



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

NANTES MÉTROPOLE

(Département de Loire-Atlantique)

Exercices 2014 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 8 juillet 2020.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS.....	8
INTRODUCTION.....	9
1 LE TERRITOIRE METROPOLITAIN : DYNAMISME DEMOGRAPHIQUE ET FORTE ATTRACTIVITE DE LA PLAQUE URBAINE NANTAISE	11
1.1 Un dynamisme démographique soutenu	11
1.2 Un dynamisme économique qui irrigue les territoires proches	11
2 L'EXERCICE DES COMPETENCES DANS LE CADRE DU NOUVEAU PACTE METROPOLITAIN.....	15
2.1 Analyse des statuts de métropole au 1 ^{er} janvier 2015 : des évolutions statutaires non déterminantes	15
2.1.1 De nouvelles compétences issues de la sphère communale couplées à des transferts d'équipement reconnus d'intérêt communautaire.....	15
2.1.2 De nouvelles compétences issues de la sphère départementale couplées à des transferts de voirie	16
2.2 L'actualisation du pacte financier au 1 ^{er} janvier 2015, entre la métropole et les communes-membres	17
2.2.1 La diminution de l'attribution de compensation au profit de la part DSC petites communes et de la part DSC critères.....	18
2.2.2 Un nouveau dispositif de fonds de concours, en fonctionnement et en investissement, qui incite les communes à développer des projets communs	20
2.2.3 Le coefficient d'intégration fiscale	22
3 ORGANISATION ET GOUVERNANCE.....	24
3.1 La gouvernance de Nantes Métropole	24
3.1.1 Des instances préparatoires de validation politique et technique multiples.....	24
3.1.2 Les organes de gouvernance : conférences, bureau et conseils	25
3.2 Le pilotage des services et les relations avec les satellites	29
3.2.1 L'organisation des services.....	29
3.2.2 Les satellites de la métropole.....	29
3.2.3 Le contrôle de gestion et la mission inspection	31
3.3 Une mutualisation contrastée avec les communes-membres.....	35
3.3.1 La démarche de mutualisation	35
3.3.2 Les dispositifs de mutualisation mis en œuvre et leur suivi	37
3.4 Modernisation administrative et analyse de la qualité du service rendu	42
3.4.1 La démocratie participative visant à l'amélioration du service rendu : un débat de qualité reconnu par la commission européenne le 29 septembre 2019.....	42
3.4.2 Le développement de l'« e-administration » pour un accès direct des usagers aux services métropolitains et les instruments plus classiques de mesure de satisfaction.....	44
4 LA QUALITE DE L'INFORMATION FINANCIERE ET COMPTABLE	45
4.1 La qualité de l'information financière	45

4.1.1	Les budgets de la métropole	45
4.1.2	Débat et rapport d'orientation budgétaire	46
4.1.3	Les états annexés aux documents budgétaires	47
4.1.4	La publicité des informations financières	48
4.2	La fiabilité des comptes	49
4.2.1	La situation des budgets annexes	49
4.2.2	La situation patrimoniale	50
4.2.3	La consommation des crédits ouverts	52
4.2.4	La gestion des autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP)	53
4.2.5	Les délais de paiement	53
4.2.6	Les provisions	54
4.2.7	Les travaux en régie	55
5	LA SITUATION FINANCIERE	56
5.1	La section de fonctionnement du budget principal	56
5.1.1	Les produits de gestion	56
5.1.2	Les charges de gestion dans un contexte de contractualisation avec l'État	65
5.2	La formation de l'autofinancement	74
5.3	L'investissement : un programme ambitieux	75
5.3.1	Les dépenses d'investissement et la nécessité d'un programme pluriannuel d'investissement	75
5.3.2	Le financement de l'investissement	76
5.4	L'endettement :	77
5.4.1	Le niveau de la dette	77
5.4.2	La structure de la dette	78
5.5	La situation bilancielle	79
5.5.1	Le fonds de roulement	79
5.5.2	La trésorerie	79
5.6	L'analyse financière des budgets annexes eau, assainissement et déchets	80
5.6.1	Le budget eau	80
5.6.2	Le budget annexe « assainissement / traitement des eaux usées »	81
5.6.3	Le budget annexe « élimination et valorisation des déchets »	82
5.6.4	Analyse consolidée du budget principal et des budgets annexes	83
5.6.5	La refacturation des charges des budgets annexes au profit du budget principal : des inducteurs de coûts perfectibles	83
5.7	La situation en 2019 et la prospective financière 2020-2026	85
5.7.1	L'analyse prospective fournie par Nantes Métropole	85
5.7.2	Les hypothèses retenues par la chambre	86
	ANNEXES	88

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Pays de la Loire a procédé à l'examen des comptes et la gestion de Nantes Métropole pour les exercices 2014 et suivants. Le contrôle de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) a notamment porté sur la qualité des informations financières et comptables, la situation financière, tant sur la période au contrôle que prospective sur les exercices 2020 à 2026. Dans le cadre d'une enquête nationale des juridictions financières (Cour des comptes et chambres régionales des comptes) relative à la mise en place des métropoles, la chambre a également examiné : la structure et le rayonnement du territoire métropolitain, l'organisation et la gouvernance, ainsi que l'exercice des compétences dans le cadre du nouveau pacte métropolitain. Le présent rapport est appelé à être complété par un second, dédié aux engagements financiers externes pris par Nantes Métropole.

Avertissement : l'instruction de ce rapport et la procédure contradictoire se sont déroulées avant la déclaration de l'état d'urgence sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19 instauré par la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 entrée en vigueur le 25 mars 2020. La crise sanitaire n'a donc pu être prise en compte dans les observations qui suivent, que dans la mesure où elle pourrait affecter l'analyse prospective.

Les informations financières et la fiabilité des comptes

Nantes Métropole organise, conformément à la réglementation, un débat d'orientation budgétaire au sein de son conseil métropolitain dans les dix semaines précédant l'adoption du budget. L'information donnée aux membres du conseil est cependant à améliorer, tant en ce qui concerne le contenu des rapports d'orientations budgétaires, que plus généralement celui des annexes aux documents budgétaires.

Plusieurs irrégularités ont été relevées en matière de fiabilité des comptes. En premier lieu, les budgets annexes « eau », « assainissement », « réseau de chaleur », « locaux industriels et commerciaux - LIC- » et « stationnement » sont en partie gérés en régie, et doivent de ce fait disposer de l'autonomie financière et d'un compte au Trésor. Par ailleurs, des écarts importants sont observés entre la valeur nette des immobilisations enregistrées à l'inventaire des immobilisations de l'ordonnateur, et celle inscrite à l'actif du comptable public. Nantes Métropole n'applique pas, d'autre part, pour son budget principal et son budget annexe « déchets », les règles de calcul des amortissements par composant, fixées par l'instruction budgétaire et comptable M57 dont elle relève. La chambre a également relevé l'importance des immobilisations qui restent indiquées comme étant « en cours » alors qu'elles sont achevées, et dont les charges d'amortissement ne sont ainsi pas comptabilisées.

Nantes Métropole a entrepris de réduire le délai global de paiement de ses fournisseurs et prestataires. En 2013, il s'élevait à 42,2 jours, et il serait en juin 2019, selon la métropole, de 32,5 jours, soit en diminution sensible. Il demeure toutefois supérieur au délai réglementaire de 30 jours. L'effort de réduction est donc à poursuivre. Le montant cumulé des paiements ouvrant droit, du fait de ces retards, à intérêts moratoires et indemnités s'élève sur la période examinée à plus de 893 M€, pour 76 821 factures.

Aucune provision n'est constituée pour les comptes épargne-temps des agents, alors que les droits ouverts représentent un coût pour la métropole, notamment de remplacement des agents en bénéficiant, quand bien même la monétisation des jours épargnés n'est pas prévue. Au 31 décembre 2018, 2 226 agents avaient ouvert un compte épargne-temps, pour un solde cumulé de 37 328 jours, soit un montant de provision à passer d'au moins 2,8 M€, pouvant atteindre jusqu'à 5 M€. Nantes Métropole estime que les démarches qu'elle a entreprises pour assurer la gestion des comptes épargne-temps limitent le coût qu'ils sont susceptibles de représenter pour elle, et entend constituer des provisions à hauteur du seul coût effectif constaté pour l'indemnisation de comptes épargne-temps. Il lui revient de ne pas sous-estimer le risque financier représenté par les comptes épargne-temps

Enfin, Nantes Métropole a fait le choix de ne pas comptabiliser, comme pourtant elle le devrait, les travaux faits en régie, au motif de la charge de travail que cela représenterait par rapport aux enjeux financiers en cause. Cette pratique la prive des ressources liées au fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA).

La situation financière

La situation financière de Nantes Métropole entre 2014 et 2018 peut être qualifiée de saine, nonobstant les facteurs de rigidités relevés dans l'analyse rétrospective et prospective.

Cette situation est principalement le résultat d'une augmentation forte de la pression fiscale au milieu des années 2010, et plus spécifiquement les taux relatifs à la taxe foncière et à la taxe d'habitation. La baisse concomitante de la taxe sur l'enlèvement des ordures ménagères n'a pas compensé les augmentations ci-dessus énoncées. Cette hausse de la pression fiscale a permis de couvrir l'augmentation des charges de fonctionnement, notamment de personnel. Les dépenses d'investissement ont été limitées entre 2014 et 2016, permettant à l'EPCI de se désendetter significativement.

Encore l'équilibre obtenu doit-il être relativisé au regard de circonstances particulières, comme l'apport de recettes exceptionnelles liées à la dissolution du syndicat aéroportuaire dont a bénéficié Nantes Métropole, ou encore des refacturations de charges du budget principal aux budgets annexes, particulièrement élevées.

Élément préoccupant pour les années à venir, Nantes Métropole n'est donc pas parvenue à engager une action résolue de maîtrise de l'augmentation de ses charges de fonctionnement, ce qui a eu pour conséquence logique qu'elle n'a pas respecté en 2019 les clauses du contrat de maîtrise des dépenses de fonctionnement qu'elle a passé avec l'État, contrat dit de « Cahors », qui limitait à 1,2 % la progression annuelle des dépenses de fonctionnement du budget principal.

La prospective financière 2020 – 2026

L'analyse prospective développée par la chambre se fonde à la fois sur des facteurs de rigidité avérés et sur des éléments transmis par la collectivité (analyse prospective métropolitaine). Il convient toutefois de préciser que ce document interne ne préjuge pas des choix qui seront opérés à l'avenir par l'EPCI et notamment, au regard des conséquences de la crise sanitaire que traverse notre pays. En fonctionnement, de manière identique à ce qu'a observé la chambre sur la période 2014-2018, les charges sont principalement marquées par masse salariale qui augmente régulièrement et, en partie, mécaniquement, mais également par les importants versements effectués au profit des communes-membres, qui continuent de peser sur les marges de manœuvre de Nantes Métropole.

En matière de produits, le niveau déjà élevé de la pression fiscale obère les possibilités d'actionner encore le levier fiscal sur les prochains exercices, et les dotations de l'État seront au mieux stables sur les exercices à venir (hors événements liés à la crise sanitaire).

En conséquence, la chambre invite la métropole à anticiper le risque d'un effet « ciseaux » prévisible à court terme entre évolution des charges et des produits, en adaptant la politique d'investissement et en maîtrisant l'augmentation des charges de gestion, particulièrement de personnel, et à réfléchir au niveau nécessaire de redistribution de la fiscalité à opérer au profit des communes-membres.

Enfin, la chambre recommande à Nantes Métropole d'améliorer la lisibilité de sa programmation pluriannuelle d'investissement notamment en intégrant des éléments de phasage sur la période couverte.

L'exercice des compétences dans le cadre du nouveau pacte métropolitain

L'accès au statut de métropole au 1^{er} janvier 2015, n'a pas entraîné d'évolution majeure sur les compétences exercées par Nantes Métropole. Seules quatre compétences communales et quatre compétences départementales ont été adoptées à cette occasion. Pour autant, ce nouveau statut a permis de réviser le pacte métropolitain. Son évolution la plus manifeste réside dans les transferts, de la ville de Nantes vers la métropole, d'équipements communaux (sportifs, culturels, etc.) d'intérêt métropolitain, représentant un montant de 81 M€. Parallèlement, le département a transféré à la métropole de la voirie et des biens connexes pour 184 M€.

Le volet financier du pacte a également été révisé. La pondération des critères d'attribution de la dotation de solidarité a été revue afin de prendre davantage en considération le critère de l'insuffisance de revenu moyen par habitant. Par ailleurs, l'attribution de compensation a été diminuée de 1 % (993 340 €) comme le permet le dispositif légal lors du passage au statut de métropole, étant toutefois relevé que le plafond de diminution possible était de 15 %, que Nantes Métropole n'a donc pas utilisé. Cette diminution, même limitée à 1 %, aurait pu réduire d'autant le poids de reversement de la fiscalité aux communes, qui est pour Nantes Métropole un facteur de rigidité de ses charges. Or elle a été en totalité reversée à la dotation de solidarité communautaire via la part « critères » et la part « petites communes ». La métropole a donc fait le choix d'actionner le levier fiscal en augmentant fortement les impôts ménages plutôt que de limiter la redistribution au profit des communes-membres du groupement. Enfin, la révision du volet financier a permis la mise en place des fonds de concours en fonctionnement et en investissement. Ils sont pour l'heure peu utilisés, alors qu'ils seraient à même, en favorisant les projets soutenus et financés par plusieurs communes, de générer des économies de moyens.

Organisation et gouvernance

La gouvernance de la métropole nantaise s'articule autour d'instances prévues au code général des collectivités territoriales, mais aussi d'instances *ad hoc*. Ainsi, en amont, un nombre important de groupes de validation technique et politique préparent les dossiers, qui sont présentés au préalable à la conférence métropolitaine (conférence des maires et conférence des directeurs généraux des services) puis soumis au bureau métropolitain et au conseil métropolitain.

La prise de décision se veut au plus près des communes membres de la métropole, par un système de maillage territorial organisé en sept pôles de proximité. C'est au sein des commissions de pôle que se débattent les sujets de proximité et dans le cadre des conférences territoriales que sont évoqués les thèmes plus prospectifs tels que les documents stratégiques (Plan local d'urbanisme métropolitain).

En outre, la collectivité s'est dotée d'outils de pilotage animés par le service du contrôle de gestion, et d'une mission d'inspection et d'audit interne ; celle-ci mériterait probablement d'être étoffée afin de renforcer son action.

La période examinée a connu une évolution notable de l'étendue des mutualisations entre Nantes, ville-centre, et la métropole, puisque 40 % des emplois métropolitains sont mutualisés avec Nantes et son centre communal d'action sociale (CCAS). Depuis 2018, l'intégralité de la direction générale « ressources » est mutualisée, soit 990 postes. Le régime indemnitaire fait l'objet d'une convergence forte, qui n'est pas sans conséquence financière, mais visant à permettre à terme aux personnels d'évoluer d'une structure à l'autre. À l'inverse, les mutualisations entre la métropole et les autres communes sont très modestes, et se traduisent essentiellement par des services communs d'un faible volume financier et humain.

La démarche métropolitaine d'implication des citoyens au plus près de la décision publique se traduit par une organisation mettant en œuvre une méthode collaborative. La commission européenne a, en 2019, reconnu la qualité de cette action, en lui décernant le prix de l'innovation. Si la qualité de la démarche est constatée, il conviendrait, pour une plus grande information des citoyens, de mettre davantage en avant les aspects financiers des projets soumis à la consultation.

Enfin, la métropole développe une stratégie d'évaluation du niveau de satisfaction des usagers par des outils numériques.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Mieux identifier les rôles respectifs de l'audit interne et de la mission d'inspection et adapter leurs moyens à leurs objectifs.

Recommandation n° 2 : Afin d'évaluer la pertinence du schéma de mutualisation, se doter d'outils de nature à mesurer l'impact de ses effets, et plus particulièrement en matière d'effectifs exprimés en équivalent temps plein (ETP).

Recommandation n° 3 : Développer avec les communes les moyens d'une mutualisation plus ambitieuse en matière de services supports.

Recommandation n° 4 : Inclure systématiquement dans la démarche de dialogue citoyen un volet financier afin de mesurer l'impact des demandes des citoyens et des engagements de la métropole.

Recommandation n° 5 : Améliorer la qualité de l'information financière apportée aux membres du conseil métropolitain à l'occasion du débat d'orientation budgétaire, conformément aux dispositions des articles L. 2312-1 et L. 5217-10-4 et D. 2312-3 du code général des collectivités territoriales.

Recommandation n° 6 : Respecter les délais de paiement ou procéder au paiement des intérêts moratoires correspondants.

Recommandation n° 7 : Améliorer la lisibilité du plan pluriannuel d'investissement de l'établissement.

INTRODUCTION

La procédure

- Le déroulement du contrôle

Le contrôle des comptes et de la gestion de Nantes Métropole à compter de 2014 a été inscrit au programme des travaux de la chambre régionale des comptes Pays de la Loire pour 2019.

Il s'inscrit dans le cadre d'une enquête nationale des juridictions financières (Cour des comptes et chambres régionales de comptes) portant sur la mise en place des métropoles.

La notification d'ouverture du contrôle a été adressée le 8 mars 2019 à Mme Johanna Rolland, actuelle ordonnatrice, et à M. Gilles Retière ancien ordonnateur avec copie à la comptable, Mme Florence Le Rhun. L'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 8 octobre 2019 avec Mme Johanna Rolland, M. Retière ayant décliné celui-ci.

Le rapport a été délibéré par la chambre le 14 novembre 2019.

Le rapport d'observations provisoires a été remis le 2 décembre 2019, sur mandat de la présidente de Nantes Métropole.

L'établissement a répondu à la chambre par courrier enregistré au greffe le 31 janvier 2020.

Le présent rapport d'instruction d'observations définitives a été délibéré le 8 juillet 2020.

- La présentation de Nantes Métropole

Nantes Métropole constitue l'une des vingt-et-une métropoles françaises, et l'unique au sein de la région Pays de la Loire. Issue du district de l'agglomération nantaise, créé en 1992, devenue communauté urbaine au 1^{er} janvier 2001, elle a accédé à compter du 1^{er} janvier 2015 au statut de métropole, par décret n° 2014-1077 du 22 septembre 2014, en application des dispositions de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite loi MAPTAM. Cette loi prévoyait, en effet, la transformation obligatoire en métropoles au 1^{er} janvier 2015 de tous les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre de plus de 400 000 habitants situés dans une aire urbaine de plus de 650 000 habitants.

Le territoire de Nantes Métropole



Source : www.nantesmetropole.fr

Nantes Métropole est présidée par Mme Johanna Rolland, maire de Nantes, depuis le 16 avril 2014. Elle a succédé à M. Gilles Retière, maire de Rezé qui a présidé la communauté urbaine du 6 juillet 2012 jusqu'à cette date.

1 LE TERRITOIRE METROPOLITAIN : DYNAMISME DEMOGRAPHIQUE ET FORTE ATTRACTIVITE DE LA PLAQUE URBAINE NANTAISE

La métropole constitue une plaque urbaine dynamique, tant démographiquement qu'économiquement. En termes d'emplois, les flux domicile-travail couvrent une zone relativement restreinte, limitée principalement aux EPCI voisins de la métropole. Nantes Métropole participe pleinement à cet essor au travers de l'exercice de ses compétences, dont celles liées à l'aménagement du territoire (transport, voirie, etc.).

1.1 Un dynamisme démographique soutenu

Selon l'INSEE, sur la période 2011-2016, l'évolution annuelle moyenne de la population de la métropole, qui comptait 638 931 habitants en 2016¹, est positive, et s'établit à 1,5 % (0,4 % au niveau national). Cette évolution est le résultat cumulé d'un solde naturel de + 0,6 % et d'un solde positif entrées/sorties de + 0,9 %. La densité urbaine sur le territoire métropolitain est de 1 220,8 habitants/km², contre 200,9 habitants/km² pour le département de Loire-Atlantique (chiffres 2016).

La métropole nantaise est un pôle d'emploi majeur de la Loire-Atlantique. Ainsi en 2016, près de la moitié des actifs du département ont un emploi dans ce pôle urbain (272 412 actifs pour Nantes Métropole / 583 850 actifs dans le département de la Loire-Atlantique). Les emplois de cadres supérieurs et de professions intermédiaires représentent 56 % de l'emploi total sur la métropole.

1.2 Un dynamisme économique qui irrigue les territoires proches

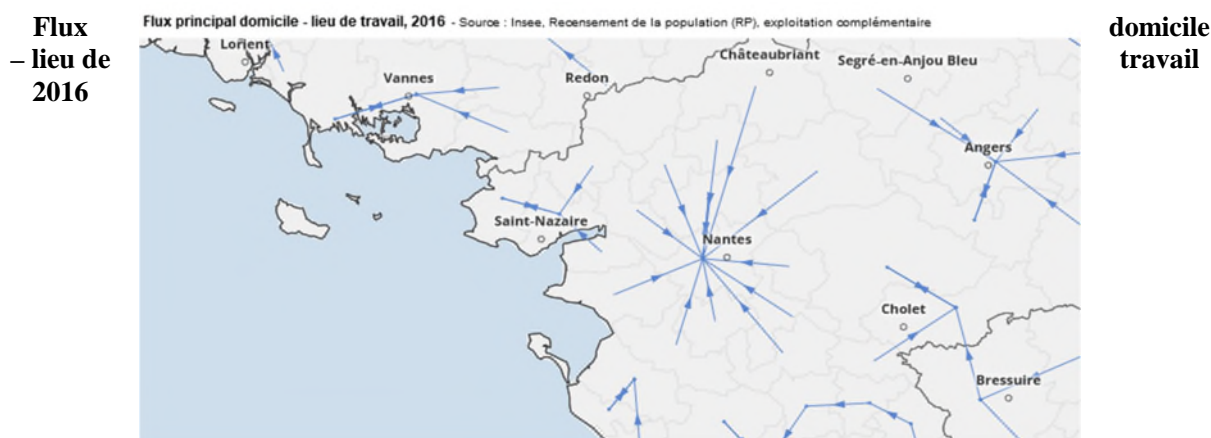
Plus de 60 % de l'ensemble des salaires versés au sein de Nantes Métropole, sont perçus par des habitants de l'agglomération. Parallèlement, par le jeu des déconnexions entre le lieu d'emploi et le lieu d'habitat, une redistribution des richesses s'opère à l'intérieur du département. Jouant le rôle de cœur économique de la Loire-Atlantique, Nantes Métropole redistribue ainsi 1,7 Mds€ dans les autres territoires intercommunaux du département. Un quart des masses salariales versées dans Nantes Métropole sont donc perçues par des habitants du reste du département. Cette proportion est dans la moyenne de celle des dix plus grandes agglomérations françaises, hors Paris.

¹ Données les plus récentes au moment du contrôle

L'intensité du lien d'un territoire du département avec Nantes Métropole varie en fonction de sa distance par rapport à l'agglomération. Les zones les plus proches géographiquement de Nantes Métropole sont celles qui profitent le plus du dynamisme économique de l'agglomération. Un premier cercle est constitué par les EPCI ceinturant la métropole nantaise : dans ces zones, les masses salariales gagnées à Nantes Métropole représentent de 60 à 80 % des masses salariales de l'ensemble des actifs y résidant.

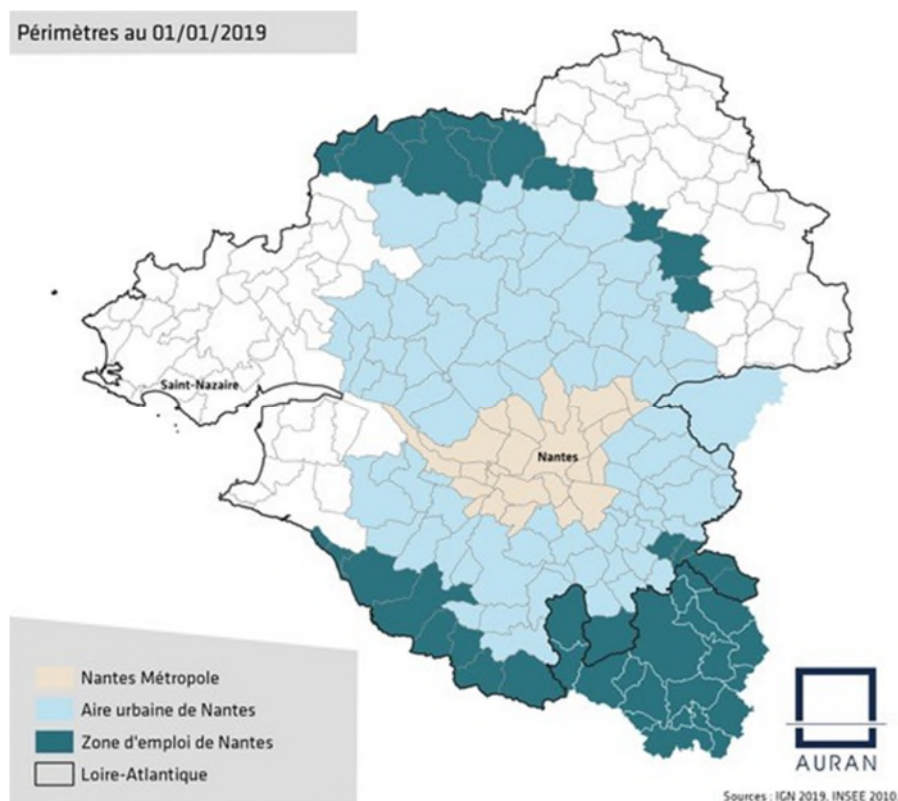
La carte INSEE ci-dessous expose les flux quotidiens domicile-travail sur l'année 2016, entre la métropole et les autres EPCI. Il en ressort que la sphère d'influence de Nantes Métropole en terme d'emploi est majoritairement répartie sur les EPCI qui la jouxtent. La carte émanant de l'agence d'urbanisme (AURAN) relative à la zone d'emploi de la métropole corrobore ce constat.

Carte n° 1 : Flux domicile – lieu de travail 2016



Source : INSEE

Carte n° 2 : Zone d'influence de Nantes Métropole



Source : AURAN IGN 2019

L'INSEE précise « qu'au-delà de 30 minutes en voiture de la métropole la plus proche, le rythme de croissance de la population fléchit nettement. Lorsqu'elles sont localisées loin des métropoles, de plus en plus de communautés de communes perdent de la population ».

