie (en %)	0	0	0	0	0
Autres EnR&R (à préciser, en %)	0	0	0	0	0
Non EnR&R (à préciser, en %)	0	0	0	0	0
Émissions de GES en tonnes	2 093	2 863	2 890	5 303	3 264
Quotas de GES alloués en tonnes	22 685	18 737	15 210	12 095	9 375
Quotas de GES achetés en tonnes	0	0	0	0	0
Quotas de GES vendus en tonnes	0	0	0	0	0
Quotas de GES économisés en tonnes	20 592	15 874	12 320	6 792	6 111
Montant de l'amende acquittée €	sans objet				

Source : commune de Metz

ANNEXE 11 : L'extension des réseaux sur les communes limitrophes

Tableau 1 : Liste des raccordements à Woippy pour la période 2013 à 2017

Année	Contrat	Immeuble raccordé	Adresse à Woippy	Puissance en kW	Nb d'URF
2013	395372	Collège Jules Ferry	25 rue du Fort Gambetta	915	830
2013	404751	LOGIEST	Rue de La Pérouse	710	221
2013	397129	LOGIEST	20 rue P et M Curie	2 621	1 744
2013	397429	LOGIEST	7 rue Corneille Agrippa	1 010	283
2013	397432	LOGIEST	3 rue du docteur Charcot	2 621	1 063
2013	397442	LOGIEST	13 rue des Ecoles	3 223	1 785
2013	397448	LOGIEST	10A place Jean Perrin	3 223	2 244
2013	401251	Résidence des Deux Fontaines	146 av des Deux Fontaines	400	221
2013	401255	Résidence des Deux Fontaines	148 av des Deux Fontaines	400	237
2013	401259	Résidence des Deux Fontaines	150 av des Deux Fontaines	400	237
2013	406324	Commune de Woippy	Ecole P et M Curie	350	350
2014	411230	ADOMA	Résidence les Peupliers, rue JP Pêcheur	1 010	723
2014	411232	ADOMA	Foyer la Roseraie 5 rue Corneille Agrippa	1 010	783
2014	407628	LOGIEST	42 rue Gabriel Poulmaire	1 500	438
2014	407758	Commune de Woippy	Ec. Maternelle les Rossignols rue du Chapitre	160	130
2014	412490	Commune de Woippy	COSEC 6 rue des Ecoles	400	280
2014	428324	Commune de Woippy	Maison des polices 23 rue du Fort Gambetta	80	80
2014	434671	Commune de Woippy	Serres rdc 51 av de Thionville	NC	NC
2014	409293	Commune de Woippy	Maison des services, école de la 2e chance 3 rue du Chapitre	200	120
2015	458975	EPA Masse des Douanes	1C rue JP Pêcheur	750	830
TOTAL				20 983	12 599

Source : rapports annuels du délégataire du réseau de Metz-Cité 2013 à 2015

ANNEXE 12 : Les tarifs

					Tarif développement durable		Tarif standard		
		Sans sous station	Avec sous station			Sans sous station	Avec sous station		
Année	Trimestre	R2	R2p	kWh	ECS	R2	R2p	kWh	ECS
2013	T1					46,13	53,65	0,03504	4,45
2013	T2					46,19	53,72	0,03535	4,49
2013	T3					46,29	53,84	0,03542	4,50
2013	T4					46,20	53,73	0,03522	4,48
2014	T1					46,29	53,84	0,03508	4,46
2014	T2					46,29	53,84	0,03508	4,46
2014	T3					46,29	53,84	0,03508	4,46
2014	T4	32,40	39,95	0,04560	5,79	46,29	53,84	0,03508	4,46
2015	T1	32,65	40,25	0,04416	5,61	46,35	53,91	0,03389	4,31
2015	T2	32,57	40,16	0,04444	5,64	46,25	53,79	0,03411	4,34
2015	T3	32,72	40,35	0,04502	5,72	46,46	54,03	0,03456	4,39
2015	T4	32,72	40,34	0,04433	5,63	46,45	54,03	0,03403	4,33
2016	T1	32,62	40,22	0,04379	5,56	46,31	53,86	0,03361	4,27
2016	T2	32,42	39,98	0,04359	5,53	46,03	53,54	0,03346	4,25
2016	T3	32,44	39,99	0,04296	5,46	46,05	53,56	0,03298	4,19
2016	T4	32,58	40,18	0,04140	5,26	46,26	53,80	0,03177	4,04
2017	T1	32,84	40,49	0,04202	5,34	46,62	54,22	0,03225	4,10
2017	T2	33,19	40,92	0,04268	5,42	47,12	54,80	0,03276	4,17
2017	T3	33,26	41,01	0,04328	5,50	47,22	54,92	0,03322	4,22
2017	T4	33,14	40,86	0,04331	5,46	47,05	54,72	0,03301	4,20