Tableau n° 1 : Taux d'évolution annuel de la population des communautés de communes selon le temps d'accès à la métropole la plus proche (en %)

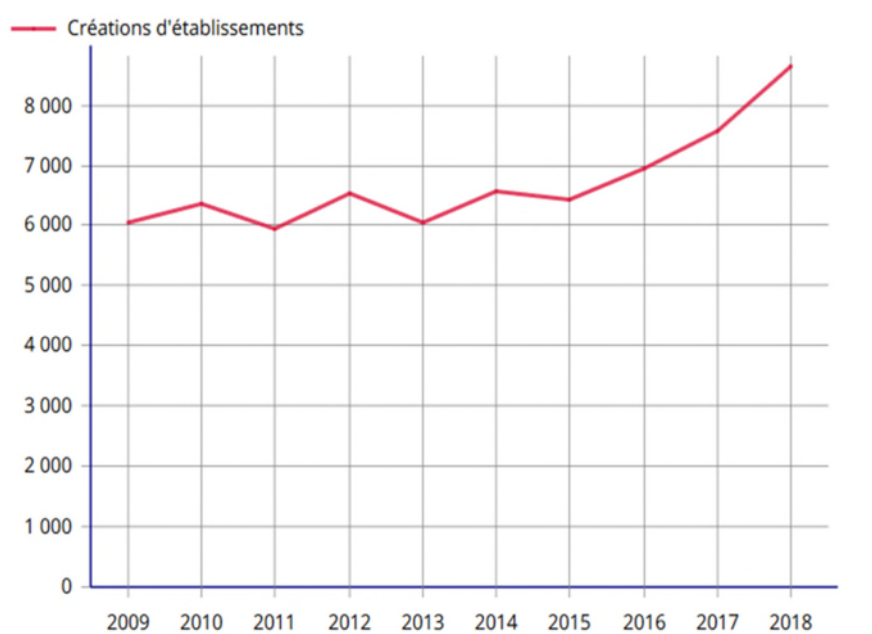
Temps d'accès en voiture à la métropole la plus proche	Taux d'évolution annuel de la population		Taux d'évolution annuel de la population dû au solde naturel		Taux d'évolution annuel de la population dû au solde migratoire apparent	
	2011-2016	2006-2011	2011-2016	2006-2011	2011-2016	2006-2011
Moins de 30 minutes	0,9	1,1	0,4	0,5	0,5	0,6
De 30 à moins de 45 minutes	0,7	1,2	0,3	0,4	0,4	0,8
De 45 à moins de 60 minutes	0,4	0,9	0,2	0,3	0,3	0,6
De 60 à moins de 90 minutes	0,3	0,7	0	0,1	0,3	0,6
90 minutes ou plus	0,1	0,5	-0,2	-0,1	0,3	0,5

Source : INSEE Première n° 1729 - Janvier 2019

1.3 La structure du tissu économique et de l'emploi

La structure des activités de Nantes se distingue par une orientation tertiaire des emplois très marquée. Le secteur « commerce, transports, services divers » y occupe une place prépondérante : 50,3 % contre 41,7 % en moyenne régionale. L'aire urbaine de Nantes regroupe ainsi un tiers des emplois régionaux du secteur. À l'inverse, la part de l'industrie y est plus faible et représente 18 % des emplois industriels ligériens. Cette répartition permet une atténuation des conséquences liées au ralentissement de l'économie. L'INSEE titrait ainsi son étude parue le 26 juin 2016 : « *La métropole nantaise : premier rempart face à la crise dans les Pays de la Loire* ».

Graphique n° 1 : Évolution des créations d'établissements sur le territoire de Nantes Métropole



Source Insee, Répertoire des entreprises et des établissements (Siren) en géographie au 01/01/2019

La métropole constitue une plaque urbaine dynamique, tant démographiquement qu'économiquement. En termes d'emplois, les flux domicile-travail concernent une zone relativement restreinte qui se concentre principalement sur les EPCI voisins de la métropole. Les compétences, notamment économiques, dévolues à l'agglomération par le législateur ont vocation à soutenir cette attractivité.

2 L'EXERCICE DES COMPETENCES DANS LE CADRE DU NOUVEAU PACTE METROPOLITAIN

Concomitamment à la transformation en métropole, un pacte métropolitain a été adopté en conseil métropolitain, le 15 décembre 2014. Il définit les principes qui guident l'action de Nantes Métropole et de ses 24 communes-membres. Quatre axes fondent ce pacte : l'accession au rang de métropole européenne, une métropole plus solidaire et engagée de façon concertée dans la transition écologique pour tous, une métropole plus proche aux compétences élargies, et une gouvernance métropolitaine et citoyenne nouvelle.

2.1 Analyse des statuts de métropole au 1^{er} janvier 2015 : des évolutions statutaires non déterminantes

Les compétences de Nantes Métropole sont régies par les dispositions des articles L. 5217-2 et suivants du code général des collectivités territoriales, et fixées par ses statuts. Un arrêté préfectoral en date du 24 décembre 2014 porte publication des statuts de Nantes Métropole. La liste des compétences est annexée au présent rapport (annexe n° 1).

Le passage au rang de métropole n'emporte, en termes d'évolution statutaire, que peu de changement. En effet, la communauté urbaine exerçait ses compétences au titre de ce même article du code général des collectivités territoriales. L'application de la loi MAPTAM a eu comme seul effet le transfert de compétences issues de la sphère départementale.

2.1.1 De nouvelles compétences issues de la sphère communale couplées à des transferts d'équipement reconnus d'intérêt communautaire

Le passage au statut de métropole n'a pas eu, en lui-même, d'impact sur la répartition des compétences entre les communes-membres et l'intercommunalité. Néanmoins, selon les principes définis au sein du pacte métropolitain, quatre nouvelles compétences issues des communes ont été acquises au 1^{er} janvier 2015 : opérations de diagnostic archéologique, de fouilles d'archéologie préventive et programmées, d'actions de valorisation de ces opérations ; direction et gestion de l'opéra ; crèches d'entreprises communales ; soutien au sport de haut niveau en faveur des clubs dits « professionnels ».

La métropole a par ailleurs reconnu d'intérêt communautaire de nombreux biens auparavant communaux, pour un montant de 81 345 601 € sur la période 2015-2018 (ville de Nantes : 78 179 419 €, ville de Rezé : 3 166 182 €).

Ces biens transférés au 1^{er} janvier 2015 relèvent d'équipements culturels, patrimoniaux et sportifs à rayonnement métropolitain et unique à l'échelle de ce territoire. Au titre des biens culturels, ont été transférés à Nantes Métropole : en provenance de la ville de Nantes, le Musée d'Arts, le musée d'histoire de la ville et le muséum d'histoire naturelle, le château des ducs de Bretagne, le Planétarium, et le musée Jules Verne ; en provenance de la ville de Rezé, le centre d'interprétation et d'animation du patrimoine. Au titre des équipements sportifs, les transferts concernent : en provenance de la ville de Nantes, le Stade de la Beaujoire et le centre de formation José Arribas, ainsi que le Palais des Sports de Beaulieu, et la patinoire ; en provenance de Rezé, la patinoire également, et en provenance de la commune de Couëron, le vélodrome.

Le pilotage de ces transferts a été assuré en interne par la direction générale des services et dans le cadre d'une structure dédiée, le Groupe Technique Spécifique (GTS). Ce groupe s'est réuni de nombreuses fois en 2014 et 2015. Afin d'évaluer la valeur des transferts, la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) s'est réunie trois fois. Le rapport de celle-ci, adopté le 2 juillet 2015 à l'unanimité, évalue à 20 M€ pour l'année 2015 et 24,3 M€ pour l'année 2016, le montant de l'attribution de compensation à déduire.

2.1.2 De nouvelles compétences issues de la sphère départementale couplées à des transferts de voirie

La métropole nantaise et le département de Loire-Atlantique n'ont pas souhaité envisager la fusion des deux entités. Les responsables d'exécutif ont préféré mettre en avant la complémentarité de leurs structures respectives. La présidente de Nantes Métropole a exprimé son opposition à la transposition du modèle dit « lyonnais », après avoir participé à la réflexion menée par le Gouvernement avec quatre autres métropoles (Bordeaux, Lille, Nice, Toulouse) : *« La force de la métropole nantaise tient dans sa capacité à fédérer (...) Mutualisations, coopérations plutôt que concentration, c'est le modèle original que nous voulons construire »* (extrait du communiqué de presse du 1^{er} octobre 2018).

En conséquence, Nantes Métropole et le département s'en sont tenus à la lettre de la loi. Depuis le 1^{er} janvier 2017, la nouvelle métropole exerce certaines compétences issues de la collectivité départementale. Conformément aux lois du 27 janvier 2014 dite MAPTAM et du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRÉ), est intervenu le transfert, obligatoire, des routes départementales aux métropoles, et le transfert, ou la délégation, d'au moins trois des huit groupes de compétences mentionnées à l'article L. 5217-2 du code général des collectivités territoriales.

Le département de Loire-Atlantique n'a pas souhaité aller au-delà de ce minimum de trois compétences transférées. Par délibération du 16 décembre 2016, Nantes Métropole a pris acte du transfert des trois compétences départementales suivantes : l'attribution des aides au titre du fonds de solidarité pour le logement (FSL) ; les aides aux jeunes en difficulté au titre du fonds d'aide aux jeunes (FAJ) ; les centres locaux d'information et de coordination (CLIC).

Ce choix de compétences transférées relevait d'une recherche de cohérence et de complémentarité avec les compétences déjà exercées par la métropole. La métropole a veillé à ne pas trop augmenter le nombre d'agents, en précisant que le phénomène de seuil (volume de personnel actuellement piloté : 7 500 agents à Nantes Métropole et à Nantes) pouvait engendrer une forte inertie dans la gestion de la structure.

Le département de Loire-Atlantique a par ailleurs transféré toutes les routes départementales, leurs dépendances et accessoires situées sur le territoire de la métropole (320 km et 120 ouvrages d'art), à l'exception, au sud Loire, de la RD751 Est (levée de la Divatte) et des routes principales de catégorie 1+ (soit la RD 723 dite route de Paimboeuf, la RD751 dite route de Pornic et la RD 178 dite route de Machecoul.

Après négociation, le département et la métropole ont trouvé un accord pour la remise en état de deux ouvrages d'art avant le transfert, qui ont été assumés par le département en totalité pour le pont de Thouaré-sur-Loire (3,8 M€), et pour moitié concernant le pont de Mauves-sur-Loire (3,467 M€).

Il résulte de ces transferts une dotation de compensation, versée en fonctionnement, composée d'une part fixe et d'une part progressive, correspondant à la couverture des annuités d'emprunt théoriques générées par les charges d'investissement. L'assiette des dépenses de fonctionnement est évaluée à 6 817 719 € et celles des dépenses d'investissement à 2 453 339 €. L'attribution est évaluée à 8,15 M€ en 2018 dans la convention.

2.2 L'actualisation du pacte financier au 1^{er} janvier 2015, entre la métropole et les communes-membres

Le nouveau pacte financier, applicable au 1^{er} janvier 2015, actualise le pacte financier préexistant, en modifiant la dotation de solidarité communautaire (réduction du nombre de critères, mais également diminution de l'attribution de compensation (AC) au profit de la dotation de solidarité communautaire (DSC) « petites communes » et de la DSC « critères ») et instauration d'un nouveau dispositif de fonds de concours, en fonctionnement et en investissement.

2.2.1 La diminution de l'attribution de compensation au profit de la part DSC petites communes et de la part DSC critères

Ce nouveau pacte fiscal et financier a pour objectif d'atténuer les disparités de richesse sur le territoire métropolitain via la dotation de solidarité communautaire, instrument à vocation péréquatrice. Ainsi, le nouveau pacte a modifié les critères d'attribution en affectant une pondération supérieure au critère de revenu moyen par habitant. Le dispositif de la DSC métropolitaine respecte le principe péréquateur défini par le législateur.

Comme le permet la loi MAPTAM, il est possible l'année de création de la métropole, de réviser de façon dérogatoire les AC versées ou reçues, dans la limite de 5 % selon le dispositif codifié à l'article 1609 nonies C-V-5°-5 du code général des impôts : *« Il peut être dérogé au présent a, uniquement la première année d'existence du nouvel établissement public de coopération intercommunale, en cas de révision librement décidée par délibérations concordantes prises à la majorité qualifiée prévue au premier alinéa du II de l'article L. 5211-5 du code général des collectivités territoriales. Cette révision ne peut pas avoir pour effet de minorer ou de majorer l'attribution de compensation de plus de 5 % de son montant ; »* cette possibilité a été portée à 15 % dans la loi de finances de 2015. Dès lors, une diminution des AC versées aurait pu atteindre 10 M€ en appliquant le taux plafond de 15 %.

Telle n'a pas été la décision de l'assemblée délibérante. Lors du conseil métropolitain du 6 février 2015, celui-ci a voté à l'unanimité, une baisse limitée à 1 % de l'attribution de compensation au profit de la DSC, soit 993 340,96 €. Cette somme est répartie à part égale entre la DSC « critères » et la DSC « petites communes », comme le précise la délibération du 15 décembre 2015 prise à cette occasion.

Le tableau ci-dessous reprend la ventilation de la DSC par communes, telle que communiquée à la chambre par Nantes Métropole : ce sont essentiellement les huit communes les moins riches par habitant qui ont vu leur montant de DSC augmenter significativement sur la période 2014-2018.

Tableau n° 1 : Répartition de la DSC par commune 2014-2018

<i>Commune</i>	DSC 2014 en euros	DSC 2015 en euros	DSC 2016 en euros	DSC 2017 en euros	DSC 2018 en euros	Evolution 2014-2018
BASSE GOULAINÉ	452 327	465 577	464 796	395 724	456 251	1%
BOUAYE	526 556	580 529	589 809	601 400	620 723	18%
BOUGUENAIS	1 279 101	1 299 540	1 288 165	1 263 258	1 259 666	-2%
CARQUEFOU	893 679	922 926	916 789	909 021	928 848	4%
CHAPELLE SUR ERDRE (LA)	828 019	830 419	862 857	874 997	859 814	4%
COUËRON	941 624	997 320	982 363	956 536	962 059	2%
INDRE	224 053	229 000	229 029	218 732	218 233	-3%
MONTAGNE (LA)	812 472	925 930	915 295	903 107	909 631	12%
NANTES	14 016 648	14 045 128	13 787 752	13 801 735	13 953 815	0%
ORVAULT	1 132 660	1 144 920	1 120 924	1 111 802	1 114 179	-2%
PELLERIN (LE)	624 142	718 798	711 084	711 886	718 273	15%
REZÉ	1 955 457	2 014 108	1 962 226	1 903 019	1 899 797	-3%
SAINT AIGNAN DE GRANDLIEU	251 303	251 202	256 694	254 881	254 474	1%
SAINT HERBLAIN	2 471 576	2 461 569	2 444 624	2 410 158	2 456 621	-1%
SAINT JEAN DE BOISEAU	758 646	878 462	870 666	863 797	862 763	14%
SAINT SÉBASTIEN SUR LOIRE	1 214 727	1 230 857	1 179 579	1 152 058	1 172 686	-3%
SAINTE LUCE SUR LOIRE	631 366	676 528	693 020	700 019	719 405	14%
SAUTRON	222 811	220 503	214 414	221 712	224 622	1%
SORINIERES	338 665	351 446	345 261	339 366	343 380	1%
THOUARÉ	366 161	397 521	401 756	407 572	421 109	15%
VERTOU	1 002 250	1 028 371	1 029 706	1 011 983	995 997	-1%
BRAINS	354 841	415 756	412 313	410 838	411 220	16%
MAUVES SUR LOIRE	340 564	399 294	393 510	390 252	391 996	15%
SAINT LEGER LES VIGNES	205 140	240 426	240 496	239 276	241 566	18%
<i>Total 24 communes</i>	31 844 788	32 726 129	32 313 129	32 053 129	32 397 129	2%

Source : Nantes Métropole

Le passage au statut de métropole donnait la possibilité de diminuer l'attribution de compensation versée aux communes-membres jusqu'à 15 % au maximum. Nantes métropole a choisi une diminution de 1 % seulement. Cette faible diminution a en outre été totalement neutralisée, par le fait que l'EPCI a procédé à un reversement équivalent aux communes via la DSC.

La chambre observe que la volonté d'accentuer l'effet péréquateur de la mesure se constate au travers de la modification des critères de reversement de la DSC. Cependant, au regard des montants faibles qui ont fait l'objet de cette redistribution, celle-ci apparaît plus comme une mesure d'affichage que susceptible d'avoir un réel impact redistributeur.

La chambre souligne par ailleurs qu'une diminution supérieure d'AC, et non neutralisée par un reversement via la DSC, aurait opportunément allégé les charges de reversement assumées par Nantes Métropole, et donc permis à cette dernière de retrouver certaines marges de manœuvre en matière budgétaire, qui pour l'heure tendent à s'amenuiser (voir supra). Dans sa réponse, Nantes Métropole fait valoir son « choix de mobiliser le levier de l'attribution de compensation », et que dans le cas contraire cela « aurait été en contradiction avec le modèle de redistribution qui fait la force de la métropole nantaise et de ses communes-membres. » Pour autant, la chambre observe, comme le montre clairement le tableau numéro n° 1 ci-dessus, que les montants supplémentaires octroyés après 2015 sont faibles au regard des budgets des petites communes bénéficiaires ; l'effet redistributif invoqué est donc limité.

2.2.2 Un nouveau dispositif de fonds de concours, en fonctionnement et en investissement, qui incite les communes à développer des projets communs

Le cadre légal des fonds de concours a été défini à l'article L. 5215-26 du code général des collectivités territoriales : « Afin de financer la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement, des fonds de concours peuvent être versés entre la communauté urbaine et les communes membres après accords concordants exprimés à la majorité simple du conseil communautaire et des conseils municipaux concernés. Le montant total des fonds de concours ne peut excéder la part du financement assurée, hors subventions, par le bénéficiaire du fonds de concours. ».

Sur le fondement de cet article, le pacte métropolitain a institué au 1^{er} janvier 2015, dans le cadre d'une politique volontariste d'attractivité de la métropole, un fonds de concours en fonctionnement, à destination des communes assurant la gestion de sites à vocation touristique et à rayonnement extra-communal. Ces financements concernent les équipements à vocation touristique et à rayonnement métropolitain, gérés en régie par la commune concernée, ouverts au public, et disposant d'un budget de fonctionnement

Ce dispositif demeure, pour l'heure, peu développé : ces fonds de concours en fonctionnement se limitent à 620 215 € sur la période examinée.

Tableau n° 2 : État récapitulatif des fonds de concours en fonctionnement 2014 -2018

	COMMUNE	SITE	CM 17/10/2016	CM 26/06/2017	CM 22/06/2018	Proposition CM 28/06/2019
DISPOSITIF FOND DE CONCOURS - TOURISME DE PROXIMITÉ	Bouguenais	Roche Ballue	25 000 €	30 000 €	20 000 €	25 750 €
	Carquefou	Musée de l'Erdre & Port Jean / Port Breton	12 000 €	12 000 €	12 000 €	12 500 €
	Couëron	La Gerbetière - Maison Audubon	9 220 €	9 500 €	10 400 €	11 000 €
	Indre	Chapelle Foresta	7 250 €	8 500 €	9 000 €	5 430 €
	La Chapelle sur Erdre	Ports Grimaudière - Gandonnière	5 000 €	7 400 €	7 400 €	7 370 €
	Le Pellerin	La Martinière	4 650 €	8 500 €	7 500 €	8 155 €
	Mauves sur Loire	Mauves Balnéaire		3 200 €	6 200 €	5 540 €
	Razé	Maison Radieuse & Prairies de Sèvre	13 000 €	33 500 €	31 000 €	33 250 €
	Saint-Aignan de Grand Lieu	Pierre Algée	4 250 €	3 550 €	3 700 €	3 800 €
	Saint-Jean-de-Boiseau	Château du Pé	14 000 €	12 500 €	12 500 €	11 500 €
	Saint-Sébastien	Iles Forget & Pinette	5 000 €	25 000 €	25 000 €	25 000 €
	Sainte-Luce-sur-Loire	Ile Clémentine	4 250 €	2 800 €	5 000 €	
		La Sablière				2 350 €
	Vertou	Parce & Chaussée des Moines	10 000 €	10 000 €	10 000 €	10 000 €
	TOTAUX DISPOSITIF FOND DE CONCOURS			112 620 €	166 450 €	159 700 €
AUTRES	Mauves sur Loire	Mauves Balnéaires (aménagement Guinguette)	10 000 €			
	Sainte-Luce-sur-Loire	La Sablière (aménagement site)		10 000 €		
	TOTAUX AUTRES INVESTISSEMENTS			10 000 €	10 000 €	
TOTAUX			122 620 €	176 450 €	159 700 €	161 445 €

Source : Nantes Métropole

Les fonds de concours en investissement ont été mis en place fin 2018, mais il n'y a pas à ce jour de projet déposé. Ils visent les équipements de proximité gérés sous forme intercommunale, bénéficiant aux habitants de plusieurs communes. Le dispositif mis en place vise au regroupement de collectivités par le biais d'une bonification dans l'hypothèse du financement d'un équipement mutualisé entre plusieurs communes.

Les critères d'éligibilité sont les suivants : une utilisation de l'équipement par les habitants d'autres communes que la commune maître d'ouvrage ; un engagement réciproque des communes sur une durée minimale de 15 ans ; une gestion intercommunale de l'équipement ; une augmentation des capacités de l'équipement, excluant une simple réhabilitation.

Les projets retenus bénéficieront d'un financement socle de 15 % du coût global hors taxe (HT), et de l'attribution d'une bonification « critère intercommunal », croissante en fonction du nombre de communes participant à la gestion de l'équipement : + 2 % par commune à partir de la 3^{ème} commune.

Les fonds de concours en fonctionnement et en investissement sont en cours de déploiement sur le territoire métropolitain et constituent un levier d'aménagement du territoire. Le dispositif concernant l'investissement concourt à la coopération entre collectivités, par le biais d'une bonification dans l'hypothèse du financement d'un équipement mutualisé entre plusieurs communes.

2.2.3 Le coefficient d'intégration fiscale

2.2.3.1 Evolution du coefficient d'intégration fiscale de Nantes Métropole

Le coefficient d'intégration fiscale de Nantes Métropole est de 0,476541 en 2017. Il est supérieur au coefficient d'intégration fiscale de la moyenne de la strate (0,463206).

Tableau n° 3 : Evolution du coefficient d'intégration fiscale

	2014	2015	2016	2017
CIF de Nantes Métropole	0,435562	0,431574	0,433592	0,476541
CIF moyen	0,444193	0,446344	0,468629	0,463206

Source : fiches individuelles DGF

2.2.3.2 La comparaison avec les autres métropoles

La comparaison des coefficients d'intégration fiscale de 2015 de quelques métropoles situe Nantes Métropole en milieu de tableau en termes d'intégration fiscale et donc de compétences exercées.

Tableau n° 4 : Comparaison des CIF des Métropoles

Coefficient d'intégration fiscale 2015	
Métropole Grand Nancy	0,6090
Brest Métropole	0,5508
Euro Métropole de Strasbourg	0,5085
Montpellier Méditerranée Métropole	0,4775
Bordeaux Métropole	0,4615
Métropole de Lyon	0,4564
Métropole Européenne de Lille	0,4563
Nantes Métropole	0,4316
Métropole de Nice Côte d'Azur	0,4190
Rennes Métropole	0,3969
Grenoble Alpes Métropole	0,3941
Toulouse Métropole	0,3894
Métropole d'Aix-Marseille	0,3590
Métropole Rouen Normandie	0,3397
Métropole du Grand Paris	0,1167

Source : https://www.apur.org/sites/default/files/documents/metroscope_juin_2017.pdf

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'accès au statut de métropole au 1er janvier 2015 n'a pas entraîné d'évolution majeure sur les compétences exercées par Nantes Métropole (ajout de quatre compétences communales et de quatre compétences départementales) mais a été l'occasion de réviser le pacte métropolitain. L'évolution la plus manifeste réside dans les transferts d'équipements communaux (sportifs, culturels, etc.) d'intérêt métropolitain transférés de la ville de Nantes, de la ville de Rezé et de la ville de Couëron vers la métropole pour un montant de 81 M€. Le département de Loire-Atlantique a également transféré de la voirie, et des biens connexes, pour 184 M€.

Les caractéristiques du volet financier ont également évolué à cette occasion. La pondération des critères d'attribution a été revue afin de prendre davantage en considération le critère de l'insuffisance de revenu moyen par habitant. D'autre part, l'attribution de compensation a été diminuée de 1 % (993 340 €) comme le permet le dispositif légal lors du passage au statut de métropole, sachant que le plafond de diminution possible était de 15 %. Cette diminution, qui aurait pu réduire d'autant le poids du reversement de fiscalité, facteur de rigidité, a été en totalité reversée à la dotation de solidarité communautaire via le critère « petites communes ». L'innovation que représente la mise en place de fonds de concours en fonctionnement et en investissement, n'a pas été encore beaucoup utilisée. Les conditions de mise en place des fonds de concours en investissement favorisent les projets soutenus et financés par plusieurs communes ce qui pourrait permettre une économie de moyens.

3 ORGANISATION ET GOUVERNANCE

Le passage au statut de métropole n'a pas eu non plus d'impact majeur sur la gouvernance métropolitaine. Cette dernière s'appuie sur un circuit décisionnel qui passe par un travail d'instruction au sein des services puis par les différents groupes de validation technique et politique, avant d'être débattu au bureau métropolitain, à la conférence des maires et au conseil métropolitain. Le pilotage de l'action publique s'organise au sein des directions générales, aidées en cela par les services du contrôle de gestion et la mission inspection. Nantes Métropole a développé différents outils de modernisation propres à améliorer la qualité du service rendu aux administrés.

3.1 La gouvernance de Nantes Métropole

3.1.1 Des instances préparatoires de validation politique et technique multiples

Les instances de validation politique sont au nombre de deux, les groupes d'animation politique (GPA) et les groupes de pilotage spécifique (GPS).

Les GPA sont « *des lieux de débat collectif et d'appropriation des politiques publiques* ». Ils sont présidés par la / le vice-président(e) en charge de la thématique et composés d'élus de la majorité ». Cinq GPA existent à la métropole : proximité, espaces publics et territoire ; transports et déplacements ; environnement, climat et services urbains ; attractivité métropolitaine et emploi ; habitat et développement urbain.

Les GPS sont des lieux de validation collective politique sur certains grands dossiers. Ils sont dirigés par la présidente de la métropole et préparés conjointement par le directeur général adjoint (DGA) de secteur et le directeur général des services (DGS). Sur la période au contrôle, on dénombre trois GPS : GPS PLUM (plan local d'urbanisme métropolitain), GPS Musée d'Arts, GPS centralité métropolitaine, dont seul le dernier demeurait fin 2019.

Les instances de réflexion et de validation technique sont également deux : le groupe de validation technique (GVT) et le groupe de technique spécifique (GTS). Le GVT est une instance de type « revue de projets » visant à permettre l'arbitrage et la validation d'actions nécessitant une validation collective, en présence de la direction générale Ressources. Il existe également cinq GVT qui sont réunis de manière hebdomadaire sur les quatre grandes thématiques du projet métropolitain et sur les problématiques des dossiers ressources :

- développement économique/Emploi/Enseignement supérieur/Recherche/Attractivité par la culture et le sport ;
- aménagement urbain/Déplacements/Espace public/Espaces verts ;
- cohésion sociale/projet éducatif/Egalité/Sécurité/Culture ;
- transition écologique et énergétique/Environnement/Services urbains ;
- GVT ressources : programmation pluriannuelle des investissements (PPI), synthèse de la performance, stratégie ressources humaines (RH), stratégie immobilière, etc.

Les dossiers nécessitant une action directe de la direction générale sont pilotés par le GTS. Ce dernier a pour objectif d'assurer la mise en œuvre des priorités du projet métropolitain dans ces thématiques, d'assurer la mise en cohérence des différents projets structurants, de préparer le processus de validation politique et d'être en mesure de rendre compte aux élus sur ces priorités. En septembre 2019, on dénombre huit GTS : Transition numérique ; Coopérations métropolitaines et alliance des territoires ; Dialogue citoyen et co-construction ; Transition énergétique ; Projets d'aménagement de la centralité métropolitaine (Gare, Feydeau, Projet urbain des bords de Loire, Petite Hollande, Pont Anne de Bretagne, réseau structurant de transport en commun, etc.) ; Ile de Nantes/CHU/MIN/Transfert Grand Blottereau ; Projet managérial ; Nature en ville.

Au final, cette organisation, demeurée inchangée malgré le changement de statut, d'un processus de validation par des groupes politiques et des groupes techniques, est à la fois classique et nécessaire dans l'organisation territoriale ; cependant ces groupes sont nombreux (GVT ; GTS ; GAP ; GPS) et ne recouvrent pas exactement les mêmes périmètres. Les contraintes d'articulation de ces instances entre elles et le cadre dans lequel chacune fonctionne rendent peu aisée la lecture de ce dispositif.

3.1.2 Les organes de gouvernance : conférences, bureau et conseils

Nantes Métropole dispose à la fois des instances de débat et de validation conformes aux dispositions légales, et d'instances initiées par elle et qui relèvent de son organisation locale propre.

3.1.2.1 Conférence des maires et conférence des directeurs généraux des services

La conférence métropolitaine, dénommée localement conférence des maires, organe consultatif obligatoire depuis l'entrée en vigueur de la loi MAPTAM précitée, que Nantes Métropole avait instaurée avant 2014, se réunit *a minima* avant chaque conseil communautaire. Elle réunit l'ensemble des maires des 24 communes sur des sujets spécifiques, soit tous les deux mois en moyenne alors que l'obligation réglementaire est semestrielle. Selon l'EPCI, 95 % des projets de délibération sont approuvés à l'unanimité des maires. Néanmoins, l'absence de compte rendu de cette conférence ne permet pas de fonder plus avant une telle affirmation, ni de connaître de la teneur des débats de cette instance. La formalisation d'un compte rendu de réunion amènerait plus de transparence.

Nantes Métropole, lors de la conférence des maires du 4 février 2016, en a précisé les modalités de fonctionnement au regard de l'avancement du pacte métropolitain et des feuilles de routes des Grands Débats :

- partage et validation collective des grands dossiers fondateurs ;
- débat politique sur les grands dossiers communs ;
- validation de certaines orientations stratégiques de politiques publiques ;
- planification au semestre des conférences des Maires ;
- une conférence des Maires par mois, soit une fréquence augmentée par rapport au mandat précédent ;
- envoi de l'ordre du jour au plus tard huit à dix jours avant l'instance ; envoi des documents supports dans la semaine (ou remis sur table).

Parallèlement, la conférence des directeurs généraux des services (DGS) se tient dix jours avant la conférence des maires. Lors de cette réunion, sont présentés les points inscrits à la conférence des maires à venir. Les documents sont remis aux DGS ainsi que les présentations qui y seront faites. Les objectifs de la conférence sont l'identification de dossiers à travailler conjointement, la réalisation de points d'étape sur des dossiers stratégiques coconstruits via les groupes de travail, l'organisation d'un temps d'échanges spécifique annuel, pour faire le bilan des sujets coconstruits et enfin permettre des temps de partage sur des sujets d'actualités. Cependant, la lecture des comptes rendus laissent apparaître une information essentiellement descendante, avec peu d'intervention retranscrite des DGS des communes-membres. Cette instance, permettant plus de fluidité dans les relations entre ces fonctionnaires dirigeant les services des collectivités, gagnerait en qualité en privilégiant un travail plus collaboratif.

3.1.2.2 Bureau métropolitain, conseil métropolitain, et conférences territoriales

Le bureau métropolitain, présidé par la présidente de Nantes Métropole, est composé de 47 élus : 20 vice-présidents auxquels il faut ajouter 26 autres élus communautaires. En janvier 2016, le rôle des réunions du bureau métropolitain a été réaffirmé, notamment par la validation d'orientations stratégiques et de politiques publiques, et par la tenue de débats politiques sur les grands dossiers portés par les vice-présidents. Son fonctionnement a également été amélioré par la planification au semestre des réunions et par l'augmentation de leur fréquence, et par la tenue d'un bureau métropolitain un mois avant chaque conseil métropolitain. En outre, l'envoi de l'ordre du jour est fait au plus tard une semaine avant l'instance et celui des documents supports est effectué dans la semaine, ou remis sur table.

Le conseil métropolitain est composé de 97 élus issus des conseils municipaux des 24 communes. Chaque commune dispose d'un nombre de délégués calculé en fonction de l'importance de sa population. Le conseil métropolitain a créé huit commissions permanentes chargées d'étudier les questions soumises aux assemblées délibérantes : mobilités, aménagement et solidarités, proximité et territoires, grands services urbains, environnement, attractivité et développement, finances, affaires générales, subventions. Chaque conseiller est membre d'une ou plusieurs commissions.

Les conférences territoriales, en dernier lieu, permettent un débat plus prospectif sur les enjeux de développement du territoire et préparent l'adoption de documents stratégiques (Programme local de l'habitat, Plan de déplacements urbains, Plan local d'urbanisme métropolitain, etc.). Ces conférences réunissent les maires et les élus de leur choix. À titre d'exemple, les séances dédiées au PLUM (plan local d'urbanisme urbain) sont animées par le vice-président à la proximité et au dialogue citoyen, et par le vice-président à l'urbanisme.

La qualité de l'information financière donnée aux élus est, dans le cadre du présent rapport, examinée infra dans la partie dédiée à l'étude des éléments du rapport d'orientation budgétaire et des annexes du compte administratif, qui demeurent une source d'information importante pour les élus de la métropole.

3.1.2.3 Un maillage territorial original composé de pôles de proximité et articulé autour de commissions locales de pôles

Dès sa création en 2001, Nantes Métropole s'est dotée de onze pôles de proximité, réduits aujourd'hui à sept. Les pôles regroupent 1 016 personnes, soit 40 % des agents de Nantes Métropole ; ils ont en charge principalement des missions d'aménagement et d'entretien de l'espace public, de développement urbain, de développement économique et d'assainissement. (Schéma en annexe 5). Ils sont le relais technique de la métropole auprès des habitants. Cette organisation « nantaise » a d'ailleurs été adoptée par d'autres EPCI et collectivités.

L'intervention de la métropole au titre de ses compétences d'aménagement et d'entretien de l'espace public, de développement urbain, de développement économique et d'assainissement s'organise ainsi selon une logique déconcentrée au travers de sept pôles de proximité. Ces pôles permettent une intervention plus rapide et mieux ciblée, grâce à la concertation avec les élus des communes relevant du pôle.

Afin d'organiser et de piloter ces pôles, l'EPCI a mis en place les commissions locales de pôles. Ce sont les instances d'échange et de concertation entre les maires et les élus des communes pour faciliter la mise en œuvre territoriale des politiques publiques métropolitaines à l'échelle du pôle de proximité. Elles se réunissent quatre à cinq fois par an. Selon Nantes Métropole, elles permettent de diffuser l'information sur les grandes politiques publiques et d'échanger sur la manière dont elles se déclinent sur le territoire (fonction descendante). Elles constituent aussi le lieu où les élus peuvent faire état de leurs suggestions et de leurs critiques sur l'action communautaire (fonction ascendante). Plus globalement, elles participent à la mise en œuvre du développement du territoire en lien avec tous les acteurs, et en priorité avec les habitants et les entreprises (fonction « animation du territoire »).

3.1.2.4 Le conseil de développement, et le conseil métropolitain des acteurs économiques (CMAE)

Le conseil de développement est une instance d'expression citoyenne, destinée à enrichir et éclairer la décision publique locale. L'article 88 de la loi NOTRe précitée détermine le cadre légal de ces conseils de développement. Les dispositions en sont désormais inscrites dans le code général des collectivités territoriales (article L. 5211-10-1). Sa composition a été fixée par le conseil métropolitain du 15 décembre 2014 : il est constitué de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels, associatifs, environnementaux, scientifiques et éducatifs.

Ce conseil est obligatoirement consulté sur l'élaboration du projet de territoire, les documents de prospective et de planification en résultant, et sur la conception et l'évaluation des politiques locales de promotion du développement durable du périmètre de l'EPCI. Cette instance dispose également d'une capacité d'auto-saisine.

Les avis et comptes rendus du conseil de développement sont consultables en ligne (www.nantes-citoyennete.com). De même que les publications sont accessibles sur <https://www.nantes-citoyennete.com/publications/>, les contributions, individuelles ou collectives sur <https://www.nantes-citoyennete.com/toutes-les-contributions/> et les séances, rencontres et débats sur <https://www.nantes-citoyennete.com/nos-debats>.

Le conseil métropolitain des acteurs économiques, créé en 2015, a pour objet de mettre en œuvre une gouvernance économique renouvelée à l'échelle métropolitaine. Présidé par la présidente de Nantes Métropole, il est composé des présidents des chambres consulaires (CCI, chambre de métiers et de l'artisanat, chambre d'agriculture) et de réseaux d'entrepreneurs, de clubs d'entreprises, etc.

Il a pour objet d'accélérer la résolution de problématiques soulevées par les entreprises, en mobilisant conjointement ces acteurs économiques et les services de Nantes Métropole. Quatre axes fondent son action : partager le projet métropolitain avec les acteurs économiques ; organiser la concertation avec les entreprises sur les documents-cadre et les stratégies métropolitaines, faciliter la co-construction avec les clubs d'entreprises sur les sujets de proximité à dimension économique, contribuer au déploiement des politiques publiques de Nantes Métropole qui s'adressent aux entreprises et à leurs salariés. À titre d'exemple, le CMAE a travaillé des thématiques tels que les impacts du numérique sur l'économie et le commerce ou encore la sécurité sur les zones d'activité.

À noter, enfin, que Nantes Métropole organise sa gouvernance ouverte au travers diverses autres instances de politiques publiques (conseil métropolitain de l'accessibilité universelle, conseils des usagers de l'espace public), de gouvernance territoriale (conseils citoyens, politique de la ville) et de gouvernance de suivi des engagements (conférence ouverte de la transition énergétique, comité d'orientation CityLab, etc.), qui toutes concourent également au maillage territorial de l'EPCI. Nantes Métropole dispose ainsi de nombreuses instances permettant une consultation de la société civile et économique.

3.2 Le pilotage des services et les relations avec les satellites

3.2.1 L'organisation des services

L'organisation des services reproduite ci-après dans l'organigramme, est classique. Les différentes directions reflètent les compétences métropolitaines et affichent ainsi les priorités des élus métropolitains.

L'organigramme des services, bien que modifié quelque vingt-trois fois au cours de la période au contrôle, présente une certaine stabilité dans sa structuration. L'évolution majeure a concerné le regroupement de la direction générale organisation et ressources humaines et de la direction générale finances et gestion, dans une même « direction générale aux ressources ».

L'organisation du travail est à la fois verticale et horizontale, le mode « projet » étant privilégié. Les dossiers sont priorisés et, en fonction de leur nature et de leur importance, sont traités au niveau des DGA ou remontent à la direction générale. Le mode « projet » est placé au cœur du système managérial, et est traduit dans un référentiel de la conduite de projet. Les cadres ont bénéficié, en 2016, d'une formation à cette approche en méthode projet.

3.2.2 Les satellites de la métropole

Nantes Métropole est entourée, pour la réalisation des missions relevant de ses compétences, de structures dites « satellites », qu'elle présente comme des organismes partenaires, qui participent aux dites missions selon des statuts et des modalités divers.

Les liens entre la métropole et ces structures prennent notamment la forme de participations de Nantes Métropole à leur capital social. Nantes Métropole affiche ainsi, dans son rapport d'activité 2018, une participation au sein du capital de treize sociétés de type société anonyme d'économie mixte (SAEM) et société publique locale (SPL). Les relations avec ces sociétés prennent également, pour certaines, la forme de garanties d'emprunt et de conventions de délégation de service public ou d'autres types de conventions, auxquelles s'ajoutent le versement de subventions. Nantes Métropole a produit à la chambre, au cours de l'instruction, les éléments ci-après :

Tableau n° 5 : Les participations de Nantes Métropole au capital social de SAEM et SPL au 31 décembre 2018

	Secteur d'activité	Capital détenu	Part de capital détenu	Montant Garanti	Nb. DSP	Nb. concessions	Autres contrats
SPL Cité internationale des congrès	Divers	3 009 900 €	79,00 %		1		
SPL Nantes Métropole Aménagement	Aménagement	982 509 €	55,14 %	47 491 942 €	1	22	2
SAEM Nantes Métropole Gestion équipements (NGE)	Mobilités	1 189 656 €	38,03 %		5		5
SPL Nantes Métropole Gestion Services (NMGS)	Mobilités	18 500 €	50,00 %		2		6
SPL Le voyage à Nantes	Tourisme	680 000 €	68,00 %	150 000 €	3		
SPL Société d'aménagement de la métropole Ouest Atlantique (SAMOA)	Aménagement	570 000 €	57,00 %	32 075 063 €	1	1	3
SPL Loire Atlantique développement	Aménagement	33 400 €	5,57 %				
SAEM Loire Atlantique développement (SELA)	Aménagement	616 404 €	4,61 %	5 046 090 €		9	
SAEM Loire Océan Développement	Aménagement	618 171 €	51,03 %	16 800 000 €		14	1
SPLA Loire Océan Métropole Aménagement	Aménagement	144 000 €	64,00 %	15 150 000 €		6	7
SAEM Transports en commun de l'agglomération nantaise	Mobilités	390 000 €	65,00 %		1		1
SAEM Marché d'intérêt national de Nantes	Economie	44 800 €	28,00 %		1		
SPL régionale des Pays de la Loire	Economie	8 000 €	0,53 %				
SPL Agence France Locale	Divers	5 656 400 €		25 000 000 €			1

Source : Nantes Métropole

Nantes Métropole participe en outre au capital de :

- quatre sociétés anonymes d'HLM : la Nantaise d'Habitations, la SAMO, Atlantique Habitations et Harmonie Habitat ;
- la SAS MINàWATT, chargée de l'exploitation, la gestion et la location de la centrale photovoltaïque installée sur la toiture du MIN ;
- la SAS Go Capital, société de gestion de fonds d'investissements dédiés aux sociétés innovantes du Grand Ouest ;
- la SCIC (société coopérative d'intérêt collectif) BGE Atlantique Vendée, spécialisée dans le conseil et l'accompagnement à la création d'entreprise.

Au 31 décembre 2018, 31 délégations de service public étaient par ailleurs en cours, liant Nantes Métropole à quelques 22 sociétés, dans les domaines du stationnement, du transport public de voyageurs, du traitement des déchets, de la gestion des grands équipements et du tourisme, du développement économique, de la distribution et de l'assainissement des eaux, des ports et de la gare fluviale, des crématoriums et de l'énergie.

La métropole accorde en outre des subventions à divers organismes, notamment aux structures susmentionnées, ainsi que des garanties d'emprunt.

Ces divers éléments sont précisés dans un second cahier du présent rapport, dédié à la question des risques financiers externes supportés par Nantes Métropole.

3.2.3 Le contrôle de gestion et la mission inspection

3.2.3.1 Le dispositif de contrôle de gestion de la métropole : programmation, performance et contrôle externe

La direction du contrôle de gestion est mutualisée entre la métropole et la commune de Nantes depuis le 1^{er} janvier 2016, et relève de la direction générale aux ressources. Historiquement, ces deux entités avaient chacune leur propre service de contrôle de gestion. Celui de Nantes Métropole était davantage tourné vers l'externe, c'est-à-dire l'optimisation des opérations d'aménagement et le contrôle des DSP. Pour la ville centre, le contrôle était plus orienté vers l'interne, c'est-à-dire vers les directions ressources et opérationnelles. La mutualisation a permis un apport réciproque, avec néanmoins les difficultés rencontrées dans ce type de rapprochement, liées à la nature différente des thèmes abordés dans les contrôles de gestion respectifs. La culture du contrôle de gestion se diffuse notamment dans le cadre des cinq réunions annuelles qui réunissent les cellules RH/Marchés Publics/Finances, présentes au sein de chaque direction générale.

Trois services composent la direction : programmation, performance, et contrôle externe.

Le service de la programmation a pour mission l'optimisation des opérations d'investissement, le calcul des coûts des nouveaux équipements et enfin le bilan des opérations. En collaboration avec les services du bâtis, la programmation peut estimer le coût au m² en investissement comme en fonctionnement de différents types de bâtiment.

Le service de la performance a pour mission d'aider à la définition et à l'évaluation des chantiers prioritaires, notamment dans le cadre du cycle budgétaire. Nantes Métropole a retenu la stratégie des chantiers prioritaires plutôt que celle de la définition d'un taux directeur encadrant la variation des budgets des directions. Cette méthode repose sur le dialogue entre le service de la performance et les directions, et il porte sur l'analyse de leur activité. Si la méthode retenue ne peut être comparée à celle développée dans l'industrie (budget base zéro), le budget alloué à chaque direction est néanmoins réinterrogé chaque année et corrigé des événements exceptionnels. Ce retraitement permet ainsi de fournir à chaque direction une assiette corrigée qui sera la base de leur construction budgétaire. Dès lors, chaque direction et satellite est destinataire en début de cycle budgétaire d'une lettre de cadrage. Cette organisation nécessite un important dialogue de gestion qui se traduit par des réunions avec les 40 directions de la métropole et de la ville de Nantes.

Le service du contrôle externe a pour vocation le contrôle des satellites et des tiers privés. La nature du contrôle et des relations avec les satellites est sensiblement différente de celle appliquée aux tiers du privé, car dans le cas des SEM ou des SPL, Nantes Métropole en est le financeur. Le contrôle externe sur les entités privées consiste en partie à négocier (clauses financières) et en partie à suivre la bonne exécution du contrat de délégation. Ainsi, Nantes Métropole organise deux fois par an une rencontre avec les délégataires (rencontre technique et rencontre administrative et financière). Le dispositif de contrôle est issu de la délibération n° 2012-93 du 6 juillet 2012 : par cette dernière, Nantes Métropole dispose d'un pouvoir de contrôle au travers d'un comité d'orientations stratégiques et d'un comité de suivi opérationnel et des contrôles ad hoc.

Le comité d'orientations stratégiques traite de « *toutes les questions affectant les orientations stratégiques de la société obligatoirement soumises pour avis préalable au comité. A ce titre, il examine notamment le projet d'entreprise définissant la stratégie de cette dernière et tel que proposé par sa direction générale. Ce projet d'entreprise vise à donner, dans une perspective pluriannuelle, une visibilité opérationnelle et financière par une programmation des actions. Le comité devra également s'assurer de la cohérence entre les orientations stratégiques de la société et les objectifs de politiques publiques de la collectivité* ». Ce comité se réunit au moins une fois par an.

Le comité de suivi a pour « *mission de contrôler la bonne marche opérationnelle de la société, dont notamment la réalisation du projet d'entreprise, en procédant à toutes analyses et vérifications nécessaires à cet effet. Il contrôle la situation budgétaire et son avancement par rapport aux prévisions, l'état de la trésorerie ainsi que le niveau global des emprunts* ». Le comité de suivi se réunit autant que de besoin, sauf pour un certain nombre de sujets ou la périodicité est définie comme suit : au premier semestre de chaque année, il examine le rapport d'activité ainsi que l'analyse prospective de l'année en cours ; au second semestre, il analyse le budget prévisionnel en veillant à sa cohérence avec le projet d'entreprise ; au moins une fois par an, le comité se réunit sur les thèmes suivants : ressources humaines, litiges et contentieux, commande publique, comité d'engagement.

Enfin, Nantes Métropole se réserve la possibilité d'exercer des contrôles sur tous sujets qui lui semblent nécessaires. La délibération susmentionnée précise ainsi que : *« Ce contrôle s'exerce de la même manière et dans les mêmes conditions que celui exercé par la collectivité actionnaire sur ses propres services. A cet effet, elle dispose vis-à-vis de la société d'un droit de contrôle permanent sur place et/ou sur pièce portant sur tous les domaines de son activité. La collectivité actionnaire organise librement ce contrôle. Elle peut en confier l'exécution soit à ses propres agents, soit à des intervenants qu'elle choisit. Les agents désignés par la collectivité actionnaire disposent des pouvoirs de contrôle les plus étendus pour l'exercice de leur mission et la société devra faire ses meilleurs efforts pour y donner suite (par exemple ; transmission de documents, élaboration de réponses motivées suite à des questions posées...). Pour faciliter l'accomplissement du contrôle, la SPL/SPLA doit permettre à tout moment l'accès aux personnes mandatées par la collectivité actionnaire. »*

Au-delà toutefois de ce dispositif structuré du contrôle des entités extérieures à la métropole, il conviendrait que cette dernière actualise la cartographie des risques liés aux engagements pris par elle vis-à-vis de ces structures, et qu'elle les réévalue. En effet, la dernière cartographie des risques date de 2012. La chambre considère que Nantes Métropole doit actualiser sa connaissance en ce domaine, et se doter des moyens de la mettre à jour.

3.2.3.2 Les résultats de la démarche de performance

Lors du GVT ressources du 9 février 2017, il avait été fait état des résultats, mais également des limites de la démarche de performance. Les documents alors communiqués indiquent la suppression de 40 postes sur les exercices 2016 et 2017, et notamment 16 postes à la direction de la gestion des ressources. Sur la période 2015-2018, la métropole affiche un cumul d'économies réalisées au travers de la mutualisation et de la recherche de gain (gains achats, renégociation DSP, etc.) pour un montant total de 18 783 189 €. Ce montant est difficilement vérifiable du fait de la multitude des facteurs, de la prise de compétences et de la création de services communs récents (2018). Il apparaît nécessaire que Nantes Métropole puisse estimer plus précisément et dans la transparence quelle est la part due, dans ces résultats, à sa politique de la performance et celle due à des éléments de renouvellement de marchés publics, de changement des habitudes de travail ou de celles, plus conjoncturelles, de baisse des prix des biens et services. La chambre observe ainsi à titre d'exemple que la refacturation des charges du budget principal vers les budgets annexes est indûment assimilée par Nantes Métropole à un gain.

Le bilan de 2017 précité, fait également état des écueils et des points d'amélioration. Concernant les écueils, il est mentionné un portage managérial de la démarche de performance inégal en fonction des directions générales de Nantes Métropole et des directions des structures satellites. Parmi les points d'amélioration, il est mentionné un renforcement des collaborations entre services ressources (collaboration contrôle de gestion/commande publique-achats).

La chambre note que les gains obtenus par la démarche de performance ne sont pas, même pour partie, redistribués dans les services, mais viennent alimenter le budget commun. Selon Nantes Métropole, cette possibilité de gratification serait à l'étude mais non encore arbitrée. La chambre note, enfin, que la direction du contrôle de gestion ne dispose pas d'un plan de charge annuel ni d'un bilan annuel pour sa propre activité. La direction a produit un bilan de son activité 2015-2018. Cependant, un suivi annuel serait souhaitable.

Cette démarche de performance est ainsi à même de permettre la réalisation d'économies exprimées en équivalents temps plein (ETP) et le service en charge de cette démarche analyse les points d'amélioration possibles. Les économies réalisées s'apparentent toutefois davantage à des dépenses « évitées » qu'au résultat d'une rigueur accrue de la gestion (voir analyse financière infra). Enfin, les résultats obtenus gagneraient en lisibilité par la production d'un document plus détaillé des gains obtenus, tant en terme de masse salariale qu'en terme de réduction des autres charges de fonctionnement.

3.2.3.3 La mission d'inspection

La mission d'inspection est rattachée au secrétariat général, lui-même en lien direct avec le directeur général des services. Ce service est composé de deux agents de catégorie A. Cette mission a vocation à être l'interface entre les organismes de contrôle, telle la chambre régionale des comptes, et l'ensemble des services de la métropole, et d'autre part à exercer une analyse approfondie des dysfonctionnements signalés. Chaque année un plan de contrôle est élaboré, au vu des incidents significatifs remontés des services mais aussi sur commande de la direction générale des services. Une lettre de mission est établie pour chaque mission d'inspection. L'analyse des processus fait l'objet d'un rapport qui cartographie les bonnes et mauvaises pratiques. Enfin, la mission assure le suivi de ses recommandations.

La mission d'inspection exerce également des fonctions d'audit interne. Selon la définition habituelle, l'audit interne permet d'apprécier la fiabilité du dispositif de contrôle interne, tandis que les fonctions d'inspection correspondent à une action à logique verticale et visent à lutter contre les irrégularités ou les fraudes en recherchant les responsabilités individuelles, pouvant aboutir ultérieurement à des sanctions qui seront prises par les instances compétentes. Le contrôle interne pour sa part désigne l'ensemble des dispositifs formalisés et permanents, décidés par la direction d'une entité et mis en œuvre par les responsables de tous niveaux, qui visent à maîtriser les risques liés à la réalisation des objectifs de l'entité. Au sein de Nantes Métropole, ce contrôle est pris en charge au sein des services et des directions. Dès lors, les fonctions respectives d'audit interne et de la mission inspection pourraient être mieux distinguées, pour faciliter ce faisant la lisibilité du dispositif.

La chambre, en conclusion, observe que la mission d'inspection réalise un travail de qualité mais qui devrait s'appuyer sur une carte des risques actualisés et couvrir plus régulièrement l'ensemble des secteurs à enjeux. Au moins par redéploiement d'agents, il pourrait être envisagé un renforcement de la mission inspection aujourd'hui numériquement faible (deux cadres A). Enfin, son rattachement hiérarchique direct à la présidente de Nantes Métropole serait plus conforme aux normes internationales d'audit.

<p>Recommandation n°1 : Mieux identifier les rôles respectifs de l'audit interne et de la mission d'inspection en adaptant leurs moyens à leurs objectifs.</p>

3.3 Une mutualisation contrastée avec les communes-membres

3.3.1 La démarche de mutualisation

3.3.1.1 Une démarche ancienne avec la ville de Nantes

Historiquement, ce sont la ville de Nantes et Nantes Métropole qui ont initié le mouvement de mutualisation, avec notamment la direction des systèmes d'information et la direction logistique en 2001. Entre 2008 et 2014, si les mutualisations se sont développées, c'est sans réelle harmonisation de la gestion des ressources humaines entre les agents métropolitains et ceux issus de la ville de Nantes (niveau de régime indemnitaire, régime des astreintes, etc.). C'est depuis les lois MAPTAM et NOTRé que s'organise réellement la mutualisation entre les deux structures. À la veille du passage au statut de métropole, on comptait 1 001 postes mutualisés entre l'EPCI et la ville de Nantes.