Source : données issues des mandatements 2013 à 2017



Monsieur Dominique ROGUEZ
Président de la Chambre Régionale
des Comptes Grand Est

3-5 rue de la Citadelle
57000 METZ

Metz, le 03 SEP. 2021

Monsieur le Président,

J'ai pris connaissance du rapport d'observations définitives établi par la Chambre Régionale des Comptes que vous m'avez transmis suite au contrôle des comptes et de la gestion la commune de Metz pour les exercices 2013 et suivants, période qui couvre exclusivement le mandat de mon prédécesseur. Je prends bonne note des éléments contenus dans le document, et en particulier des recommandations et rappels du droit.

Je souscris à votre analyse de la situation passée, selon laquelle *la situation financière de la commune de Metz paraissait solide avec une capacité d'autofinancement brute de 13 M€ en moyenne annuelle [...]. La commune a donc pu assez largement autofinancer son effort d'investissement. [...] Son faible endettement [...] conjugué à un niveau de fiscalité sensiblement inférieur à la moyenne de la strate, conférait à la commune de réelles marges de manœuvre.*

Cette analyse est en effet malheureusement au passé : les marges de manœuvre sont particulièrement réduites, et le niveau de la capacité d'autofinancement brute très inférieur au niveau constaté sur la période contrôlée. Ce défaut est d'autant plus pénalisant que conjuguée à une dette jeune, l'absence de tombées d'emprunts significatives avant 2028, voire surtout 2034 ne compensera pas la charge de la dette nouvelle qu'il sera indispensable de mobiliser pour assurer un programme d'investissement a minima. Le poids croissant de la charge de la dette va peser donc très lourdement sur les capacités financières de la ville.

Une analyse prospective aurait pu conduire l'ancienne municipalité à anticiper cette situation et à limiter ainsi sa contribution au financement d'opérations qui n'entraient pas dans les compétences municipales – en particulier le Centre de Congrès à hauteur de 24,5 M€, équipement à vocation économique qui relevait d'un financement essentiellement métropolitain- au détriment du nécessaire entretien du patrimoine municipal, qui aujourd'hui se trouve, pour un tiers du parc, dans un état de forte dégradation nécessitant une remise en état indispensable à court terme.

Cette situation amène la nouvelle municipalité à engager un sévère plan d'optimisation en fonctionnement qui ne permettra d'assurer qu'un plan d'investissement de 150 M€ sur le présent mandat, très inférieur aux 380 M€ sur le mandat 2008-2014 et 250 M€ sur le second mandat.

Mairie de Metz • BP 21025 • 57036 METZ Cedex 01 • Allo Mairie : 0 800 891 891 (service et appel gratuits) • metz.fr

Le service de gestion des comptes de la Ville de Metz dispose de moyens informatiques destinés à gérer les courriers. Les informations enregistrées sont relatives à l'usage des services de la Ville de Metz. La durée minimale de conservation des courriers est de 6 ans. Conformément aux articles 39 et suivants de la loi du 6 janvier 1978 modifiée relative à l'informatique, au fichier et aux libertés, toute personne peut obtenir communication et, le cas échéant, rectification ou suppression des informations la concernant à l'adresse : l'Administration Générale - 41 Faubourg du Dalaque à la Protection des Données - 1 place d'Armes - 57006 METZ Cedex 1.

La nouvelle municipalité partage l'avis de la Chambre sur la nécessité de demeurer vigilante quant à l'évolution de ses dépenses et engage dès la préparation budgétaire pour 2022 un plan d'actions visant la maîtrise de ses dépenses de fonctionnement. Elle prend également acte des diverses recommandations et rappels aux droits dont elle va engager les démarches liées, que ce soit en matière de chauffage urbain, finances ou ressources humaines.

Elle ne partage pas toutefois la recommandation de la Chambre de mettre fin au versement de l'allocation sociale de fin d'année.

En effet, le versement de cette allocation est antérieur à l'entrée en vigueur de la loi du 26 janvier 1984 qui dispose « que les avantages collectivement acquis ayant le caractère de complément de rémunération que les collectivités locales ou leur établissements publics ont mis en place avant l'entrée en vigueur de la présente loi sont maintenus au profit des l'ensemble de leurs agents, lorsque ces avantages sont pris en compte dans le budget de la collectivité ou de l'établissement ». Les éléments fournis par la collectivité démontrent sans conteste que sa mise en place a été réalisée bien avant 1984, et l'analyse fine du mode de versement, faite par la Chambre lors de son contrôle de l'Amicale du Personnel Municipal en 1995, souligne des irrégularités de forme, un risque de requalification en gestion de fait, mais en aucun cas l'illégalité d'une telle allocation.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de ma considération distinguée.