La mutualisation entre Nantes Métropole et la ville centre est toujours en cours et concerne 40 % des effectifs de la métropole. Plus spécifiquement, la mutualisation des deux directions des finances (métropole et ville de Nantes) a permis de dégager des moyens et un déploiement de compétences mises au service des autres communes de l'agglomération. Ainsi, la direction des finances mutualisée propose chaque année un décryptage de la loi de finances, et une analyse des évolutions de la DGF. La direction de la commande publique pilote le déploiement sur le territoire de l'intercommunalité des groupements de commande sur plusieurs thématiques, telles l'achat de fluides (gaz, électricité) ou les fournitures administratives.

Les gains attendus dans le cadre des rapprochements entre la ville de Nantes et la métropole sont essentiellement perceptibles sur les fonctions supports (RH, Finances) et concerne majoritairement les cadres A. En effet, et à titre d'exemple, le traitement des « trains » de paye nécessite un nombre inchangé d'agents malgré la création de ce service commun, car le nombre de fiches de paie à traiter reste identique.

Ce rapprochement des équipes aurait permis d'économiser cinq postes, dont quatre de catégorie A (directeur des Finances, chef du service Budget, chef du service Comptabilité et un cadre expert aux Finances) et un de catégorie C (assistante à la direction des Finances).

3.3.1.2 Une démarche qui ambitionne de se renforcer au travers du schéma de coopération et de mutualisation adopté le 15 décembre 2015

Ce schéma, rendu obligatoire par la loi NOTRé dans son article 74, a été adopté par le conseil métropolitain le 15 décembre 2015. Il consolide le schéma préexistant (2001-2014) et pose des principes, tant en ce qui concerne les domaines envisagés en terme de mutualisation, que l'organisation des futurs services communs dont la possibilité est donnée par la loi MAPTAM précitée.

Trois axes de travail ont été envisagés dès novembre 2014 :

- des mutualisations entre la métropole et les communes ;
- des coopérations entre les communes de l'agglomération ;
- une coopération en matière de commande publique.

La méthode retenue a été celle d'un état des lieux des mutualisations existantes, et d'un recensement des besoins des communes à partir d'un questionnaire. Deux instances ont été constituées, la première dite de gouvernance technique (groupe de travail des DGS) qui effectue un « reporting » régulier devant la conférence des DGS, la seconde relevant de la gouvernance politique puisqu'elle est composée de deux binômes d'élus dans la perspective d'une validation des propositions en conférence des maires.

Schéma n° 1 : Schéma des instances de suivi de coopération et de mutualisation



Source : Nantes Métropole

Les gains liés à la mutualisation sont difficilement appréciables, car les prises de compétence et les transferts de biens ne permettent pas une analyse à périmètre constant. La chambre relève, néanmoins, le faible impact des mutualisations sur la masse salariale laquelle est en constante augmentation, et souligne en conséquence la nécessité de recourir à une évaluation plus précise des effets de la mutualisation sur le nombre d'agents exprimé en équivalents-temps –plein (ETP). Une étude menée au niveau du bloc communal permettrait d'avoir une vision plus exacte des éventuelles gains en ETP liés au transfert de compétence des communes vers la métropole.

Recommandation n°2 : Afin d'évaluer la pertinence du schéma de mutualisation, se doter d'outils de nature à mesurer l'impact de ses effets, plus particulièrement en matière d'effectifs exprimés en équivalent temps plein (ETP).

3.3.2 Les dispositifs de mutualisation mis en œuvre et leur suivi

3.3.2.1 La mutualisation entre Nantes Métropole et la ville de Nantes : une démarche ambitieuse

Les agents mutualisés exercent très majoritairement leur activité au sein de Nantes Métropole. Les postes mutualisés à la ville de Nantes ne représentent qu'une part très faible des postes mutualisés (19 agents mutualisés à Nantes contre 1 580 agents mutualisés à Nantes Métropole soit 40 % de l'effectif total).

- Une mutualisation numériquement importante sur la période au contrôle

Sur la période au contrôle la mutualisation entre Nantes Métropole et la ville centre a conduit une partie importante des directions générales de Nantes Métropole à se regrouper (en 2014 : direction générale Projet Métropolitain, création du département Territoire et Proximité, direction générale à la sécurité et à la tranquillité publique (188 agents), Règlement gestion de l'espace public, culture, sports, communication externe ; en 2016 : direction du contrôle de gestion, direction de l'action foncière, évaluation des politiques publiques ; en 2017 : direction des finances (faisant ainsi de toute la direction générale aux ressources (990 agents) une entité totalement mutualisée); en 2018 : service des archives, la direction générale à la cohésion sociale (82 agents), la direction générale déléguée à la cohérence territoriale (73 agents), le cabinet et le protocole (68 agents).

Le rapprochement entre les services de la métropole et ceux de la ville de Nantes a fait l'objet d'une large concertation. Au-delà du portage classique par les élus et la direction générale, le projet de mutualisation durant la période sous revue a fait l'objet d'un accompagnement collectif et individuel des services mutualisés. D'un point de vue collectif, plusieurs outils ont été développés, comme des réunions plénières précisant les changements identifiés (rémunération, avancements, avantages sociaux), mais également un accompagnement via les services de prévention et sécurité au travail / médecine préventive professionnelle (changement d'horaires/ délocalisation du lieu d'embauche), information des équipes par des supports de communication internes relatifs au suivi du projet (du type « infoflash »). D'un point de vue individuel, l'accompagnement a pris la forme d'une concertation avec les intéressés (points réguliers avec les agents et les organisations syndicales), avec un repositionnement prioritaire dans le cas de suppression de poste et l'instauration d'une bourse de mobilité quand nécessaire.

- Une harmonisation d'un cadre RH commun à poursuivre entre la ville centre et la métropole et un régime indemnitaire commun mais avec des règles en cas d'absence qui diffèrent encore

L'objectif de l'harmonisation des règles de gestion RH (régime indemnitaire, politique d'avancement, astreintes et heures supplémentaires, etc.) vise à favoriser les mobilités entre la métropole et la ville de Nantes. Ainsi, les basculements futurs de compétences entre ces deux entités avec les personnels liés à ces compétences pourraient se réaliser de manière neutre pour les agents.

Concernant le régime indemnitaire, le transfert des personnels vers la métropole s'est déroulé selon deux logiques en fonction du statut des agents. Pour les titulaires, le principe directeur a été le maintien du traitement de l'agent avec la mise en place d'une indemnité de maintien individuel semi dégressive « *afin qu'ils rejoignent, à terme, le niveau indemnitaire des agents métropolitains exerçant les mêmes fonctions* ».

Pour les non titulaires, la métropole a souhaité l'application d'un principe d'égalité du régime indemnitaire, car un différentiel important préexistait entre les agents non titulaires exerçant des tâches difficiles, par exemple les ripeurs (ou éboueurs, fortement masculinisés) issus de Nantes Métropole ou les personnels d'entretien (très féminisés) issus de la ville de Nantes.

Concernant, les régimes des motifs d'absence, peu de règles antérieures au transfert ont pu être harmonisées, du fait de la forte sensibilité sociale de cette thématique. Comme le précisent les services de Nantes Métropole : « *les résistances au changement ont pu donner lieu à des crispations sociales accompagnées d'interpellations individuelles et collectives, voire des préavis de grève.* ». Les autorisations spéciales d'absence (ASA) n'ont pu être harmonisées en raison d'un vote des organisations syndicales unanimement opposées. Ce dossier a été reporté à la fin du mandat. Seuls les nouveaux dispositifs sont adoptés de manière identique entre les collectivités (autorisations d'absence dans le cadre de la procréation médicalement assistée, dons de jours, etc.).

Enfin, la mutualisation a donné lieu à la mise en place d'un dispositif de suivi. Ainsi, une commission mixte composée de quatre membres du conseil métropolitain de Nantes Métropole et de trois membres du conseil municipal de la ville de Nantes est instituée par la ville et Nantes Métropole. Elle est chargée de se prononcer sur les modalités de calcul et de répartition des frais liés aux services communs et peut proposer des évolutions de ces modalités. Elle établit un rapport soumis aux deux organes délibérants. Elle se réunit au minimum une fois par an.

Au-delà d'une facilité de gestion accrue des personnels, l'ambition du rapprochement des régimes indemnitaires des différents personnels métropolitains, nantais ou issu du CCAS, est de permettre à ces derniers de pouvoir évoluer d'une structure à l'autre sans changement sensible de rémunération. Selon Nantes Métropole, en raison des crispations sociales, le rapprochement du régime des motifs d'absence connaît quant à lui un point de blocage, et seuls les nouveaux dispositifs sont adoptés de manière identique entre les collectivités. L'harmonisation des régimes d'absence paraît souhaitable.

3.3.2.2 Le temps de travail.

Cette mutualisation aurait également dû être l'occasion de se mettre en conformité avec la durée légale de 1 607 heures. C'est par délibération du 11 avril 2011 que le conseil métropolitain s'est prononcé en faveur de l'aménagement-réduction du temps de travail (ARTT) des personnels. Un protocole d'application constitue la base du cadre réglementaire de la mise en œuvre des 35 heures au sein de l'EPCI. La métropole ne semblait pas vouloir revenir sur ce dispositif. En effet, dans la Gazette des communes du 19 février 2018, le vice-président de Nantes Métropole et 1^{er} adjoint de Nantes indiquait « *qu'on ne supprimera pas la semaine supplémentaire de congés pour arriver aux 1 607 heures. Ce ne serait pas un gain financier, en raison du contrecoup social.* ».

Cependant, la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique impose le retour progressif aux 1 607 heures ainsi que la suppression des régimes dérogatoires à la durée légale du travail en vigueur, ce qui remettra obligatoirement en cause au 1^{er} janvier 2022 le dispositif existant.

Nantes Métropole a indiqué qu'il n'existerait pas de chiffrage des économies ou du coût généré par le respect de la durée du temps de travail. Aussi la chambre a-t-elle dû réaliser un calcul du surcoût théorique lié au non-respect par Nantes Métropole de la durée légale du travail. À Nantes Métropole, la durée annuelle du temps de travail est de 1 547 heures seulement au lieu des 1 607 heures, soit par an et par agent, 60 heures payées mais non travaillées.

Le surcoût théorique lié à ces heures annuelles payées mais non travaillées atteint quelque 5,5 M€ chaque année (voir tableau ci-après). Si le respect de la durée légale du travail n'entraînera pas automatiquement une économie équivalente, car se poseront des problématiques d'organisation des services et de gestion des remplacements, il n'en demeure pas moins qu'au regard de l'importance de l'enjeu il serait à tout le moins pertinent que Nantes Métropole évalue dans les exercices budgétaires à venir, les effets de cette régularisation.

Évaluation du surcoût théorique lié à la méconnaissance de la durée légale du travail

Différence	60 heures
Effectifs (ETP 2018)	3 714,70
Volume d'heures perdues	222 882
Sureffectif théorique (222 882/1 607)	138,69
Charges de personnel (2017)	147 562 131,85 €
Coût moyen d'un agent	39 723,84 €
Surcoût	5 509 298,75 €

Source : CRC d'après pièces produites en cours d'instruction

La chambre prend note de l'engagement pris par Nantes Métropole dans sa réponse, de se conformer à compter du 1^{er} janvier 2022, au dispositif inscrit dans la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019.

3.3.2.3 Les quatre services communs entre Nantes Métropole et les communes : une avancée encore trop modeste et sans perspective de développement annoncée

Après deux années de concertation, la convention de services communs entre Nantes Métropole et les 24 communes membres a été signée le 29 décembre 2017 et modifiée le 28 février 2019 par avenant. Plusieurs niveaux d'intégration sont prévus en fonction du choix de chaque commune :

- le système d'information géographique (SIG) métropolitain (périmètre étendu) et le portail Géonantes (périmètre initial) ;
- la gestion documentaire et les archives : l'objectif affiché est de co-construire une gestion commune de l'information et de préserver le patrimoine documentaire du territoire métropolitain. Seules six communes disposeraient d'un service archives constitué, les autres ayant recours aux services du centre de gestion de la Loire-Atlantique de manière suivie ou ponctuelle. À terme, Nantes Métropole envisage la mise en place et la gestion d'une solution d'archivage électronique ;
- le service commun d'instruction du droit des sols (ADS) concerne 17 communes adhérentes et est composé d'un agent de catégorie A ;
- la gestion du centre de supervision urbain (CSU) : ce service commun concerne quatre communes (Nantes, Rezé, Saint-Herblain, Vertou), et propose aux communes adhérentes un accès au CSU métropolitain et une aide à la constitution des réseaux communaux de caméras. Les mécanismes de refacturation des services communs aux communes sont exposés dans la convention cadre du 29 décembre 2017. Ainsi, les communes remboursent à Nantes Métropole les dépenses de masse salariale (coût réel brut chargé) des agents appartenant aux services communs, les dépenses liées à l'activité des services communs en fonctionnement et en investissement et enfin, les charges de structure (coût des bâtiments, fluides, moyens matériels, etc.). Ces dernières sont calculées par application de 9,5 % de la masse salariale des services communs refacturée. Une fois le montant total estimé, Nantes Métropole n'en refacture aux communes que 50 %. La participation des communes pour le solde s'effectue au prorata du nombre d'habitants des communes signataires. Cette mesure, pour incitative qu'elle soit, n'en demeure pas moins une aide aux communes membres et accroît un peu plus les charges de fonctionnement de l'EPCI.

En définitive, les services communs entre la métropole et les communes paraissent peu développés. Même s'ils sont récents (2018), ils ne concernent que des domaines réduits et des effectifs faibles. En outre la mise en place de ces services communs relève davantage de création de services que de mutualisation de services existants avec les communes membres. De plus, ils ne concernent pas les services supports (finances, marchés publics, ressource humaines) qui présentent pourtant dans une grande majorité des communes des caractéristiques similaires (même dispositifs juridiques et comptables, etc.). Il n'y a pas de volonté marquée de la part des communes de procéder à un partage des compétences, à même pourtant de générer des économies d'échelle pour le contribuable. La chambre n'a constaté aucun groupe de travail créé en vue de possibles services communs relevant de directions ressources communales. Cette absence de volonté est d'autant plus problématique qu'un tel processus est nécessairement lent, tant il doit combiner le rapprochement des règles de gestion des ressources humaines (niveau de régime indemnitaire, régime des astreintes, congés, etc.) et l'harmonisation des outils informatiques. La chambre relève, enfin, que le mécanisme de refacturation (50 % du coût réel) de la métropole est particulièrement incitatif voire généreux, mais qu'il n'est donc pas suffisant pour susciter le développement de nouveaux services communs. Il conviendrait donc de réinterroger le système au regard de sa faible performance.

Recommandation n°3 : Développer avec les communes les moyens d'une mutualisation plus ambitieuse en matière de services supports.

3.3.2.4 Les coopérations, les réseaux d'échanges et les groupements de commandes

Dans le cadre des coopérations entre Nantes Métropole et les communes membres, trois domaines bien circonscrits ont fait l'objet d'un rapprochement dès 2017 : la lecture publique, les écoles de musique et les piscines. La lecture publique a donné lieu à la mise en place d'un groupe d'interconnaissance professionnelle avec des formations communes et des temps d'échanges organisés. Les écoles de musique ont fait l'objet de quatre actions prioritaires : élaboration d'un parcours découverte des personnels ; mise en place d'un protocole d'échange pour la permutation ponctuelle d'enseignants entre deux établissements ; recensement des offres de pratiques musicales collectives amateurs existantes sur le territoire métropolitain ; présentation d'une offre de formation à l'intention des enseignants musique. Les piscines ont fait l'objet du schéma directeur réalisé par l'Agence d'urbanisme de l'agglomération nantaise (AURAN).

Des réseaux d'échange dits « RGPD » et « TETRA » ont par ailleurs été initiés en 2018. Le réseau RGPD a été constitué à la demande de communes dans le contexte de l'entrée en vigueur le 25 mai 2018 du règlement général de protection des données (RGPD). L'objet de ce réseau est l'échange d'informations et l'appui de la métropole dans l'interprétation des textes réglementaires. Certaines communes ont émis le souhait d'un poste mutualisé de délégué à la protection des données. Cependant, seules 8 communes sur les 19 contactées ont répondu à un questionnaire dédié, ce qui témoigne d'un manque d'intérêt sur le sujet.

Le service radio « TETRA » a pour objectif d'offrir un système performant de télécommunications audio, en particulier en cas de saturation ou de mauvaises couverture réseau. Il peut concerner tous les services nécessitant des moyens radio performants individuels ou embarqués dans des véhicules, de police municipale par exemple. La mise en place d'une infrastructure métropolitaine permet de surcroît une communication entre les différentes polices municipales et nationales (cas des événements impactant plusieurs communes). Seules les communes de Nantes, Saint Herblain et Vertou ont décidé d'adhérer à ce service.

Enfin, des groupements de commandes ont été mis en place, qui concernent essentiellement la métropole, la ville de Nantes et le CCAS. Ils ont pour objet l'achat de fluides, tel le gaz et possiblement l'électricité à court terme, les équipements de vidéosurveillance et les prestations d'architectes-conseils en urbanisme. Les volumes de ces groupements de commandes s'élèvent à 28 M€ pour la métropole, 29 M€ pour la ville de Nantes et 3,7 M€ pour le CCAS.

La chambre relève la diversité des domaines couverts par ces groupements de commandes. Ils n'apparaissent cependant pas encore assez sollicités par les autres communes membres de la métropole, hors Nantes. Au final, les coopérations entre la métropole et les communes sont trop réduites, alors que leur développement préfigurerait la création de services communs et des démarches de mutualisation. Il conviendrait, en conséquence, de développer ces échanges.

3.4 Modernisation administrative et analyse de la qualité du service rendu

La métropole nantaise a développé une analyse de ses besoins dans le cadre d'une « co-construction citoyenne » (grands débats et débats de proximité). Elle évalue par ailleurs ses résultats au travers d'instruments de mesure de la qualité et du niveau de satisfaction des usagers (indicateurs « e-administration »).

3.4.1 La démocratie participative visant à l'amélioration du service rendu : un débat de qualité reconnu par la commission européenne le 29 septembre 2019

Depuis 2014, la métropole et la ville de Nantes se sont inscrites dans une démarche poussée d'évaluation *ex post* et *ex ante* de leurs politiques publiques, à la fois pour améliorer la qualité des services rendus à l'utilisateur et faire participer ces derniers à la construction de l'action publique. Trois préoccupations guident leur démarche : en premier lieu, la prise en compte de la diversité des points de vue dans la construction des projets, avec une volonté affichée d'associer les habitants ; en second lieu, la traçabilité des décisions publiques prises à l'issue de l'évaluation ; enfin, le compte rendu des résultats par une publication systématique à l'issue des démarches. Une instance regroupe des référents dans chacune des directions métropolitaines et nantaises, ainsi que des praticiens de l'évaluation des politiques publiques et du dialogue citoyen, soit au total une quarantaine de membres.

La mise en œuvre de cette démarche se traduit par des débats citoyens qui sont pour certains qualifiés de « grands débats » mais aussi par une multitude de consultations plus modestes, mais de grande proximité. Sur la période examinée, trois grands débats ont été organisés : « Nantes, la Loire et nous » (délibération du 15 décembre 2015) ; « La transition énergétique » (délibération du 29 avril 2016) ; « Grand débat longévité-ouvrons les possibles » (délibération du 7 décembre 2018). Ces débats sont accessibles via le site Dialogue Citoyen (Nantes métropole et ville de Nantes) ou au travers d'une publication « Les cahiers de l'évaluation ». Chaque citoyen peut consulter la délibération initiale, le document-socle qui sert de base au débat, les rapports intermédiaires et le rapport final du débat, ainsi que la feuille de route et les engagements de la collectivité. À titre d'exemple, le débat sur la transition énergétique a donné lieu à 200 jours de débats, 53 000 participants et 760 participations individuelles.

L'architecture des consultations est toujours identique, avec quatre onglets présentés sur le site précédemment évoqué où il est précisé l'état d'avancement du débat ainsi que les documents élaborés à chaque étape. Un cahier de présentation de la consultation est établi. Chaque consultation fait l'objet d'une synthèse présentée aux participants des ateliers. Enfin, la collectivité élabore des propositions concrètes d'amélioration (réponses de la collectivité). Certaines consultations pourraient toutefois gagner en transparence si le chiffrage du projet était exprimé dans la fiche projet ou à l'occasion du bilan de la consultation.

La Commission européenne a en 2019 décerné à la ville de Nantes (et par voie de conséquence aux services métropolitains) le titre de capitale européenne de l'innovation au regard de son modèle de débat participatif et de son type de gouvernance ouvert et collaboratif.

La démarche pourrait toutefois être améliorée si l'impact financier des projets (au-delà du coût de l'ingénierie qui est précisé sur les fiches récapitulatives) était plus clairement évoqué dans le cadre des dialogues citoyens. De même, il serait opportun de lier les projets proposés par les usagers et validés par les élus à l'analyse du contrôle de gestion. Enfin le développement des politiques publiques doit être également analysé à l'aune des moyens humains et financiers à déployer.

La chambre souligne que la transparence financière du coût de tout projet public fait partie intégrante du débat démocratique et permet une priorisation des choix.

<p>Recommandation n°4 : Inclure systématiquement dans la démarche de dialogue citoyen un volet financier permettant de mesurer l'impact des demandes des citoyens et des engagements de la métropole.</p>
--

3.4.2 Le développement de l'« e-administration » pour un accès direct des usagers aux services métropolitains et les instruments plus classiques de mesure de satisfaction

En matière d'e-administration, la stratégie de Nantes Métropole (et de la ville de Nantes) consiste à développer un accès multiple aux services métropolitains. L'objectif est à la fois de faciliter la relation avec les usagers, d'accompagner les populations les plus fragiles et enfin d'améliorer en permanence les outils mis au service des usagers. Une feuille de route recense les quatre thématiques : multicanal, parcours simplifié, compétences et métiers, gouvernance et pilotage.

Les usagers se voient proposer 53 démarches en ligne, réparties en 17 rubriques thématiques. Au mois de février 2019, la métropole a ainsi dénombré 63 000 visites, et sur toute l'année 2018, à compter du lancement de la nouvelle plateforme le 20 avril 2018, quelque 364 000 visites et 2 487 709 pages vues, et 140 000 comptes Nantes Métropole actifs. Les services les plus demandés sont le portail e-services, « mon espace personnel », la rubrique des transports en commun. Les perspectives d'évolution sont l'élaboration d'une charte des services publics locaux et une plateforme commune de gestion de la relation à l'utilisateur à travers un socle technologique partagé d'e-services lancé en avril 2018.

Enfin, les rapports d'activités intègrent la mesure de la qualité du service rendu à l'utilisateur. Ainsi, sont développés des outils qui permettent de mesurer, à différentes échelles, la qualité du service rendu aux usagers : baromètres, enquêtes de satisfaction, démarche performance qualité, études qualitatives et des besoins, questionnaires, outils de gestion des demandes et des réclamations des usagers. La mesure de satisfaction des usagers devrait toutefois être également opérée au regard du facteur financier.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La gouvernance de la métropole nantaise s'articule autour d'instances prévues par le code général des collectivités territoriales mais également d'instances ad hoc. Ainsi, en amont, un nombre important de groupes de validation technique et politique préparent les dossiers qui seront soumis à la conférence métropolitaine (conférence des maires adossée à la conférence des DGS), puis au bureau métropolitain, et enfin au conseil métropolitain. L'organisation de la décision se veut proche des communes membres de la métropole, au moyen d'un système de maillage territorial constitué par les sept pôles de proximité. C'est au sein des commissions de pôle que sont débattus les sujets de proximité, et dans le cadre des conférences territoriales que sont évoqués les thèmes plus prospectifs traduits ensuite dans des documents stratégiques (PLUM, PFU).

Nantes Métropole s'est par ailleurs dotée d'outils de pilotage animés par le service du contrôle de gestion, ainsi que d'une mission d'inspection. Il conviendrait d'étoffer cette dernière afin de renforcer son action.

La période sous revue a connu une évolution notable de l'étendue des mutualisations entre la ville centre et la métropole, puisque 40 % des postes métropolitains sont mutualisés avec Nantes et son CCAS. Depuis 2018, l'intégralité de la direction générale aux ressources est mutualisée soit 990 postes. Les régimes de congés, d'astreinte sont uniformisés et le régime indemnitaire fait l'objet d'une convergence forte devant permettre aux personnels d'évoluer à terme d'une structure à l'autre sans changement de statut. À l'inverse les mutualisations entre la métropole et les communes autres que Nantes sont très modestes et se traduisent essentiellement par des services communs représentant un faible volume financier et humain. Enfin, la chambre prend acte de l'engagement pris par la métropole de se conformer au dispositif légal relatif au temps de travail de ses agents (1 607 heures) en application du dispositif inscrit dans la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019 à effet au 1^{er} janvier 2022.

La démarche métropolitaine d'implication des citoyens au plus près de la décision publique se traduit par une organisation mettant en œuvre une méthode collaborative. La commission européenne a décerné à la métropole le prix de l'innovation, le 29 septembre 2019. L'impact financier des projets soumis à la consultation devrait être développé pour une plus grande information des citoyens. La métropole développe également une stratégie d'évaluation du niveau de satisfaction des usagers au moyen d'outils numériques.

4 LA QUALITE DE L'INFORMATION FINANCIERE ET COMPTABLE

4.1 La qualité de l'information financière

4.1.1 Les budgets de la métropole

Au 31 décembre 2018, le budget de Nantes Métropole, voté par nature, est composé du budget principal et de six budgets annexes retracés dans le tableau ci-après. Les dépenses totales s'élèvent à 1,65 Md€ en 2018.

Tableau n° 6 : Poids du budget principal et des budgets annexes dans la dépense totale

<i>Présentation générale du budget 2018- Annexe D11 du compte administratif</i>			
Dépenses totales	Budget principal	1 364 768 834,70 €	82,38%
	Budget annexe eau	115 068 902,31 €	6,95%
	Budget annexe assainissement	66 136 072,27 €	3,99%
	Budget annexe réseau de chaleur	1 283 902,61 €	0,08%
	Budget annexe locaux industriels et commerciaux	5 188 310,68 €	0,31%
	Budget annexe élimination et traitement des déchets	81 870 527,18 €	4,94%
	Budget annexe stationnement	22 259 131,89 €	1,34%

Source : comptes administratifs

Par délibération du 5 octobre 2018, Nantes Métropole a créé un septième budget annexe « Transports », mis en place à partir du 1^{er} janvier 2019, et autorisé le transfert de la dette du budget principal vers ce nouveau budget annexe à hauteur de 148 746 623,95 €. Les crédits ouverts au budget primitif 2019 font de ce budget annexe le plus important de Nantes Métropole, en termes de masses financières. Compte tenu de leur poids respectif dans le budget global, la situation de la métropole a été essentiellement examinée au regard du budget principal et des budgets annexes les plus importants.