François GROSDIDIER



Maire de Metz
Président de Metz Métropole
Vice-Président de la Région Grand-Est
Membre Honoraire du Parlement

réponses techniques aux recommandations et rappels du droit formulés dans le rapport définitif de la Chambre Régional des Comptes (DGA Ressources)

Recommandation n° 1 : Valoriser systématiquement les prestations en nature versées aux associations recevant plus de 23 000 €.

Le recouvrement de toutes les prestations en nature versées aux associations recevant plus de 23 000 € sera intégré dans le processus d'élaboration du compte administratif.

Aussi, à cet effet, une fiche commune a été construite pour l'ensemble des services municipaux concernant les prestations en nature versées aux associations.

Rappel du droit n° 1 : Réaliser avec le comptable un rapprochement entre l'inventaire et l'état de l'actif conformément aux dispositions de la M14 (Titre 4, chapitre 3 : la tenue de l'inventaire).

La collectivité, consciente de la nécessité de rapprocher l'inventaire de l'état de l'actif, a engagé cette mise à jour depuis 2019, en dédiant un agent à cette tâche.

Rappel du droit n° 2 : Actualiser les immobilisations en cours (compte 23) en passant les écritures adéquates, conformément aux dispositions de l'instruction comptable M14.

La collectivité, consciente de la nécessité d'actualiser les immobilisations en cours (compte 23) a réussi à régulariser les flux d'immobilisations entrant et sortant depuis 2018 et a également engagé l'apurement global.

Recommandation n° 2 : Modifier le règlement budgétaire et financier en revoyant à la baisse le seuil de rattachement des charges à l'exercice.

La Ville, qui pratiquait déjà une politique de rattachement des charges à l'exercice à partir de 1 500 € depuis 2018, alors que le règlement budgétaire et financier datant de 2012 indiquait un seuil minimal à 5 000 €, a formalisé l'abaissement de ce seuil par délibération du 4 février 2021.

Recommandation n° 3 : Renseigner de manière exhaustive l'annexe IV.A.10.3 des comptes administratifs.

La collectivité prend acte de cette recommandation et demandera à son prestataire d'adapter le système d'information financier pour automatiser la production exhaustive de cette annexe.

Rappel du droit n° 3 : Etablir chaque année des restes à réaliser conformes à l'article R. 2311-11 du CGCT.

Depuis l'exercice 2019, les contrôles ont été renforcés et les pratiques modifiées. Les restes à réaliser sont donc conformes à l'article R.2311-11 du CGCT.

Rappel du droit n° 4 : Respecter le délai global de paiement de 30 jours imparti par le décret n° 2013-269 du 29 mars 2013 relatif à la lutte contre les retards de paiement dans les contrats de la commande publique.

Grâce à des mesures mises en place depuis 2018, le délai global de paiement a significativement diminué pour atteindre 21 jours en 2020.

Rappel du droit n° 5 : Procéder systématiquement au paiement des intérêts moratoires et de l'indemnité forfaitaire pour frais de recouvrement, pour tout retard de paiement, conformément aux dispositions du décret n° 2013-269 du 29 mars 2013.

La collectivité a mis en place les moyens nécessaires au respect des délais de paiement. En parallèle, la collectivité étudie les actions à mener pour répondre aux dispositions du décret 2013-269 du 29 mars 2013.

Recommandation n° 4 : Actualiser l'analyse des risques comptables et financiers, aboutissant à la définition d'un plan d'action destiné à maîtriser les risques identifiés.

La collectivité s'est engagée dans cette démarche depuis 2020 en formalisant une cartographie de la qualité comptable et en renforçant le processus de déconcentration de l'exécution budgétaire.

Rappel du droit n° 6 : Respecter la durée légale du travail fixée à 1 607 heures par le décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'Etat et dans la magistrature et désormais par la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

Rappel du droit n° 7 : Ramener le nombre de jours de congés à 25 jours hors fractionnement, conformément au décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985.

Recommandation n° 5 : Refondre et actualiser le règlement communal sur le temps de travail en y indiquant les règles en vigueur relatives au régime des congés, appliqué au sein des services ainsi que les modalités d'octroi des jours de fractionnement.




1.5 - La certification des comptes

Avant 1992, les comptes étaient contrôlés par le receveur municipal de la ville de METZ. Depuis lors, la certification est assurée par un commissaire aux comptes. Ce dernier n'a émis aucune réserve sur les comptes des exercices 1992 et 1993.