4.1.2 Débat et rapport d'orientation budgétaire

Les débats d'orientation budgétaire ont été menés dans le délai légal de dix semaines préalable au vote du budget. La métropole y présente ses orientations budgétaires avec des engagements pluriannuels ainsi qu'un état de la structure de la dette. Depuis 2017, des informations relatives à la structure des effectifs et aux dépenses de personnel y ont été intégrées. L'examen du rapport d'orientation budgétaire établi au titre de l'exercice 2019 a néanmoins conduit à relever certaines carences :

- le rapport ne comporte pas d'élément spécifique quant aux principales évolutions relatives aux subventions et aux relations financières avec les communes membres, prévues à l'article D. 2312-3 A 1° du code général des collectivités territoriales ;

- alors que la métropole ne présente pas à cette occasion de plan pluriannuel d'investissement aux membres du conseil, l'information qui leur est donnée sur les orientations envisagées en matière de programmation d'investissement à l'occasion du débat d'orientations budgétaires est incomplète. Le rapport présente les grandes orientations retenues pour la mise en œuvre des politiques publiques métropolitaines et l'évaluation des dépenses globales envisagées jusqu'en 2020, le montant des dépenses d'investissement prévues pour certains projets au titre de l'exercice 2019, ainsi que, comme l'a fait valoir Nantes Métropole dans sa réponse aux observations provisoires, des données relatives à la consommation des autorisations de programme par budget. Une présentation plus détaillée des dépenses et recettes prévisionnelles d'investissement permettrait néanmoins de garantir une meilleure information et de satisfaire aux exigences posées par l'article D. 2312-3 du code général des collectivités territoriales ;
- l'information relative à la dette ne comporte pas de présentation du profil de l'encours de dette envisagée pour la fin de l'exercice auquel se rapporte le projet de budget et doit être complétée sur ce point ;
- les éléments relatifs aux effectifs et aux dépenses de personnel sont incomplets : le rapport présente l'évolution des effectifs en agents et en équivalents temps plein (ETP) au 1^{er} janvier 2018 mais aucune information n'est indiquée pour l'exercice 2019. Le rapport n'indique pas de ventilation des agents par catégorie et selon leurs statuts d'agents titulaires ou non titulaires. En outre, aucune évaluation, en montant, du traitement indiciaire et du régime indemnitaire n'est indiquée et aucun élément sur la NBI, les heures supplémentaires rémunérées ni sur les avantages en nature ne sont mentionnés.

En réponse aux observations provisoires, Nantes Métropole s'est engagée à renforcer l'information donnée aux membres du conseil métropolitain en matière de relations financières avec ses communes membres, de profil de l'encours de dette, d'effectifs et de dépenses de personnels. Il lui appartient de compléter le contenu des rapports d'orientation budgétaire afin de satisfaire pleinement aux exigences posées par les articles L. 2312-1 et D. 2312-3 du code général des collectivités territoriales et visés par l'article L. 5217-10-4 du même code.

Recommandation n° 5 : Améliorer la qualité de l'information financière apportée aux membres du conseil métropolitain à l'occasion du débat d'orientation budgétaire, conformément aux dispositions des articles L. 2312-1 et L. 5217-10-4 et D. 2312-3 du code général des collectivités territoriales.

4.1.3 Les états annexés aux documents budgétaires

Les états annexés au budget et au compte administratif apportent des informations complémentaires à celles contenues dans les documents budgétaires, notamment sur le bilan et le hors-bilan, et permettent d'appréhender de façon globale la situation de la métropole. Il importe donc que les règles d'information et de transparence soient respectées. Les articles L. 5217-10-5 et D. 5217-18 du code général des collectivités territoriales fixent la liste des états devant être annexés aux documents budgétaires en visant l'arrêté instituant le modèle des documents budgétaires.

L'examen a porté sur le budget principal du compte administratif 2018. L'ensemble des états financiers a été vérifié, ce qui a révélé des carences dans la tenue de ces documents.

Certaines annexes sont manquantes, ainsi les annexes B.1.7, B.1.8.3 et B.1.9 dédiées aux emprunts. Dans sa réponse, Nantes Métropole les considère sans objet en 2018 ; or des mouvements sur cet exercice ont été observés par la chambre pour plusieurs comptes de classe 16, justifiant de leur inscription dans les annexes précitées.

De même, sont absentes les annexes :

- B11.1 « liste des organismes de regroupement » ;
- l'annexe B14 « état des travaux en régie » n'est pas renseignée car Nantes Métropole ne les comptabilise pas, à tort. Avec la régularisation de la comptabilisation des travaux en régie, cette annexe devra être intégrée aux documents budgétaires ;

Par ailleurs, l'annexe D10 relative à l'identification des flux est jointe au compte administratif 2018 mais n'est pas renseignée, ni au niveau des flux réciproques entre le groupement à fiscalité propre et les communes, ni pour la présentation consolidée, ce que Nantes Métropole explique par une défaillance de l'outil de télétransmission dédié de la préfecture.

Des carences ont également été relevées dans la tenue de l'annexe relative aux autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP), incomplète pour l'exercice 2015 et non renseignée pour l'exercice 2016. Nantes Métropole a corrigé cette situation à compter de l'exercice 2017.

L'annexe relative au personnel n'est en outre pas correctement renseignée. Ainsi, il a été constaté que le nombre d'ETP mentionné au compte administratif en 2014 et 2017 ne correspond pas aux heures payées, relevées dans les fichiers de paie, et ramenées en nombre d'ETP. Nantes Métropole a indiqué, en réponse aux observations provisoires, qu'elle entendait à l'avenir porter une attention particulière à la fiabilité des données relatives à ses effectifs.

4.1.4 La publicité des informations financières

4.1.4.1 Les informations générales

Comme le rapport sur les orientations budgétaires, les budgets et les comptes de la métropole doivent être mis à disposition du public. En application des dispositions combinées des articles L. 2313-1 et L. 5217-10 du code général des collectivités territoriales doivent être mis en ligne sur un site internet, lorsqu'il existe, après adoption des délibérations correspondantes : le rapport d'orientation budgétaire, une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles afin de permettre aux citoyens d'en saisir les enjeux, les rapports annexés au budget primitif et au compte administratif,

En l'espèce, sont consultables sur la même page du site internet de Nantes Métropole : le rapport d'orientation budgétaire ; la note de synthèse du budget primitif ; la maquette budgétaire du budget principal et des budgets annexes.

La note de synthèse du compte administratif 2018 se trouve quant à elle sur le nouveau portail commun de la ville et de la métropole.

La métropole satisfait à ses obligations de publicité des informations budgétaires générales.

4.1.4.2 Les données essentielles relatives aux subventions supérieures à 23 000 €

Les données essentielles relatives aux subventions supérieures à 23 000 € sont rendues publiques sur le portail unique interministériel dédié, mais un lien vers ces données devrait être créé sur le site internet de Nantes Métropole.

4.1.4.3 Les données essentielles relatives aux marchés publics

Nantes Métropole respecte ses obligations en matière de publicité des marchés publics. La liste des marchés publics dont la valeur était supérieure ou égale à 20 000 € HT était mise en ligne sur son site internet jusqu'en 2014, puis pour les exercices suivants sur le portail interministériel dédié. Pour les procédures lancées depuis le 1^{er} octobre 2018, l'ensemble des données essentielles sont publiées sur le profil acheteur de la métropole.

4.1.4.4 Le rapport en matière de développement durable

Nantes Métropole a publié un rapport sur la situation en matière de développement durable pour 2017-2018, présenté au conseil métropolitain le 7 décembre 2018. Il répond aux exigences du code de l'environnement.

4.2 La fiabilité des comptes

L'examen d'un certain nombre de points n'appelle pas de remarque particulière : les opérations d'investissement sous mandat, les rattachements des charges et produits à l'exercice, les dépenses de fonctionnement à classer en fin d'exercice et les charges à répartir.

4.2.1 La situation des budgets annexes

Aux termes des articles L. 1412-1 et L. 2221-4 du code général des collectivités territoriales, les services à caractère industriel et commercial exploités en régie sont dotés soit de la personnalité morale et de l'autonomie financière, soit de la seule autonomie financière autrement dit d'un compte au Trésor conformément à ce que prescrivent de façon concordante les instructions comptables M4, M14 et M57. Toutefois, ces dispositions exigeant un compte au Trésor pour le budget annexe, ne s'appliquent pas dès lors que la gestion en est concédée. Nantes Métropole ne dispose d'aucun compte au Trésor pour ses budgets annexes. Or les budgets annexes « eau », « assainissement », « réseau de chaleur », « LIC » et « stationnement » sont en partie gérés en régie, et doivent de ce fait disposer de l'autonomie financière et d'un compte au Trésor.

4.2.2 La situation patrimoniale

4.2.2.1 Présentation de l'actif de la métropole

L'actif immobilisé de Nantes Métropole, budget principal et budgets annexes confondus, représente 6,71 Mds €. L'actif immobilisé a augmenté de 27 % au total entre 2014 et 2018 du fait notamment des transferts de compétence intervenus.

4.2.2.2 La fiabilité de l'inventaire

À l'occasion de son précédent contrôle, la chambre avait relevé l'existence d'écarts significatifs entre l'inventaire et l'état de l'actif, s'agissant du budget principal comme de certains budgets annexes. Un travail de régularisation a néanmoins été engagé.

La métropole a transmis, pour le budget principal, un état des immobilisations au 31 décembre 2018 qui comporte, pour chaque bien, un numéro d'inventaire et mentionne les dates d'acquisition, la valeur d'acquisition, la durée de l'amortissement ainsi que la valeur nette comptable au 1^{er} janvier et au 31 décembre et l'amortissement de l'exercice. Le type d'amortissement pratiqué (linéaire, variable ou dégressif) est par ailleurs mentionné.

Des divergences persistent encore entre l'inventaire de l'ordonnateur et l'état de l'actif produit par le comptable. Compte tenu des explications apportées par la métropole sur les écarts pouvant résulter, à l'occasion de transferts ou de cessions de biens, des conditions distinctes de prise en compte des amortissements entre son logiciel Coriolis et le logiciel du comptable Hélios, la comparaison a été effectuée au regard des valeurs nettes comptables. Les écarts constatés s'élèvent à plus de 164 M€ sur le seul budget principal.

Des écarts ont également été constatés entre inventaire et état de l'actif en ce qui concerne les budgets annexes « eau » (155 M€), « assainissement » (14,7 M€) et « déchets » (19,8 M€). De nombreuses régularisations ont néanmoins été entreprises en cours d'instruction.

Il appartient à la métropole de se rapprocher du comptable, afin d'assurer la mise en cohérence de l'inventaire avec l'état de l'actif, permettant de présenter une image fidèle de son patrimoine.

4.2.2.3 Les transferts de patrimoine

L'évolution des compétences de Nantes Métropole dans les domaines culturel et sportif, intervenue au 1^{er} janvier 2015, s'est accompagnée du transfert de biens communaux. Un certain nombre d'équipements, dans un premier temps mis à disposition de la métropole, ont ensuite fait l'objet d'un transfert de propriété. Le Musée d'Arts, le muséum d'histoire naturelle, le planétarium, le musée Jules Verne, le château des ducs de Bretagne et le musée d'histoire (à l'exception des collections muséales), le stade de la Beaujoire et le centre de formation José Arribas ainsi que le palais des sports de Beaulieu sont devenus propriété de Nantes Métropole, selon actes notariés du 23 décembre 2015. Les transferts de propriété représentent une valeur brute de 133,48 M€ inscrits à l'inventaire de la métropole. Le centre d'interprétation et d'animation du patrimoine de la ville de Rezé, transféré à la métropole par acte notarié du 15 novembre 2016, ne figure toutefois pas encore à l'actif de Nantes Métropole, qui s'est engagée à régulariser cette situation en 2019. Par ailleurs, les routes départementales transférées à Nantes Métropole, par convention du 29 décembre 2016, ont été enregistrées à l'actif en 2018 pour une valeur brute de 184,95 M€.

4.2.2.4 Les amortissements²

La chambre n'a pas relevé de divergence entre les durées d'amortissement fixées par les délibérations et les instructions budgétaires et comptables applicables et les durées d'amortissement pratiquées. Néanmoins, Nantes Métropole n'applique pas, pour son budget principal et son budget annexe « déchets » relevant de l'instruction budgétaire et comptable M57, les règles de calcul des amortissements par composant, fixées par ces dispositions. Si, comme le fait valoir la métropole en réponse aux observations provisoires, la comptabilisation des immobilisations par composant ne trouve pas à s'appliquer de manière systématique, il lui appartient cependant de veiller à examiner, au cas par cas, la pertinence de cette méthode.

Par ailleurs, le calcul des amortissements *pro rata temporis*, également prévu par la M57, n'est pas appliqué par Nantes Métropole : la chambre souligne que la nomenclature comptable ne prévoit pas la possibilité de déroger de manière généralisée à cette règle, mais uniquement de procéder par simplification pour certaines catégories de biens, définies par délibération. La circonstance que son logiciel comptable ne permettrait pas de procéder à ce mode de calcul, n'exonère pas Nantes Métropole de la mise en conformité avec la nomenclature applicable.

² Les principes comptables intégrés dans le référentiel M57 applicable au 1^{er} janvier 2018 et, au plus tard, pour les comptes de l'exercice 2019. Concernant les immobilisations, il s'agit d'intégrer, d'une part, la notion de contrôle pour l'enregistrement des immobilisations corporelles ou incorporelles à l'actif du bilan en lieu et place de la notion de propriété, d'autre part celle de composants pour les éléments significatifs, dès lors que leurs durées d'amortissement sont significativement différentes de celles de la structure. Concernant l'amortissement des biens immobiliers, la simplification contenue dans les instructions budgétaires et comptables qui permettait que les biens immobiliers soient amortis à compter du 1er janvier de l'exercice N+1 est supprimée ; les collectivités locales devront débiter les amortissements des biens amortissables dès leur mise en service (règle du *pro rata temporis*).

4.2.2.5 Les immobilisations en cours

Selon le compte de gestion, le budget principal enregistre, en 2018, près de 1 Md€ d'immobilisations en cours (compte 28). Nantes Métropole évalue quant à elle la valeur des immobilisations en cours à 483 M€. L'état de l'actif du comptable fait toutefois figurer parmi les immobilisations en cours des biens acquis entre 2001 et 2013, qui, compte tenu de l'ancienneté de leur acquisition, sont très probablement entrés en service et devraient donc être comptabilisés en tant qu'immobilisations (compte 21). Ces biens représentent à eux seuls une valeur brute de 59 M€, soit 5,9 % des immobilisations en cours. Nantes Métropole en réponse aux observations provisoires dit évaluer ce montant à 31,59 M€.

En tout état de cause, les charges d'amortissement afférentes à ces immobilisations déclarées comme toujours « en cours », ne sont pas comptabilisées alors que beaucoup de ces immobilisations sont achevées, ce qui fausse le résultat. Au regard des écarts constatés sur ces immobilisations en cours entre le comptable public, qui les retient pour un montant d'environ 1 Md€, et Nantes Métropole qui les chiffre à 483 M€, il appartient à Nantes Métropole de s'assurer, en lien avec le comptable public, que les biens sont, dès leur mise en service, enregistrés comme immobilisation (compte 21), et de travailler à apurer les importants écarts constatés.

4.2.3 La consommation des crédits ouverts

Les taux d'exécution budgétaire afférents au budget principal sont satisfaisants en fonctionnement. Ils sont plus faibles en investissement, malgré une gestion en autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP), soit, en 2017, 81,2 % en dépenses et 73,7 % en recettes, et en 2018, 75,7 % en recettes. Nantes Métropole a indiqué, en réponse aux observations provisoires, qu'elle faisait le choix, à chaque exercice, d'ouvrir des crédits supplémentaires lui permettant d'assurer une gestion active de sa dette. Elle avance également que, hors dette, les taux de réalisation représenteraient pour 2017, 86,5 % en dépenses d'investissement et 101,2 % en recettes d'investissement, et pour 2018, 87,3 % en dépenses d'investissement et 99,2 % en recettes d'investissement, sans toutefois apporter plus avant d'éléments étayant cette affirmation. En tout état de cause la métropole devra améliorer sa gestion en AP/CP pour améliorer son taux d'exécution budgétaire en investissement.

En ce qui concerne le budget annexe « déchets », les taux d'exécution sont faibles en ce qui concerne les dépenses d'investissement, variant entre 37 % en 2014 et 78,7 % en 2016. Nantes Métropole l'explique, pour les exercices 2014 et 2015, par un remboursement anticipé d'emprunt évalué à 12 M€, qui n'a été réalisé qu'à hauteur de 1 M€ et, pour les exercices 2016 et 2017, par des retards sur des opérations de travaux et par des acquisitions de matériel roulant réalisés sur mesure avec des durées longues de livraison. Elle a précisé que, hors dette, les taux d'exécution des dépenses d'investissement s'élèveraient à 68,69 % en 2014 et 83,4 % en 2016.

4.2.4 La gestion des autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP)

Nantes Métropole assure la gestion de ses dépenses d'investissement, à l'exception de celles se rattachant à sa gestion financière, par la mise en place d'AP/CP : 49 autorisations de programme sont ainsi en cours. La métropole se doit d'assurer une meilleure lisibilité de sa gestion en AP/CP : d'une part, son règlement budgétaire et financier ne prévoit pas, pour les crédits de paiement non mandatés en dépenses ou titrés en recette au 31 décembre, de report ou d'annulation, mais un ajout automatique aux crédits de paiement prévus pour la dernière année de l'échéancier des opérations et de l'autorisation de programme auxquels ils sont rattachés ; d'autre part, l'ouverture des autorisations de programme ne donne pas lieu, à l'intervention d'une délibération spécifique précisant l'objet, le montant et la répartition pluriannuelle des crédits de paiement. L'état des AP/CP joint aux documents budgétaires ne permet pas de garantir une information complète des membres du conseil métropolitain sur l'ouverture des autorisations de programme. La qualité de l'information qui leur est donnée sur ce point doit être améliorée.

4.2.5 Les délais de paiement

Nantes Métropole se dit consciente de ses difficultés en matière de respect des délais de paiement. Elle reconnaît de nombreux retards dans le mandatement des dépenses, occasionnant des retards de paiement. L'étude interne réalisée sur cinq exercices a permis de constater que 41 % des mandats, représentant 37 % des dépenses examinées, ont été payés dans un délai supérieur à 30 jours.

Tableau n° 7 : Délais global de paiement

Années	Délai < 30 jours		Délai > 30 jours		nombre de factures		montant des factures	
	Nombre de factures	Montant	Nombre de factures	Montant	total des factures	Poids du nombre factures hors délai	total des montants	Poids des montants hors délai
2014	17 590	299 552 731 €	17 520	216 973 408,00 €	35 110	50%	516 526 139,00 €	42%
2015	22 502	327 691 008 €	12 529	163 700 479,00 €	35 031	36%	491 391 487,00 €	33%
2016	27 715	369 665 221 €	10 339	125 718 350,00 €	38 054	27%	495 383 571,00 €	25%
2017	22 225	285 952 198 €	13 636	179 822 627,00 €	35 861	38%	465 774 825,00 €	39%
2018	20 333	240 078 348 €	22 797	206 652 133,00 €	43 130	53%	446 730 481,00 €	46%
total	110 365	1 522 939 506 €	76 821	892 866 997,00 €	187 186	41%	2 415 806 503,00 €	37%

Source : CRC

Nantes Métropole explique ces délais de paiement par les contraintes ayant pesé sur le fonctionnement de ses services, liées à la dématérialisation et à la mise en place d'un service commun des finances avec la ville de Nantes. Elle a entrepris, depuis 2013, de réduire les délais de paiement. Ils s'élevaient à 42,2 jours, et les démarches mises en place depuis lors ont permis, selon la métropole, d'atteindre un délai global de paiement de 32,5 jours en juin 2019. Il appartient à la métropole de poursuivre les efforts entrepris en la matière.

Néanmoins, au regard des dispositions des articles L. 2192-12 à L. 2192-14 et R. 2192-31 du code de la commande publique, des intérêts moratoires et indemnités pour frais de recouvrement sont dus aux créanciers des personnes publiques « *de plein droit et sans aucune formalité* ». La chambre rappelle que l'assiette des paiements ouvrants droit à intérêt moratoire et indemnités en cours de la période s'évalue à plus 893 M€ pour 76 821 factures. Ce niveau est qualifié de trop important pour Nantes Métropole, structure disposant de moyens internes pour réduire le délai de mandatement. La chambre souligne que des délais de paiement excessifs peuvent avoir des répercussions sur la santé financière des entreprises.

Recommandation n° 6 : Respecter les délais de paiement ou procéder au paiement des intérêts moratoires correspondants
--

4.2.6 Les provisions

Nantes Métropole constitue des provisions pour risques et charges et pour dépréciation qui représentent, au 31 décembre 2018, 4,45 M€. Aucune provision n'est en revanche constituée pour les comptes épargne-temps, alors que les droits ouverts aux agents représentent un coût pour la métropole, quand bien même la monétisation des jours épargnés n'est pas prévue. Le montant journalier s'établit respectivement à 75 € et 135€ pour les agents de catégorie C et pour les agents de catégorie A. Au 31 décembre 2018, 2 226 agents avaient ouvert un compte épargne-temps, pour un solde cumulé de 37 328 jours, soit un montant de provision qui s'établit entre 2 799 600 € et 5 039 280 €. Nantes Métropole a indiqué, en réponse aux observations provisoires, qu'elle entendait constituer des provisions en tenant compte du seul coût effectivement exposé ces dernières années pour l'indemnisation de comptes épargne-temps dans quelques cas spécifiques (licenciement pour inaptitude, retraite pour invalidité, décès). Elle a par ailleurs fait valoir que les démarches entreprises pour assurer la gestion des comptes épargne-temps (échanges anticipés avec les agents sur l'alimentation de leur compte, non remplacement des agents exerçant leur droit au titre du compte épargne-temps, etc.) limitaient le coût qu'ils étaient susceptibles de représenter pour elle. Il lui appartient toutefois d'évaluer au plus juste le risque financier représenté par les comptes épargne-temps conformément à l'instruction comptable et budgétaire M57 (Tome 1, Titre 2, chapitre 2, page 46, compte 154 « provision pour compte épargne temps »).

4.2.7 Les travaux en régie

Nantes Métropole ne comptabilise pas les travaux réalisés en régie, comme le prévoient les dispositions de l'instruction comptable et budgétaire M57. Elle a indiqué, en réponse aux observations provisoires, que cela relevait d'un choix de gestion, eu égard à la charge de travail que représenterait le suivi des travaux en régie par rapport aux enjeux financiers en cause, sans toutefois les avoir évalués. Il lui appartient néanmoins de procéder à cette comptabilisation, afin de présenter une image sincère de son patrimoine. Par ailleurs, la chambre fait observer que ce défaut d'enregistrement des travaux en régie prive Nantes Métropole de ressources liées au FCTVA.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Nantes Métropole dispose d'un budget principal et de six budgets annexes jusqu'en 2018, et sept depuis 2019 après la création du budget annexe « Transports ». Nantes Métropole organise la tenue d'un débat d'orientation budgétaire au sein du conseil métropolitain dans les dix semaines précédant l'adoption du budget. Nantes Métropole se doit néanmoins d'améliorer l'information donnée aux membres du conseil métropolitain, tant au niveau des rapports sur les orientations budgétaires que dans la tenue de ses annexes budgétaires. Globalement, la publicité des informations est bien réalisée (documents budgétaires, subventions de plus de 23 000 €, marchés publics).

La chambre a relevé plusieurs irrégularités en matière de fiabilité des comptes. Ainsi, les budgets annexes « eau », « assainissement », « réseau de chaleur », « LIC » et « stationnement » sont en partie gérés en régie, et doivent de ce fait disposer de l'autonomie financière et d'un compte au Trésor. Par ailleurs, il existe des écarts entre la valeur nette des immobilisations enregistrée à l'inventaire et celle affichée à l'actif du comptable. Nantes Métropole n'applique pas, pour son budget principal et son budget annexe « déchets » relevant de l'instruction budgétaire et comptable M57, les règles de calcul des amortissements par composant. Enfin, la chambre a constaté l'importance des immobilisations en cours dont les charges d'amortissement ne sont pas comptabilisées et qui doivent être corrigées.

En ce qui concerne la gestion en AP/CP, Nantes Métropole devra améliorer la lisibilité de ces opérations et améliorer la qualité de l'information donnée aux membres du conseil métropolitain.

Nantes Métropole a entrepris de réduire les délais de paiement. Ils s'élevaient à 42,2 jours en 2013, et les démarches mises en place depuis lors ont permis, selon la métropole, d'atteindre un délai global de paiement de 32,5 jours en juin 2019, toujours supérieur à la réglementation en vigueur (30 jours). La chambre rappelle que l'assiette des paiements ouvrant droit à intérêt moratoire et indemnités en cours de la période est de plus de 893 M€ pour 76 821 factures.

Aucune provision n'est constituée pour les comptes épargne-temps des agents, alors que les droits ouverts représentent un coût pour la métropole, quand bien même la monétisation des jours épargnés n'est pas prévue. Au 31 décembre 2018, 2 226 agents avaient ouvert un compte épargne-temps, pour un solde cumulé de 37 328 jours, soit un montant de provision à passer qui s'établit entre 2,8 M€ et 5 M€. Nantes Métropole a indiqué qu'elle entendait constituer des provisions en tenant compte du seul coût effectivement exposé ces dernières années pour l'indemnisation de comptes épargne-temps dans quelques cas spécifiques (licenciement pour inaptitude, retraite pour invalidité, décès). Elle a par ailleurs fait valoir que les démarches entreprises pour assurer la gestion des comptes épargne-temps limitaient le coût qu'ils étaient susceptibles de représenter pour elle.

Enfin, la chambre fait observer que le défaut d'enregistrement des travaux en régie prive Nantes Métropole de ressources liées au FCTVA.