2 - LES RELATIONS AVEC LA VILLE DE METZ ET SES SATELLITES

2.0 - Les dépenses payées au titre des compléments de rémunération

Les agents municipaux bénéficient de deux primes payées par l'association :

- "le treizième mois" (CCAS, DISTRICT, VILLE, SIVOM)
- une prime d'intéressement (CCAS, DISTRICT, VILLE)

Le montant total des dépenses de l'espèce s'est élevé en 1993 à plus de 27 500 000 F.

Par ailleurs, les retraités bénéficient également d'une prime spécifique calculée en fonction du nombre d'années de présence, indépendamment de l'indice (61,50 F par année).

Le montant versé aux retraités pour l'ensemble des collectivités s'est élevé à plus de 1 700 000 F pour 1993.

Au total, c'est plus de 29 millions de francs de dépenses de personnel qui ont transité via les comptes de l'association au cours de l'exercice 1993.

Au plan des procédures, ces dépenses sont payées dans le cadre de la procédure informatique HOPAYRA - la bande magnétique est réalisée par les services informatiques de la ville -, la seule différence notable avec la procédure classique de "paye" étant l'assignation de ces dépenses sur un compte bancaire ouvert chez le receveur municipal de la ville de METZ.

7

S'agissant des cotisations sociales, celles-ci sont liquidées par la ville de METZ et payées par l'amicale.

Pour toutes ces dépenses, l'association joue un rôle passif dans la mesure où elle ne maîtrise pas la liquidation des compléments de rémunérations.

2.1.5 - Conclusion.

Pour l'ensemble de ces activités, il apparaît donc que l'association joue le rôle d'un prestataire de services pour le compte de la ville et de ses satellites. Outre les problèmes juridiques, il n'est pas démontré que le système retenu soit le plus opérationnel.

Dans une certaine mesure, ces activités strictement administratives, importantes en volume d'opérations, brouillent son image sociale. Cela est d'autant plus vrai lorsqu'elle est chargée d'une mission de recouvrement.

La chambre régionale des comptes prend acte des demandes écrites adressées aux ordonnateurs des collectivités et établissements publics concernés visant à réintégrer les opérations de l'espèce dans les budgets de ces organismes. La Chambre souhaite naturellement être tenue informée des suites qui seront données à ces demandes. La pérennisation des procédures actuelles, notamment en ce qui concerne les compléments de rémunération, présenterait un risque tant pour les responsables de l'association que les ordonnateurs des différentes collectivités publiques dans la mesure où les conditions d'une gestion de fait paraissent réunies.

Aussi, au titre du maintien des avantages collectivement acquis ayant le caractère de complément de rémunération lorsqu'ils ont été décidés par la collectivité avant l'entrée en vigueur de la loi 1984, le versement de l'allocation sociale peut être maintenu.



La collectivité prend acte des rappels au droit de la CRC concernant le temps de travail et s'engage à se mettre en conformité au 1^{er} janvier 2021, après avis du Comité Technique, comme le prévoit la loi du 6 Août 2019 de transformation de la fonction publique.

Rappel du droit n° 8 : Mettre fin au versement de l'allocation de fin d'année qui ne constitue pas un avantage collectivement acquis au sens de l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions relatives à la fonction publique territoriale.

La collectivité ne partage pas les conclusions de la Chambre de mettre fin au versement de l'allocation sociale de fin d'année. Mis en place dès 1972 à la demande de M. Rausch, le versement de cette allocation est en effet antérieur à l'entrée en vigueur de la loi du 26 janvier 1984 qui dispose que « les avantages collectivement acquis ayant le caractère de complément de rémunération que les collectivités locales et leurs établissements publics ont mis en place avant l'entrée en vigueur de la présente loi sont maintenus au profit de l'ensemble de leurs agents, lorsque ces avantages sont pris en compte dans le budget de la collectivité ou de l'établissement ».

Dès 1983, au vu du projet de loi adopté par l'Assemblée Nationale, une motion en date du 4 novembre 1983 a été votée en conseil municipal "concernant le treizième mois du personnel municipal" protestant contre les dispositions figurant dans ledit projet qui interdirait le versement de cette allocation versée jusqu'alors par le biais de l'Amicale du personnel : cette motion atteste de la volonté de l'exécutif de mettre en place cette prime.

Sa prise en charge par le budget de la Ville est en outre prouvée par les observations de la Chambre :



Le présent rapport est le fruit d'un travail d'audit réalisé par la Chambre régionale des comptes Grand Est en vertu de son rôle de contrôleur externe des administrations publiques. Il est destiné à être communiqué à l'administration concernée et à être rendu public. La Chambre régionale des comptes Grand Est ne saurait être tenue responsable de l'usage qui sera fait de ces informations.

« La société a le droit de demander compte
à tout agent public de son administration »
Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

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

Chambre régionale des comptes Grand Est

3-5, rue de la Citadelle

57000 METZ

Tél. : 03 54 22 30 49

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