5 LA SITUATION FINANCIERE

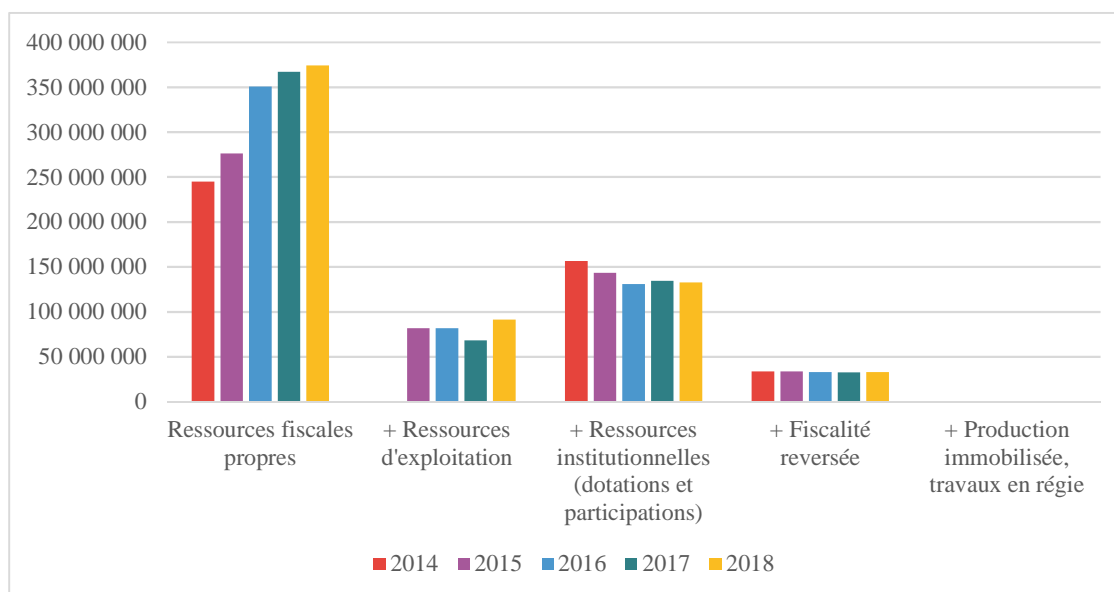
L'analyse de la situation financière de la métropole porte sur les exercices 2014 à 2018³. Le changement de nomenclature comptable entre les exercices 2015 et 2016 (de la M14 à la M57) a nécessité un certain nombre de retraitements.

5.1 La section de fonctionnement du budget principal

5.1.1 Les produits de gestion

Les produits de gestion de la métropole ont augmenté de 26 % (+ 131 M€) entre 2014 et 2018, pour s'établir à cette date à 631 M€. Cette évolution s'explique à la fois par une progression soutenue des ressources fiscales propres (une augmentation de 53 % sur la même période qui totalise en 2018 374 M€) combinée à une hausse soutenue des ressources d'exploitation (42 % d'augmentation sur la période étudiée). Ces évolutions s'inscrivent dans un contexte de diminution des ressources institutionnelles (dotations et participations) qui reculaient de 15 % sur la période sous revue, passant de 156,6 M€ en 2014 à 132,6 M€ en 2018.

³ Les comptes de l'exercice 2019 n'étant pas encore clos à la fin de l'instruction de la chambre

Graphique n° 2 : Evolution des produits de gestion

Source : CRC d'après comptes de gestion

5.1.1.1 Les ressources fiscales propres

Les ressources fiscales propres de la métropole s'élèvent, en 2018, à 374 M€, soit 59 % des produits de gestion. Elles ont augmenté en moyenne de 11 % par an sur la période sous revue, ce qui correspond à un gain de près de 129 M€. Cette augmentation trouve son explication sur l'exercice 2016 dans les hausses simultanées de la taxe foncière sur les propriétés bâties et le taxe d'habitation, corrélées à une baisse de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) qui ne compense pas néanmoins la hausse des deux autres taxes.

Graphique n° 3 : Evolution des impôts locaux et des ressources fiscales propres nettes des restitutions entre 2014 et 2018

Source : CRC d'après comptes de gestion

L'augmentation significative du taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties passant de 0,66 % en 2015, à 6,41 % sur l'exercice 2016, a permis à l'EPCI de générer une recette supplémentaire de 45 M€. Le taux en est resté constant sur les exercices 2017 et 2018.

Par ailleurs, le taux de la taxe d'habitation, de 8,56 % en 2014 et 2015, a été porté à 10,14 % en 2016, puis est resté constant en 2017 et 2018. La modification de ce taux a généré un gain immédiat sur l'exercice 2016, de près de 13,6 M€.

Il convient de rapprocher cette augmentation de la pression fiscale de celle exercée directement par les communes, afin d'estimer le niveau de prélèvement exercé sur la population et de comparer ces taux aux autres métropoles françaises. Ainsi, au regard de la plus forte pression fiscale, Nantes Métropole apparaît au douzième rang pour la taxe d'habitation (TH) et au troisième rang pour la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFB). Cependant, l'addition des taux métropolitains et nantais font passer le bloc nantais à la huitième place pour la TH et à la deuxième place pour la TFB.

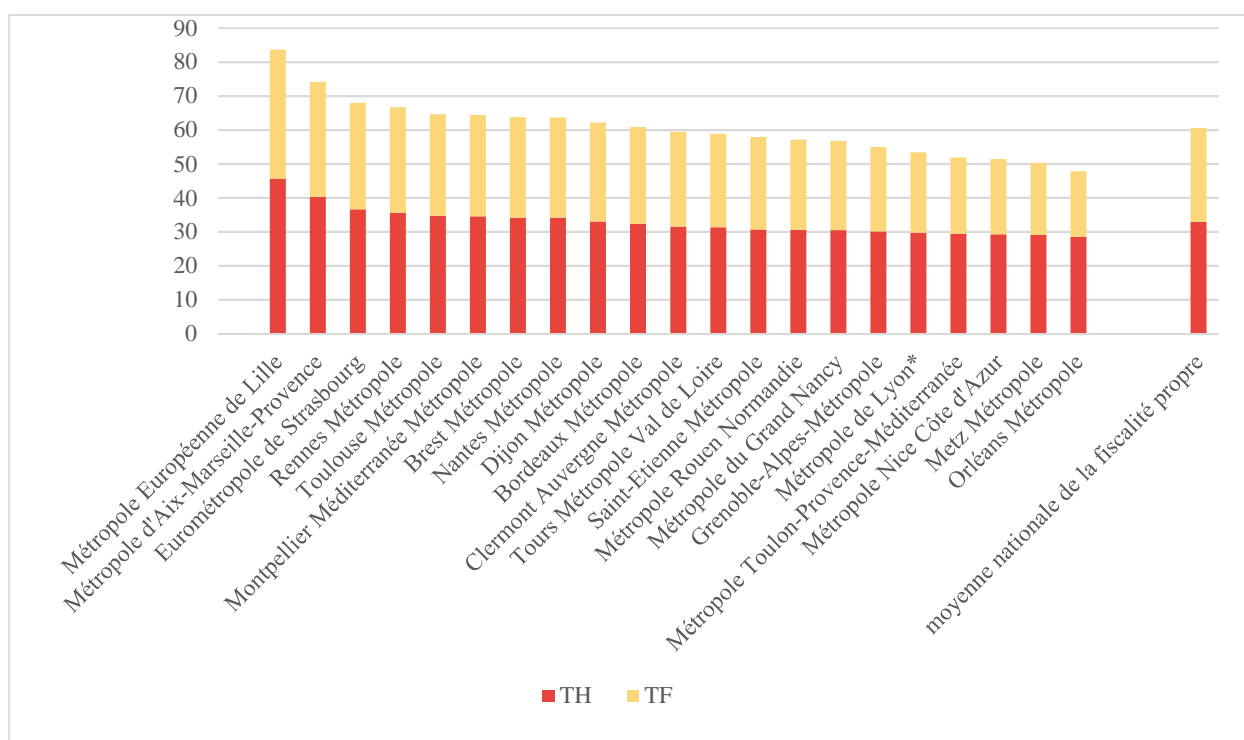
Tableau n° 8 : Comparaison de la pression fiscale ménage (TH et TFB) sur l'exercice 2018 pour l'ensemble des métropoles/villes centres

<i>Nom du groupement</i>	<i>Taxe d'habitation</i>		<i>total</i>	<i>Classement</i>
	<i>métropole</i>	<i>ville</i>		
<i>Métropole Européenne de Lille</i>	12,10	33,55	45,65	1
<i>Métropole d'Aix-Marseille-Provence</i>	11,69	28,56	40,25	2
<i>Eurométropole de Strasbourg</i>	11,25	25,4	36,65	3
<i>Rennes Métropole</i>	13,64	21,99	35,63	4
<i>Toulouse Métropole</i>	16,50	18,25	34,75	5
<i>Montpellier Méditerranée Métropole</i>	12,08	22,49	34,57	6
<i>Brest Métropole</i>	13,64	20,57	34,21	7
<i>Nantes Métropole</i>	10,14	24,04	34,18	8
<i>Dijon Métropole</i>	9,17	23,89	33,06	9
<i>Bordeaux Métropole</i>	8,22	24,13	32,35	10
<i>Clermont Auvergne Métropole</i>	10,45	21,08	31,53	11
<i>Tours Métropole Val de Loire</i>	8,91	22,42	31,33	12
<i>Saint-Etienne Métropole</i>	10,56	20,16	30,72	13
<i>Métropole Rouen Normandie</i>	8,35	22,22	30,57	14
<i>Métropole du Grand Nancy</i>	19,12	11,42	30,54	15
<i>Grenoble-Alpes-Métropole</i>	8,57	21,52	30,09	16
<i>Métropole de Lyon*</i>	7,61	22,15	29,76	17
<i>Métropole Toulon-Provence-Méditerranée</i>	10,11	19,35	29,46	18
<i>Métropole Nice Côte d'Azur</i>	8,13	21,1	29,23	19
<i>Metz Métropole</i>	10,97	18,09	29,06	20
<i>Orléans Métropole</i>	7,52	20,99	28,51	21
<i>moyenne nationale de la fiscalité propre</i>			32,96	

Source : CRC

<i>Nom du groupement</i>	<i>Taxe sur le foncier bâti</i>		<i>total</i>	<i>Classement</i>
	<i>métropole</i>	<i>ville</i>		
<i>Grenoble-Alpes-Métropole</i>	1,29	36,73	38,02	1
<i>Nantes Métropole</i>	6,41	27,51	33,92	2
<i>Montpellier Méditerranée Métropole</i>	0,17	31,18	31,35	3
<i>Orléans Métropole</i>	1,28	29,81	31,09	4
<i>Dijon Métropole</i>	0,61	29,28	29,89	5
<i>Métropole de Lyon*</i>	11,58	18,23	29,81	6
<i>Métropole Nice Côte d'Azur</i>	6,40	23,12	29,52	7
<i>Bordeaux Métropole</i>	-	29,51	29,51	8
<i>Métropole Européenne de Lille</i>	-	29,06	29,06	9
<i>Clermont Auvergne Métropole</i>	2,36	26,12	28,48	10
<i>Métropole Toulon-Provence-Méditerranée</i>	4,00	23,9	27,90	11
<i>Rennes Métropole</i>	1,73	25,76	27,49	12
<i>Brest Métropole</i>	2,93	24,27	27,20	13
<i>Métropole d'Aix-Marseille-Provence</i>	2,59	24,02	26,61	14
<i>Toulouse Métropole</i>	5,96	20,29	26,25	15
<i>Saint-Etienne Métropole</i>	1,37	23,55	24,92	16
<i>Eurométropole de Strasbourg</i>	1,15	22,49	23,64	17
<i>Tours Métropole Val de Loire</i>	-	22,46	22,46	18
<i>Métropole Rouen Normandie</i>	-	22,22	22,22	19
<i>Métropole du Grand Nancy</i>	8,81	12,44	21,25	20
<i>Metz Métropole</i>	2,09	17,21	19,30	21
<i>moyenne nationale de la fiscalité propre</i>			27,61	

Source : CRC

Graphique n° 4 : Comparaison entre métropoles des TF et TH

Source : CRC

Il convient également de rappeler que sur les exercices 2014 et 2015, le produit de la TEOM était supérieur aux besoins du budget annexe déchets. Les montants ainsi dégagés permettaient d'alimenter le budget principal.

Tableau n° 9 : Produit de la TEOM et reversement au budget principal

	2014	2015	2016	2017	2018
Taux de la TEOM	10,73 %	10,73 %	7,50 %	7,50 %	7,50 %
Produit de la TEOM en M€	78,5	80,7	58,1	59,2	61,2
Reversement au budget principal	6,4	17,4	0	0	0

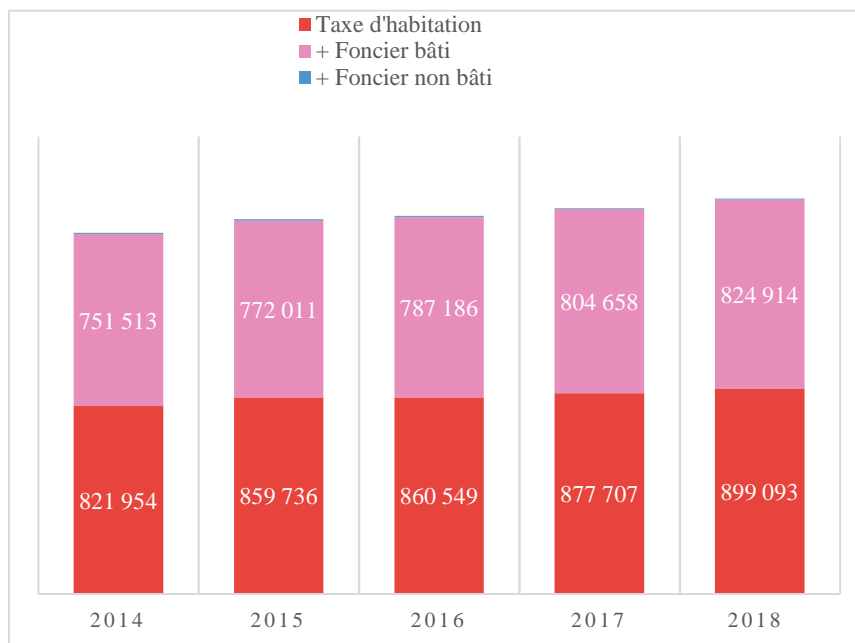
Source : CRC d'après comptes administratifs

Dès 2015, la chambre avait recommandé une baisse du taux de TEOM. C'est en 2016 que la métropole a opéré cette diminution (produit TEOM en 2015 : 80,7 M€, et en 2016 : 58,1 M€) mais dans le cadre d'une augmentation des autres taxes « ménage » (TFB et TH).

Enfin, l'analyse des produits de fiscalité liés au secteur économique et plus particulièrement la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) montre un dynamisme de 2 % par an en moyenne, et représente 1/5^{ème} de la fiscalité totale.

L'analyse des bases nettes imposées montre un dynamisme comparable aux moyennes de la strate. Sur la période au contrôle, le rythme annuel moyen des bases est de 2,3 %, soit une évolution sur cette même période de 9,54 %.

Graphique n° 5 : Bases fiscales entre 2014 et 2018



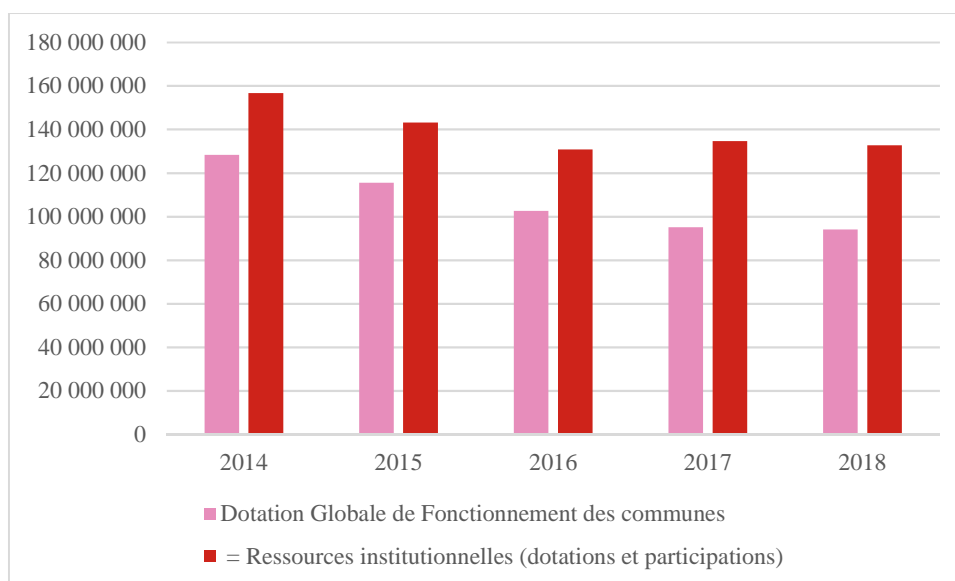
Source : CRC

5.1.1.2 Les dotations et les participations

À l'échelle nationale, le total des concours financiers de l'État est passé de 58,2 Md€ en 2013, à 47,1 Md€ en 2017, soit une baisse de 19 %. Ainsi, la part forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement (DGF) a été réduite de 11,2 Md€ entre 2013 et 2017.

La métropole nantaise connaît ainsi une baisse de ses dotations et de ses participations (ressources institutionnelles), qui marquent un recul conséquent sur la période au contrôle, de 156 M€ à 132 M€. Il convient de retrancher à cette somme, la dotation de compensation départementale (suite aux transferts de biens) ce qui porterait le montant des dotations à 124 M€. L'analyse de détail de la structuration de ces ressources laisse apparaître une situation contrastée en fonction des composants : ainsi, la dotation globale de fonctionnement diminue de 27 % passant de 128 M€ à 94 M€. Mais cette baisse est atténuée par une augmentation de la dotation de décentralisation de 254 % sur la période étudiée, qui est passée de 3,19 M€ en 2014, à 11,31 M€ en 2018.

Graphique n° 6 : L'évaluation de la dotation globale de fonctionnement et des ressources institutionnelles entre 2014 et 2018



Source : CRC d'après comptes de gestion

5.1.1.3 La fiscalité reversée

- La fiscalité reversée par l'État

Cette stabilité ne doit pas occulter des mouvements spécifiques liés au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) et aux autres fiscalités reversées. Ces flux connaissent une évolution inverse. Ainsi, concernant le FPIC, Nantes Métropole a fait le choix de conserver le mode de répartition de droit commun établi par les dispositions des articles L. 2336-3 et L. 2336-5 du code général des collectivités territoriales. Mis en place à partir de 2012 pour un régime stabilisé en 2016, le volume du FPIC diminue, passant de 575 347 € en 2014, pour devenir négatif progressivement jusqu'en 2018 (- 2 106 350 €) faisant ainsi de la métropole une contributrice nette de ce fonds.

- La fiscalité reversée par l'intercommunalité : un poids conséquent et le choix du statu quo.

La fiscalité reversée par l'intercommunalité correspond à l'attribution de compensation et à la dotation de solidarité communautaire (105 M€ en 2018). Pour les communes, l'attribution de compensation est figée, mais est susceptible d'évoluer à la baisse en cas de nouveaux transferts de compétences.

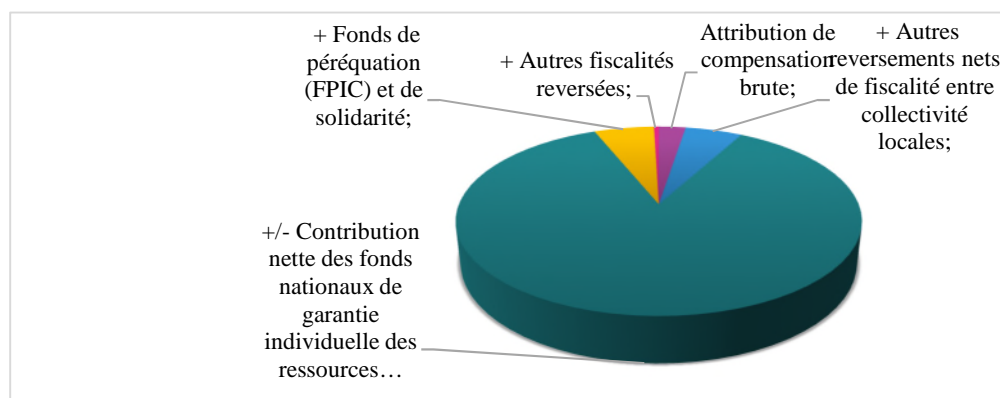
Ainsi, la baisse constatée de l'attribution de compensation entre 2014 et 2015 s'explique par les transferts des biens précités, déclarés d'intérêt métropolitain (- 20 260 875 €), dont le Musée d'Arts de Nantes, ou encore le château des ducs de Bretagne.

Ce transfert a permis de réduire fortement les charges de centralité assumées par la ville de Nantes qui a pu ainsi retrouver un niveau d'autofinancement (CAF nette) plus élevé, niveau qui était devenu très faible sur l'exercice 2014 (164 531 €)

Par ailleurs, lors du passage en métropole au 1^{er} janvier 2015, et sur le fondement de la loi MAPTAM retranscrite dans le code général des impôts (version 1^{er} janvier 2015) à l'article 1609 nonies C-V-5°-5-5 : « *Les métropoles et la métropole de Lyon peuvent faire application de la révision dérogatoire prévue au a du 1 du présent 5°, uniquement la première année où leur création produit ses effets au plan fiscal, pour modifier l'attribution de compensation que versait ou percevait l'établissement public de coopération intercommunale préexistant l'année précédente. Cette révision ne peut pas avoir pour effet de minorer ou de majorer l'attribution de compensation de plus de 15 % de son montant.* ». Ainsi, l'EPCI avait la possibilité de diminuer le montant de l'attribution de compensation versée au maximum de 10,5 M€, soit une somme proche du produit issu de l'augmentation 2015 de la taxe d'habitation (13,6 M€).

Nantes Métropole a fait le choix de diminuer l'attribution de compensation de 1 % seulement, représentant un montant de 993 340,96 €. Mais cette somme a été répartie à part égale entre la DSC Critères et la DSC « petites communes ». Nantes Métropole n'a donc pas saisi l'opportunité de diminuer (de 15% au maximum) le poids de la fiscalité reversée aux communes. Cette possibilité aurait pourtant pu alléger les charges de gestion de manière significative.

Graphique n° 7 : La fiscalité reversée en 2018



CRC d'après comptes de gestion

En définitive, il convient de souligner que les transferts de biens intervenus se sont avérés coûteux pour la métropole, aussi bien en termes de fonctionnement (16 M€ en 2017) que d'investissement matériel (gros entretiens, modernisation, etc.) et immatériel (politique d'animation), mais qu'ils ont permis à la ville de Nantes de retrouver une CAF nette plus importante, alors qu'elle était particulièrement faible en 2014. Dès 2015, la CAF nette de Nantes a atteint 7,97 M€. En parallèle de cet effort financier fait au bénéfice presque exclusif de la ville de Nantes, la métropole a utilisé la diminution de 1 % de l'attribution de compensation afin d'augmenter les parts « compensation » et « petites communes » de la DSC.

La métropole a donc fait le choix d'actionner le levier fiscal en augmentant fortement les impôts ménages plutôt que de limiter la redistribution au profit des communes-membres du groupement. Le niveau élevé de ce reversement de la fiscalité sur les communes-membres obère en partie la capacité de la métropole à dégager pour elle-même des marges de manœuvre financières.

5.1.1.4 Les ressources d'exploitation

Les ressources d'exploitation sont dynamiques. Elles ont pour origine des éléments parfois conjoncturels et sont la conséquence directe des transferts de biens (touristiques notamment) de la ville de Nantes. Enfin, elles résultent pour partie d'une refacturation des charges de gestion aux budgets annexes qui vient alimenter le budget principal.

Les ressources d'exploitation connaissent une forte hausse dont l'origine provient des remboursements de personnel mis à disposition (+ 39 %) et des revenus locatifs et redevance (+ 187 %). Une évolution significative du volume des personnels mis à disposition est observée à partir de l'exercice 2016; ces derniers constituent 44 % de ces ressources d'exploitation

Par ailleurs, la forte augmentation des revenus locatifs et redevances s'explique par les droits de place de la ville de Nantes transférés à la métropole. Celle observée entre 2017 et 2018 (2017 : 8,3 M€ / 2018 : 19,7 M€), s'explique notamment par la dissolution du syndicat aéroportuaire (+ 4,5 M€) et l'évolution de la refacturation des charges de structure aux budgets annexes.

5.1.2 Les charges de gestion dans un contexte de contractualisation avec l'État

5.1.2.1 Le contrat passé avec l'État d'encadrement de l'augmentation des dépenses réelles de fonctionnement

- Le dispositif et l'objectif négocié

La loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques s'inscrit dans un objectif de maîtrise des dépenses publiques partagée par l'État et les collectivités territoriales. En conséquence, l'article 13 de la loi précitée fixe l'objectif national d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités locales et de leurs établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) des cinq prochaines années à 1,2 % par an. Les collectivités concernées sont celles dont les dépenses de fonctionnement sont supérieures à 60 M€. Ainsi 322 collectivités devaient contractualiser avec l'État, dans le cadre du contrat dit « de Cahors ». Seule 221 ont accepté cette contractualisation, dont 54 intercommunalités sur les 62 concernées.

Tableau n° 10 : Évolution des dépenses réelles de fonctionnement du bloc communal

<i>Evolution des DRF (Budgets principaux) du bloc communal</i>				
	2017	2018	Evolution 2017/2018	Nombre de collectivités n'ayant pas respectées l'objectif
<i>145 communes</i>	23,79	23,27	-2,2%	5
<i>62 intercommunalités</i>	9,84	9,81	-0,2%	5
<i>Total</i>	33,63	33,08	-1,6%	10

Source : Etude de l'AMF. Observatoire des contrats État – collectivités (...) - Bilan au 5 juillet 2019

Conformément au mécanisme de l'article 29 IV de cette même loi, ce taux peut varier à la hausse comme à la baisse, en tenant compte des trois critères suivants, dans la limite maximale de 0,15 point pour chacun des 1° à 3°, appliqué à la base 2017 :

- 1° la population de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre a connu entre le 1^{er} janvier 2013 et le 1^{er} janvier 2018 une évolution annuelle inférieure d'au moins 0,75 point à la moyenne nationale ;
- 2° le revenu moyen par habitant de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre est supérieur de plus de 15 % au revenu moyen par habitant de l'ensemble des collectivités ;
- 3° les dépenses réelles de fonctionnement (DRF) de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ont connu une évolution supérieure d'au moins 1,5 point à l'évolution moyenne constatée pour les collectivités de la même catégorie ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre entre 2014 et 2016.

Au regard de ce dispositif, les services préfectoraux ont retenu pour Nantes Métropole à la fois une hausse de 0,15 point et une baisse équivalente de 0,15 point. Le taux demeure donc inchangé à 1,2 % des dépenses de fonctionnement annuel.

Dans le cadre de la négociation avec les services de l'État (préfecture et DRFIP), Nantes Métropole a souhaité une modulation du taux en faisant valoir différents moyens. L'un des points de divergence est la prise en compte du retraitement lié aux mutualisations. En effet, Nantes Métropole considère qu'elle porte, pour le compte de la ville de Nantes, de nombreux services mutualisés dont le coût est refacturé à la ville de Nantes. Lorsque les coûts augmentent, il y a un impact sur les DRF de Nantes Métropole (à hauteur de 1,6 M€ en 2018) mais également sur celles de la ville de Nantes par la refacturation. Nantes Métropole estime que seule Nantes devrait supporter cette augmentation. Les services métropolitains précisent : « *les charges des services communs mutualisés sont portées par l'EPCI et refacturées aux communes pour la part qui leur revient. Ainsi, l'évolution des dépenses de mutualisations est comptabilisée à la fois dans les DRF de l'EPCI et dans celles des communes. La progression de ces dépenses est donc comptabilisée deux fois* ».

La Cour des comptes, dans le fascicule 2 de son rapport sur les finances publiques locales 2019, s'interroge également sur les limites de cette absence de prise en compte du retraitement des mutualisations : « *la procédure de retraitement des dépenses se caractérise par une actualisation continue, qui ne peut jamais être exhaustive et se complexifie. Elle risque également de freiner les partenariats, les cofinancements, voire les mutualisations, et d'entrer en contradiction avec le déploiement d'une nouvelle génération de politiques publiques nationales, assises sur un partenariat avec les collectivités territoriales.* »

Les services de la DRFIP ont pour leur part une interprétation différente, et acceptent les retraitements pour les coûts induits par les nouvelles mutualisations mises en place à compter du 1^{er} janvier 2018.

Suivant cette logique, seules les dépenses des nouvelles mutualisations relatives au service ADS, Géo Nantes et des archives seront retranchées des dépenses réelles de fonctionnement de Nantes Métropole, à hauteur de 474 094 €.

Concernant la gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI), il sera retranché des dépenses réelles de fonctionnement le montant des dépenses prises en charge en 2018, soit 300 341 €, sans actualisation.

Concernant des évènements exceptionnels affectant significativement le résultat, le déménagement du MIN a été retenu. Pour 2018, il a été décidé de retrancher des dépenses réelles de fonctionnement la différence entre l'évolution des subventions versées en 2017 (3 455 000 €) et celles versées en 2018 (4 490 349 €), soit 993 889 €. Si pour 2018, ce retraitement présente un impact limité, il sera ultérieurement très supérieur, et est estimé à 4 M€.

Concernant le changement de périmètre budgétaire du fait de la création du budget annexe « transports », il a été convenu d'enlever des recettes réelles de fonctionnement en 2018, la rémunération effectivement versée à l'entreprise délégataire, soit 951 327 €. En 2019, le changement de périmètre de la DSP attribuée à la société d'économie mixte des transports en commun de l'agglomération nantaise (SEMITAN) devrait impacter les dépenses à hauteur de 102 138 565 € (le montant retraité concerne le coût de la DSP, les frais de personnel et les différentes charges de fonctionnement).

- Le dépassement pour 2018 du taux plafond d'évolution des dépenses de fonctionnement.

Selon la ministre de la Cohésion des territoires, seules 14 collectivités sur 322 ne respectent pas « la maîtrise de la hausse de leurs dépenses de fonctionnement ». Nantes Métropole fait partie de ces 14 collectivités, l'objectif contractuel de hausse annuelle maximale de 1,2 % des dépenses de fonctionnement n'étant pas atteint.

Lors du conseil métropolitain, le vice-président aux finances a annoncé une amende de 3,3 M€ à verser à l'État pour non-respect du plafond contractualisé.

Selon Nantes Métropole, pour l'exercice 2018, le montant des dépenses de fonctionnement s'élève à 433 868 101€ (exercice 2017 : 412 776 130 €). Or, selon la règle d'augmentation maximale le montant de dépenses ne devrait pas dépasser 426 556 723 €, soit un dépassement observé de quelque 4 417 881 €. Nantes Métropole déclare au regard de ce constat : « *la Métropole s'inscrit dans une démarche de maîtrise de ses dépenses de fonctionnement, en assumant pleinement l'augmentation de son budget liée à son projet de territoire, à la dynamique de son développement et à sa stratégie financière définie en 2015. Le contrat avec l'État se focalise sur l'évolution des dépenses de fonctionnement qu'il limite à 1,2 %, sans tenir compte de la dynamique des recettes de 4,4 % en 2018, alors que c'est pourtant bien l'épargne qui traduit la réalité de la santé financière de la collectivité.* ».

La chambre considère que cet argument du dynamisme des recettes doit toutefois être relativisé, car il trouve essentiellement sa source dans l'augmentation de la pression fiscale du milieu des années 2010, et plus conjoncturellement dans l'augmentation des revenus locatifs et redevance (hors DSP) de + 11 M€ en 2018. Entre 2017 et 2018, plus spécifiquement, la progression des recettes provient du compte 7588 Autres produits divers de gestion courante, et s'explique par le remboursement des charges de structures des budgets annexes déchets, eau, assainissement et stationnement.

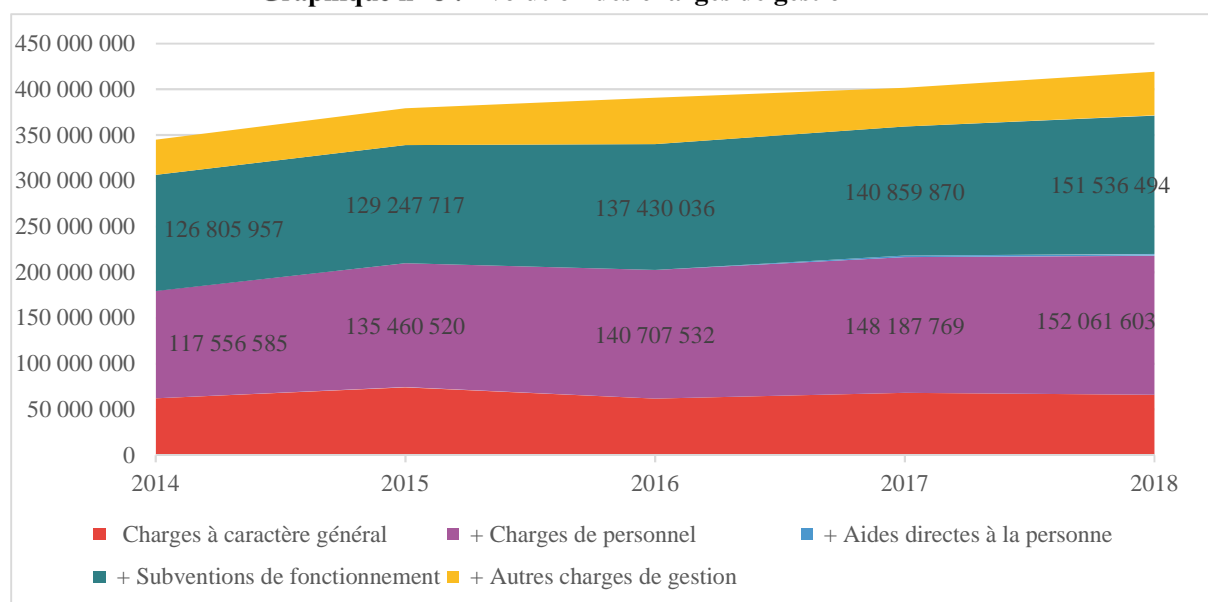
En définitive, Nantes Métropole fait partie des cinq intercommunalités (sur 62) qui n'ont pas respecté le contrat passé avec l'État pour l'année 2018

Selon la prospective métropolitaine du 29 mai 2018, les exercices 2019 et 2020 devaient connaître également un dépassement de l'objectif contractuel : « *Reprise financière au titre de la contractualisation avec l'État : hypothèse d'objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement de + 1,2 % et de la prise en compte du premier niveau de retraitements : 6,0 M€ en 2019 au titre de 2018 (dépense en hausse de 4,1 %, 3 % après retraitement), puis 7,3 M€ en 2020 et 14,7 M€ en 2021 au titre de 2020* ».

Cependant, cette analyse est aujourd'hui à relativiser au regard du devenir de la contractualisation dans le contexte de la crise sanitaire.

5.1.2.2 Les charges de gestion à caractère général

Les données des comptes de gestion indiquent que les charges de gestion de Nantes Métropole ont augmenté de 4 % par an en moyenne sur la période sous revue, passant de 344 790 142 € à 419 199 024 € soit une augmentation de 22 % sur la période sous revue. Elles représentent ainsi 843 € par habitant en 2018.

Graphique n° 8 : Evolution des charges de gestion

Source : CRC d'après comptes de gestion

Les charges à caractère général s'établissent en 2018, à 65 968 106 €, ce qui correspond à une variation annuelle de 1 % et une évolution de 6 % sur la période sous revue. Sur l'exercice 2015, le montant des remboursements aux communes membres a connu une augmentation très importante, de 14,02 M€ (2014 : +0,84 M€ ; 2016 : +1,56 M€).

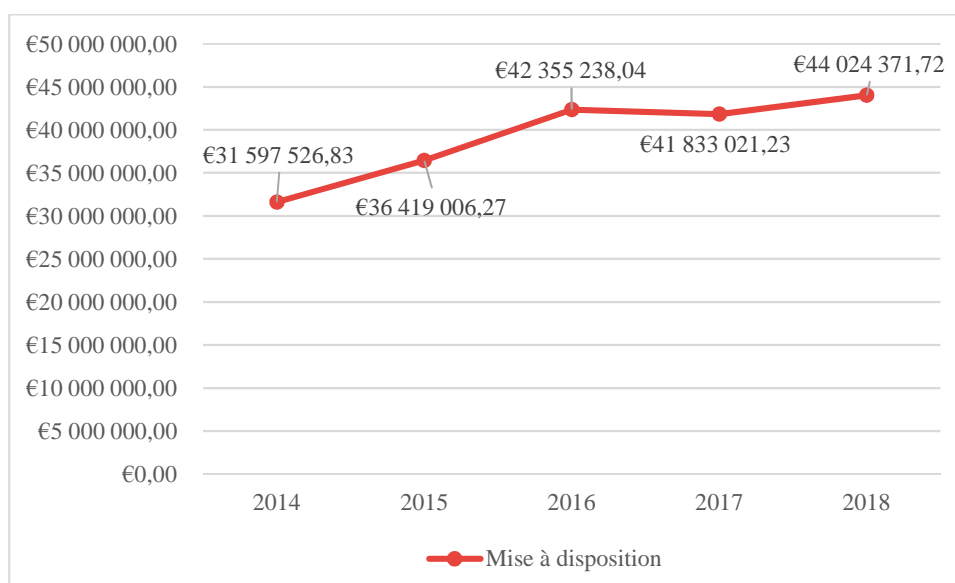
L'évolution sur la période sous revue, hors augmentation ponctuelle de l'exercice 2015, s'explique à la fois par une augmentation significative des frais de service extérieurs (gardiennage en lien avec les transferts de biens datant de 2015 de la ville de Nantes vers Nantes Métropole), et de ceux de publicité, publications et relations publiques, qui augmentent entre 2014 et 2018 de 3 580 645 €, soit + 139 % sur la période. Selon l'EPCI, cette augmentation s'explique par le transfert des équipements culturels à compter de 2016, puis par l'ouverture du Musée d'Arts fin 2017 et l'ouverture du Chronographe début 2017, ainsi que les dépenses de communication y afférentes.

5.1.2.3 Les charges de personnel

Les charges de personnel (hors mises à disposition) ont augmenté de 26 % entre 2014 et 2018, avec une augmentation annuelle moyenne de 5 %. Ainsi, la rémunération du personnel titulaire et non titulaire (après atténuation des charges et remboursement de personnel mis à disposition) est passée de 85 959 058 € en 2014, à 108 037 231 € en 2018, soit un montant représentant 17 % en moyenne des charges de gestion de Nantes Métropole.

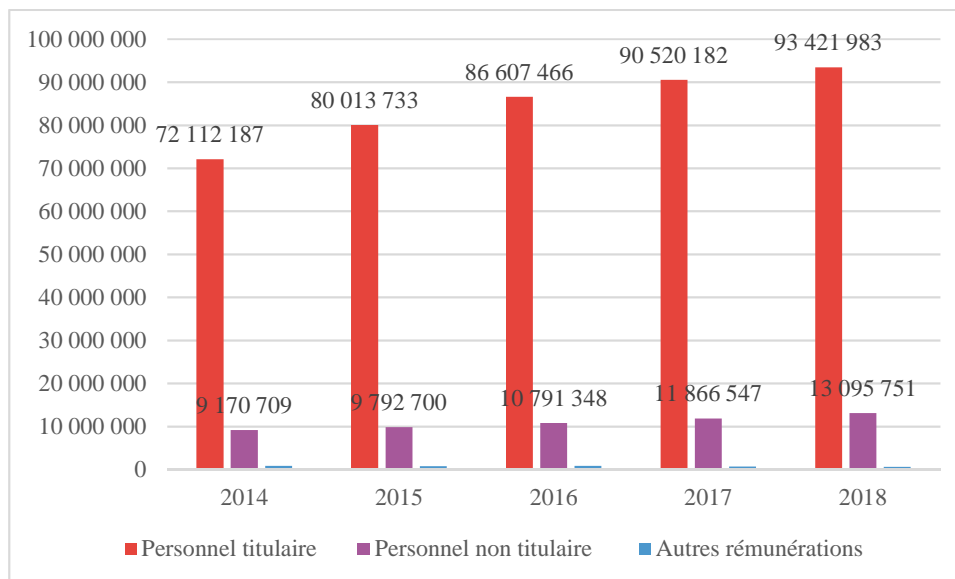
Afin d'analyser cette augmentation significative de la masse salariale, il convient de retraiter les données comptables en neutralisant les transferts de personnel liés aux prises de compétences (les transferts de biens réalisés le 1^{er} janvier 2015 cités ci-dessus mais également les transferts de compétences entre la métropole et le département de Loire-Atlantique au 1^{er} janvier 2017 : FSL, FAJ, CLIC, voirie). Selon Nantes Métropole, « *les mutualisations, transferts de compétences et transferts d'équipement expliquent une augmentation de masse salariale de 26,4 M€ soit 22,47 % sur la période. Cette augmentation n'est que partiellement compensée par les refacturations de mise à disposition. En effet ni les transferts de compétences (archéologie, voirie départementale, etc.), ni les transferts d'équipement (sportifs, culturels, etc.) ne font l'objet de recettes en masses salariale* ».

Graphique n° 9 : Montant des mises à disposition facturées par Nantes Métropole



Source : CRC d'après comptes de gestion

En réponse à la chambre, Nantes Métropole a par ailleurs exposé sa stratégie pluriannuelle en matière d'effectifs et de maîtrise de dépenses de personnel.

Graphique n° 10 : Rémunération en euros des agents titulaires et non titulaires

Source : CRC d'après comptes de gestion

Si le ratio de rigidité des charges de personnel par rapport aux charges globales est satisfaisant (35,2 % 2018), la chambre invite toutefois l'EPCI à enrichir son rapport d'orientation fixant les objectifs et les outils de maîtrise de la masse salariale, tant ce poste budgétaire est stratégique dans le contexte d'une augmentation continue des charges de personnel.

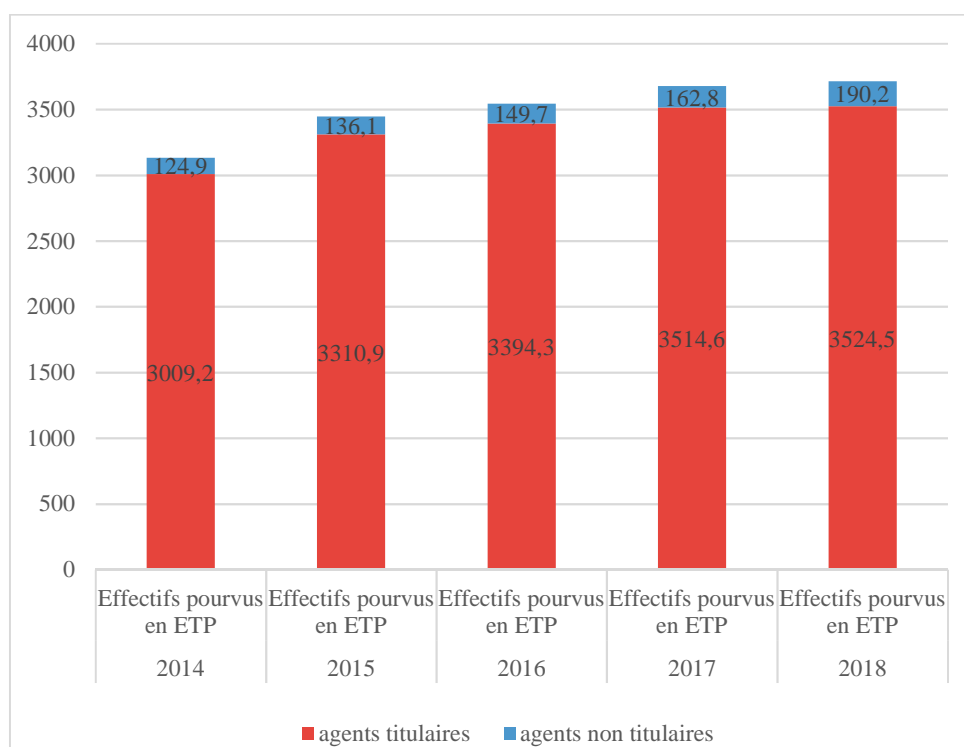
La répartition personnel titulaire/personnel non titulaire est stable sur la période, et s'établit en moyenne à 88 % pour le personnel titulaire, et 12 % pour le personnel non titulaire.

Tableau n° 11 : Répartition des effectifs entre titulaires et non titulaires du budget principal et budgets annexes

Effectifs pourvus en ETP	2014	2015	2016	2017	2018
Agents titulaires	3 009,2	3 310,9	3 394,3	3 514,6	3 524,5
Agents non titulaires	124,9	136,1	149,7	162,8	190,2
Total général	3 134,1	3 447	3 544	3 677,4	3 714,7

Source : CRC d'après comptes administratifs

Graphique n° 11 : Répartition des effectifs entre titulaires et non titulaires du budget principal et budgets annexes



Source : CRC d'après comptes administratifs

Les transferts de compétence et de biens de la ville de Nantes vers la métropole représentent pour cette dernière une augmentation de 142 agents, pour un volume de rémunération de 5,4 M€ en 2016. Les transferts de compétences du département de Loire-Atlantique vers la métropole représentent une masse salariale de 1,9 M€, estimée à 53 postes fin 2016. Par ailleurs, 409 postes ont été transférés de la ville de Nantes vers la Métropole dans le cadre de la création de services communs portés par Nantes Métropole (Département Ressources Humaines, Direction des Finances, Directions des sports, Direction de la Réglementation et de Gestion de l'espace public, etc.).

Les dépenses de personnel ont fortement évolué sur la période 2014-2018. Certes, il convient de retrancher de cette évolution certains mouvements qui la grèvent : ainsi les refacturations opérées par la métropole au titre des mises à disposition de personnels exerçant leurs missions pour la ville de Nantes ; ainsi, de même, les transferts de personnel inhérents aux transferts de biens (issus de la ville de Nantes) et de transferts de compétences du département, soit 196 agents au total (hors services communs), expliquent également pour partie l'augmentation des effectifs.

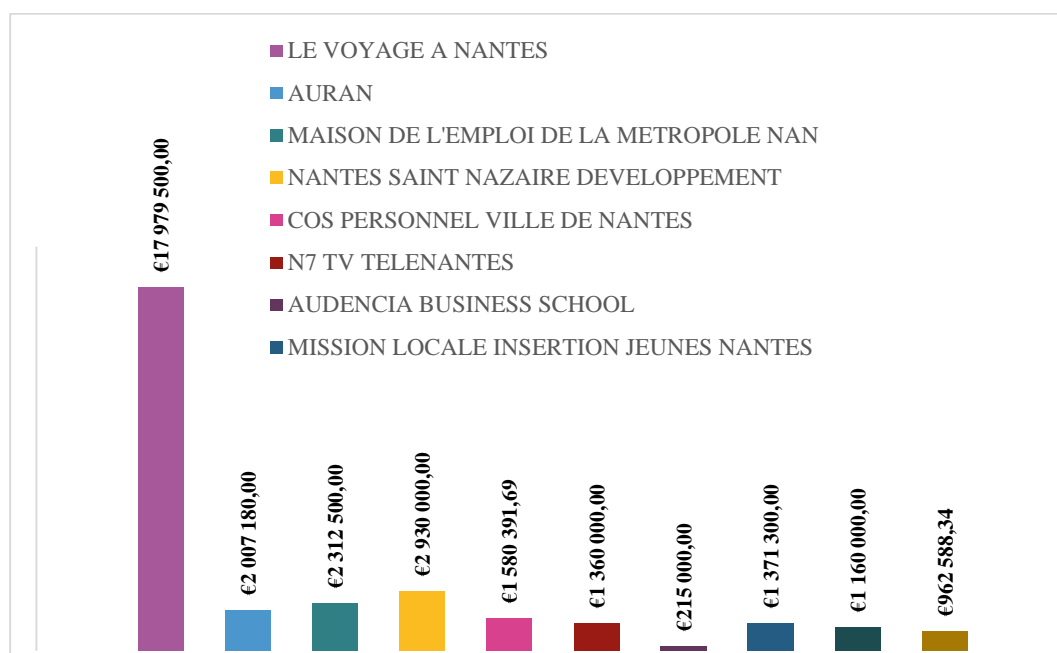
Il apparaît néanmoins que le nombre d'ETP est en constante progression sur la métropole. Selon le compte administratif, en 2015 (hors effectifs liés aux transferts de biens et de compétences) on dénombrait 3 251 ETP pour 3 518 ETP en 2018 tous budgets confondus. Soit une augmentation de près de 300 ETP, dont il n'est pas possible d'apprécier la justification (augmentation de la population, nouveaux services rendus à la population etc.). Une plus grande transparence de Nantes Métropole dans le détail des facteurs de la progression de ses effectifs, profiterait au citoyen et aux membres du conseil métropolitain.

5.1.2.4 Les subventions de fonctionnement

Les subventions de fonctionnement versées ont augmenté de 19 % sur la période sous revue passant de 126 805 957 € en 2014 à 151 511 545 €.

L'analyse détaillée des versements aux personnes privées (+ 22 % entre 2014 et 2018) fait apparaître deux postes particulièrement importants. Le premier est le versement à la SEMITAN qui correspond aux deux-tiers du montant total en moyenne, et le second est le versement à la société publique locale d'animation culturelle et de promotion touristique « Le Voyage à Nantes » qui est réparti entre une subvention de fonctionnement et le versement lié à la délégation de service public.

Graphique n° 12 : Les principales subventions en 2018 hors SEMITAN



Source : compte administratif 2018

5.1.2.5 Les autres charges de gestion : contributions obligatoires et participations

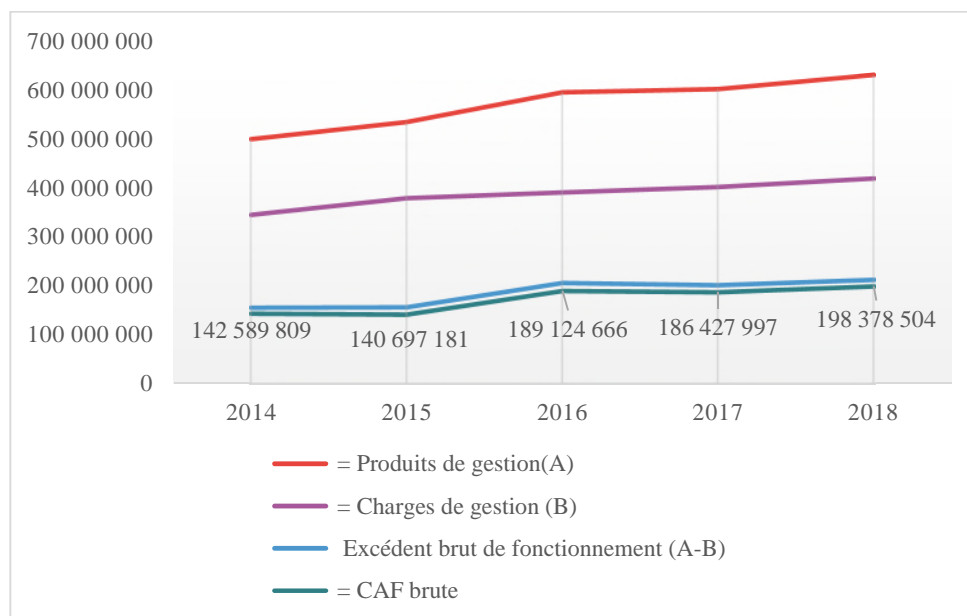
Les contributions obligatoires sont majoritairement constituées par celles liées au versement au SDIS 44, soit 25 M€. Cette contribution est stable sur la période sous revue (1 %).

Les autres participations connaissent une augmentation significative (+ 91 %) entre 2014 et 2018. Cette dernière est due principalement aux participations aux organismes de regroupement. Ainsi les versements les plus notables bénéficient au syndicat mixte Angers Nantes opéra (SMANO), passés de 1,4 M€ en 2015, à 5,2 M€ en 2016, au pôle métropolitain Nantes Saint Nazaire, au syndicat mixte et d'hébergement des gens du voyage et au syndicat mixte aéroportuaire.

5.2 La formation de l'autofinancement

Les charges de gestion ayant progressé moins vite que les produits de gestion, l'excédent brut de fonctionnement (EBF) a augmenté de 6 % par an en moyenne, pour s'établir à 211 848 052 €, soit 33,6 % des produits de gestion en 2018. La capacité d'autofinancement (CAF) brute a suivi la même évolution, progressant de 7 % par an en moyenne, pour s'établir en 2018, à 198 378 504 €, soit 31 % des produits de gestion.

Graphique n° 13 : Evolution de la CAF brute en euros



Source : CRC d'après comptes de gestion

Les ratios de l'EBF et de la CAF par rapport aux produits de gestion sont en progression sur la période. Ces résultats positifs doivent néanmoins être relativisés car ils ne découlent pas d'économies de gestion, mais pour l'essentiel d'une augmentation de la pression fiscale en 2015.

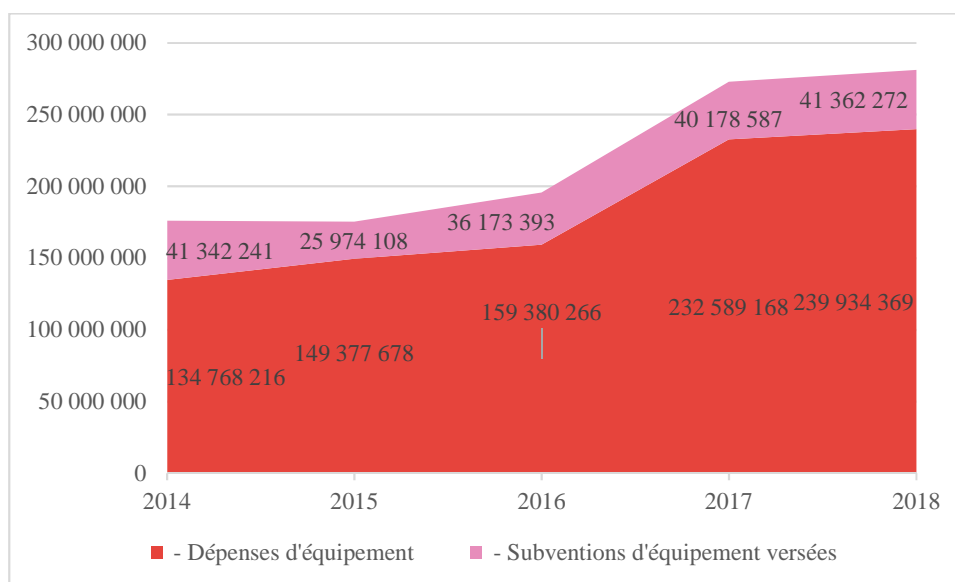
5.3 L'investissement : un programme ambitieux

5.3.1 Les dépenses d'investissement et la nécessité d'un programme pluriannuel d'investissement

5.3.1.1 Une montée en puissance en fin de période

Les dépenses d'investissement réalisées par la métropole sur l'ensemble de la période s'élèvent à 916 049 697 €. Elles ont connu une augmentation de 78 %. Parallèlement les subventions d'équipement versées par Nantes Métropole (185 030 600 € au total) sont demeurées stables.

Graphique n° 14 : Évolution des dépenses d'équipement en euros



Source : CRC d'après comptes de gestion

5.3.1.2 Une programmation pluriannuelle d'investissement (PPI) à structurer

La politique d'investissement, dans une structure de l'importance de Nantes Métropole impose une programmation pluriannuelle d'investissement. La seule gestion des investissements en AP/CP ne saurait suffire à anticiper les charges pluriannuelles liées aux investissements. Si dans, un premier temps, Nantes Métropole a fourni à la chambre une liste de projets d'investissement sans étalement pluriannuel, elle a indiqué dans un second temps : « Nos fichiers de travail étant dynamiques et actualisés chaque mois de mai avec les directions en présence du DGS, nous n'avons pas de phasage figé de la PPI historisée année après année ».

La chambre incite l'EPCI à développer une PPI plus lisible, afin de donner une vision globale et anticipée de sa politique d'investissement. En effet, la PPI est un élément fondamental dans l'établissement d'une analyse prospective. Au regard des engagements de Nantes Métropole contractualisés avec l'État en vue de maîtriser l'évolution de ses dépenses de fonctionnement, une PPI pourrait utilement inclure un volet dédié à l'évaluation prospective des frais de fonctionnement induits par ces investissements. La chambre invite en conséquence fortement l'EPCI à modéliser une programmation pluriannuelle claire et priorisée de ses investissements.

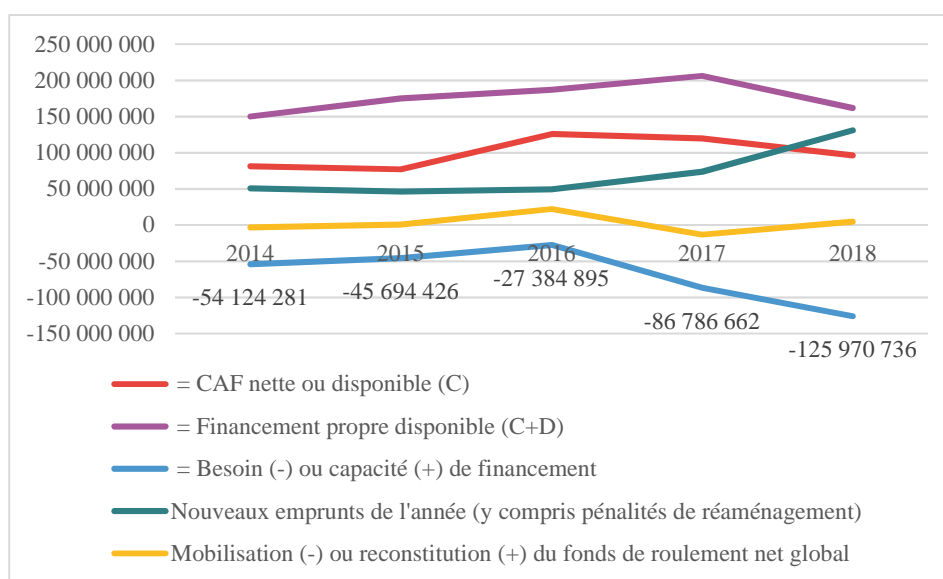
5.3.2 Le financement de l'investissement

Les recettes d'investissement ont évolué de manière non linéaire, et la variation annuelle moyenne est de - 8 % sur la période. En 2015, elles ont atteint leur niveau le plus élevé (97 949 125 €), alors que leur montant est en moyenne de 65 M€. La hausse de 2015 s'explique par une augmentation significative du FCTVA perçu, des subventions d'investissement reçues, ainsi que par diverses autres recettes (ainsi en 2015 lors de la remise d'ouvrage de la ZAC Euronantes, pour un montant 12,2 M€).

La métropole a dégagé, sur la période sous revue, un financement propre disponible cumulé de 880 680 410 €. Le ratio financement propre disponible/dépenses d'équipement baisse sur la période : après avoir dépassé 110%, il diminue à compter de 2017 (88,7 %) et plus encore en 2018 (67,4 %) ce qui constitue un point de vigilance.

Cette baisse rapide du niveau de financement propre disponible doit être analysée au regard de la politique d'investissement qui repart fortement à la hausse sur 2017 et 2018.

Graphique n° 15 : Le besoin de financement entre 2014 et 2018 (en €)



Source : CRC d'après comptes de gestion

Les dépenses d'investissement ont été modérées au début de la période sous revue, pour s'accroître fortement sur les exercices 2017 et 2018. Cette progression est classique et correspond à une phase préparatoire puis une phase opérationnelle des opérations d'investissement. Sur ces cinq exercices, le montant des dépenses d'équipement s'élève à 1,1 Md€. Le ratio d'autofinancement des investissements, en moyenne compris entre 60 et 75 %, est modeste, mais potentiellement soutenable selon la dynamique de la collectivité. Il doit donc être attentivement surveillé au regard de la progression envisagée des investissements sur les exercices 2019 et suivants.

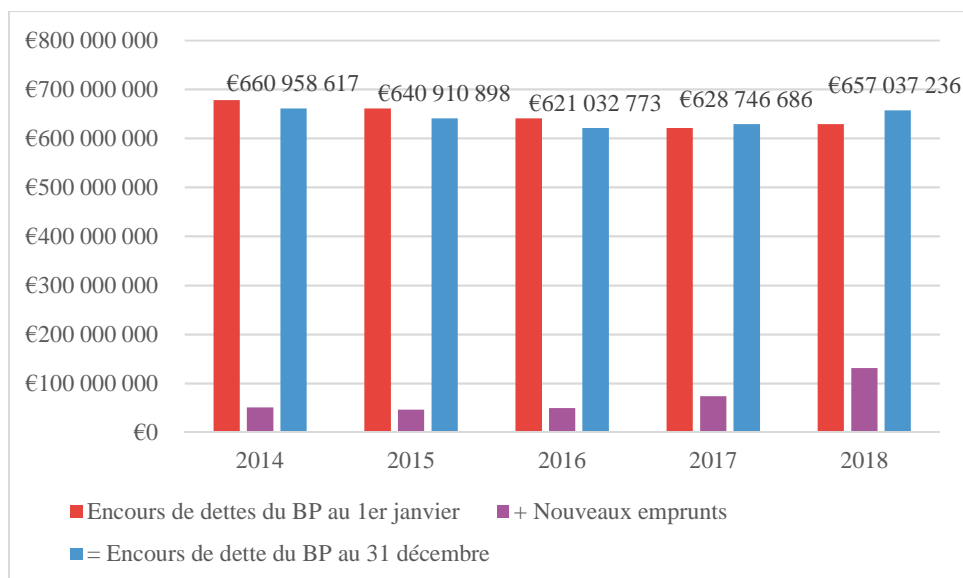
Recommandation n° 7 : Améliorer la lisibilité du plan pluriannuel d'investissement de l'établissement.

5.4 L'endettement :

5.4.1 Le niveau de la dette

D'après les comptes de gestion, l'encours de la dette du budget principal de la métropole est en diminution (- 2 % en variation annuelle moyenne) sur la période sous revue. Il a diminué de 50 M€ pour s'établir en fin d'exercice 2018 à 628 746 686 €.

Graphique n° 16 : Encours de la dette au 31 décembre 2018



Source : CRC d'après comptes de gestion

L'analyse croisée de l'encours de la dette du budget principal avec la souscription de nouveaux emprunts laisse apparaître une hausse importante de ces derniers. En effet, si l'encours reste globalement stable sur les exercices 2014 à 2018, les nouveaux emprunts connaissent une variation annuelle de + 13 %. Ainsi, lors des exercices 2014, 2015 et 2016, les nouveaux emprunts s'élèvent à 50 M€ environ. Les exercices suivants témoignent d'un recours encore plus soutenu à l'emprunt (73 666 269 € en 2017, et 95 212 093 € en 2018).

Ces évolutions s'expliquent par la nécessité apparue de financer les investissements massifs des exercices 2017 et 2018. À titre de comparaison, si l'exercice 2016 connaît un volume de dépenses d'équipement de 159 380 266 €, les deux exercices suivants affichent un volume très supérieur : 232 589 168 € en 2017, et 239 934 369 € en 2018.

Cependant, la capacité de désendettement au niveau de la métropole s'est améliorée passant en 2014 de 4,6 ans à 3,3 ans en 2018 soit une durée inférieure à la moyenne des EPCI de même strate (5,2 ans).

5.4.2 La structure de la dette

L'encours de la dette bancaire de la métropole sur le budget principal s'élève, au 31 décembre 2018, à 657 037 236 €.

Selon les données des comptes de gestion, les frais afférents à ces emprunts représentent 9 530 749 € (compte 6616) fin 2018 auxquels il faut ajouter 3 515 302 € de frais liés aux opérations de renégociation d'emprunt (compte 6681), avec une variation annuelle de l'ordre de - 9 % sur la période sous revue. L'analyse du tableau d'amortissement prévisionnel de la dette (tous budgets confondus) laisse apparaître un désendettement relativement lent, qui rend difficile la réalisation d'une nouvelle politique d'investissement massif. En effet, le capital restant dû en début d'exercice 2019 est de 771 M€, et ne devrait, selon les prévisions, être réduit en 2025 que de moitié, à 344 M€.

L'encours de dette est composé en majorité (54 %) d'emprunts à taux fixe et relève depuis la renégociation de 2018 d'une classification des risques en 1A (risques les plus faibles). La stratégie de la métropole vise à diversifier les organismes prêteurs afin de diviser les risques et faire jouer la concurrence. Les principaux organismes prêteurs sont la CDC (26 %), le groupe Caisse d'épargne-Crédit foncier (18 %), la SFIL/CFFL (18 %), la BEI (7,5 %) et le Crédit agricole (9 %).

En 2018, trois emprunts structurés à taux variable ont été renégociés, afin de les transformer en emprunts à taux fixes. Deux emprunts (classés 1B, selon la classification dite de la Charte Gissler) sont passés à un taux fixe de 0,90 % soit 1,7 % de l'encours capital réaménagé (15 750 004 €) sans pénalité de remboursement anticipé, et pour un gain estimé de 250 800 €. Le troisième emprunt structuré (classé 3E, classification Gissler) a également été réaménagé à taux fixe (0,55 % ; capital réaménagé : 20 000 000 €), ce qui a conduit à une pénalité de 3 532 000 €. Cet emprunt d'une durée résiduelle de 6,6 ans est désormais classé 1A.

Enfin, l'analyse des emprunts relatifs aux budgets annexes n'appelle pas de remarque particulière.

En définitive, l'analyse de la dette propre au budget principal montre une situation désormais saine et exempte d'emprunts à risque, mais qui connaît une augmentation liée à une relance de l'emprunt dans le cadre d'une politique d'investissement dynamique. Ce ré-endettement devra être maîtrisé car il se traduit par un alourdissement de l'annuité d'emprunt qui risque d'être plus rapide que la progression des ressources. Par ailleurs, la diminution du capital restant dû est linéaire et cette absence de diminution rapide lors des exercices risque de limiter les marges de manœuvre de Nantes Métropole en matière d'emprunts nouveaux.

5.5 La situation bilancielle

5.5.1 Le fonds de roulement

Les données des comptes de gestion révèlent, sur la période sous revue, une augmentation des ressources stables (+ 6 % en moyenne par an) égale à celle des emplois immobilisés (+ 6 % en moyenne par an), ce qui conduit à une progression du fonds de roulement net global (FRNG) à hauteur de 31 % en moyenne par an. Le FRNG qui s'établissait à 5 345 128 € a fortement progressé, pour atteindre 20 710 643 € à la fin de l'exercice 2018.

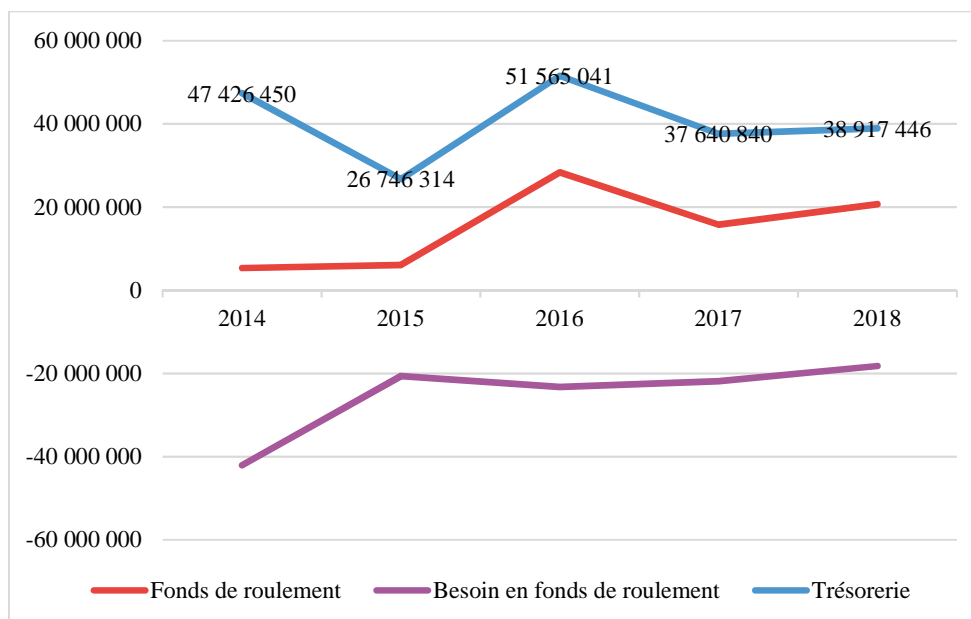
La progression des ressources stables est principalement liée à une forte hausse du résultat des exercices 2016, 2017 et 2018, conséquence de la hausse de la taxe foncière en 2016 (résultat de fonctionnement 2015 : 101 690 571 € et en 2016 : 143 462 183 €) mais également à une hausse des dotations, réserves et affectations, qui progressent de 7 % en moyenne annuelle.

L'augmentation des emplois immobilisés est essentiellement liée à la progression des immobilisations en cours (+ 7 % en variation annuelle).

5.5.2 La trésorerie

Les données des comptes de gestion révèlent une trésorerie faible sur les exercices 2014 et 2015, couvrant moins de six jours de charges courantes (6 100 702 € en 2015). Elle augmente sensiblement en 2016 (à 28 349 537 €, soit 26 jours de charges courantes) pour diminuer de nouveau en 2017 et 2018, couvrant respectivement 14 jours en 2017, et 18 jours en 2018.

Graphique n° 17 : Evolution de la trésorerie en euros



Source : CRC d'après comptes de gestion

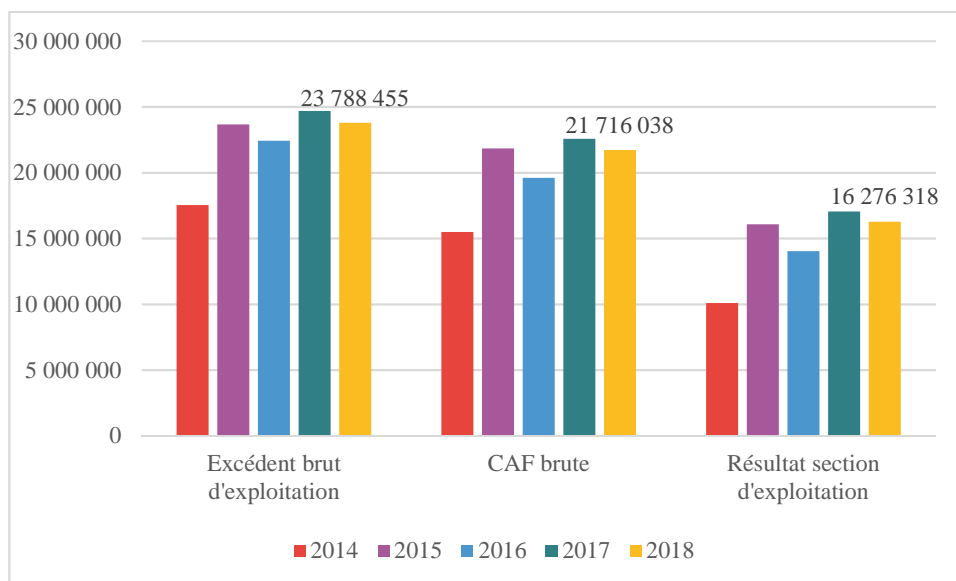
5.6 L'analyse financière des budgets annexes eau, assainissement et déchets

5.6.1 Le budget eau

Le budget annexe « eau/ alimentation eau potable » est un service public administratif individualisé, exploité en régie et par contrat. Ce budget a été créé le 1^{er} janvier 2001, et est régi par les règles de la nomenclature M49. Les dépenses sont assujetties à la TVA.

Le produit total est presque exclusivement constitué du chiffre d'affaires, qui est en progression sur la période (+ 15 %) et atteint, au 31 décembre 2018, 94 997 732 €. Les charges de personnel sont stables et semblent maîtrisées (+ 2 %). Les subventions d'exploitation perçues sont stables sur les trois derniers exercices (198 791 € en 2018).

Sur la période, le budget annexe dégage un excédent brut d'exploitation qui s'établit pour 2018 à 23 788 455 €. La CAF brute est en progression sur toute la période (+ 40 %). Enfin, le résultat d'exploitation est en forte hausse, de quelque 41 %.

Graphique n° 18 : EBF, CAF Brute et résultat d'exploitation du budget « eau »

Source : CRC d'après comptes de gestion

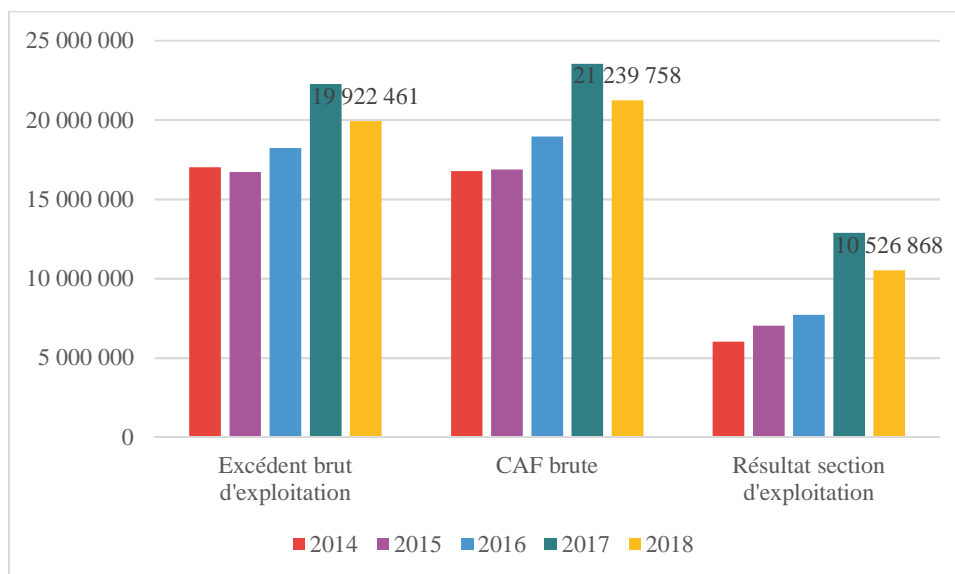
L'encours de la dette est en augmentation sur toute la période (+ 10 %) pour s'établir en fin d'exercice 2018, à 72 735 908 €. L'annuité en capital de la dette, après une augmentation significative sur l'exercice 2016, a diminué sur les deux derniers exercices, suite à une opération de renégociation. Cette situation favorable permet une capacité de désendettement (ratio dette/CAF brute) de 3,2 années.

5.6.2 Le budget annexe « assainissement / traitement des eaux usées »

Ce budget annexe est un service public administratif individualisé, exploité en régie et par contrat. Ce budget a été créé le 1^{er} janvier 2001 et est régi par les règles de la nomenclature M49. Les dépenses sont assujetties à la TVA.

Le produit total est essentiellement constitué des redevances des usagers, en progression sur la période sous revue (+ 16 %) ; il atteint au 31 décembre 2018, 50 400 332 €. Les charges de personnel sont stables et maîtrisées (+ 2 %). Les subventions d'exploitation perçues sont en progression sur les quatre premiers exercices (45 494 € en 2014 et 66 552 € en 2017 puis on constate en 2018 une très forte diminution sur l'exercice 2018 (1 753 €). Sur toute la période, le budget annexe dégage un excédent brut d'exploitation qui s'établit, pour 2018, à 19 922 461 €. La CAF brute est en progression sur toute la période (+ 21 %). Enfin, le résultat d'exploitation est en forte hausse puisqu'il progresse sur la période sous revue de 43 %.

Graphique n° 19 : EBF, CAF Brute et résultat d'exploitation du budget assainissement



Source : CRC d'après comptes de gestion

L'encours de la dette est en diminution sur toute la période (- 89 %). Cette diminution a pour corollaire la baisse des annuités d'emprunts (- 25 %) ainsi que celle de la charge des intérêts (- 111 %). Cette situation permet une capacité de désendettement (ratio dette/CAF brute) de 1,2 année seulement.

5.6.3 Le budget annexe « élimination et valorisation des déchets »

Le budget annexe « élimination et valorisation des déchets » est un service public administratif individualisé, exploité en régie et par contrat. Ce budget a été créé le 14 février 2003 et est régi par les règles de la nomenclature M14 puis M57. Les dépenses ne sont pas assujetties à la TVA.

Le produit de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères a diminué de 6 % par an en moyenne sur la période examinée. Compte tenu de cette diminution des ressources en 2016, les produits de gestion sont passés de 88,64 M€ en 2014 à 74,13 M€ en 2018. Les charges de gestion demeurant stables pendant la période sous revue (- 0,9 % en variation annuelle), l'excédent brut de fonctionnement en raison de la baisse significative des produits, passe de 15 M€ en début de période à 3,1 M€ en fin de période. Cette chute de près de 32,6 % en moyenne annuelle se retrouve dans les mêmes proportions, en ce qui concerne l'autofinancement. Ainsi, la capacité d'autofinancement brute qui s'établissait à près de 15 M€ diminue de 81 % entre 2014 et 2018, pour s'établir à 2,87 M€ en 2018.

Sur la période sous revue, le financement propre disponible s'élève à 23,5 M€ et finance 92,42 % des dépenses d'équipement (25,42 M€). Aucun emprunt n'a été souscrit sur ce budget.

L'encours de la dette du budget annexe « élimination et traitement des déchets », diminue de 10,7 % entre 2014 et 2018 et ne représente que 7 M€ au 31 décembre 2018.

La diminution significative du résultat a un impact sur les éléments bilanciaux. Ainsi, la diminution des ressources stables de 5,3 % en variation annuelle, a pour conséquence un amoindrissement du fonds de roulement de plus de 30 %. Ce dernier qui s'établissait à 18,6 M€ en 2014 chute à 4,28 M€ en 2018. La trésorerie suit ce mouvement et affiche une baisse de 27,7 % en variation annuelle. En 2018, la trésorerie couvrait toujours 38,1 jours de charges pour un montant de 7,44 M€.

5.6.4 Analyse consolidée du budget principal et des budgets annexes

En 2018, la capacité de désendettement consolidée est de 3,04 ans, soit sensiblement identique à cette même capacité du budget principal (3,3 ans). En conséquence, l'analyse consolidée du budget principal avec les budgets annexes ne change pas la trajectoire financière de la métropole et plus particulièrement sa capacité de désendettement qui ne dépasse pas quatre années.

5.6.5 La refacturation des charges des budgets annexes au profit du budget principal : des inducteurs de coûts perfectibles

L'étude des flux entre budgets annexes et budget principal laisse apparaître une refacturation importante des charges de structure supportées par Nantes Métropole (mise à disposition de personnel, frais d'infrastructures) aux budgets annexes. Ainsi pour l'exercice 2018, ce sont près de 10 M€ qui ont été refacturés aux budgets annexes, soit le double de la refacturation 2017. La délibération du 26 juin 2017 indique que la participation aux frais d'administration générale des budgets annexes a été posée dans la délibération du 24 juin 2013 et que ces coûts sont calculés en fonction des prestations effectuées, et selon des clés de répartitions identiques. Le taux appliqué entre 2016 et 2017 est de 0,6 %.

En 2018, la délibération, en date du 22 juin ne mentionne plus de taux d'évolution et n'indique pas les montant de référence de l'année N-1, en année de référence. La facturation des charges aux budgets annexes progresse de 4,5 M€ soit plus de 91 % entre 2016 et 2018. La chambre souligne le défaut de transparence de cette délibération du 22 juin 2018 (délibération sans taux, ni montant de référence pouvant mettre en avant l'augmentation des charges), mais qui se traduit aussi par une évolution très importante des charges, laconiquement justifiée dans la délibération par « de nombreuses évolutions organisationnelles ».

Le détail des refacturations apparaît perfectible car les éléments retenus pour les calculs sont imprécis : par exemple, pour le département stratégie foncière, immobilière et logistique, l'inducteur d'activité pourrait être remplacé par un indicateur foncier ou être en lien avec les volumes d'achats gérés pour le compte du budget annexe et non le nombre d'agents affectés à cette activité.

Tableau n° 12 : Montants inscrits aux délibérations du 26 juin 2017 et 22 juin 2018

Budget annexes	2016	2017	2018	Evolution en pourcentage entre 2016 et 2018
Budget annexe eau	1 651 644 €	1 661 554 €	3 297 842 €	100%
Budget annexe assainissement	1 486 578 €	1 492 479 €	2 623 625 €	76%
Budget annexe déchets	1 554 570 €	1 563 897 €	3 425 657 €	120%
Budget annexe stationnement	291 702 €	293 452 €	186 543 €	-36%
Total	4 984 494 €	5 011 382 €	9 533 667 €	91%

Source : retraitement CRC à partir des délibérations

La chambre relève le montant élevé des refacturations qui sont en constante augmentation depuis 2016. La teneur de la délibération précitée de 2018 ne permet pas d'exclure un financement du budget principal par le biais de facturations excessives aux budgets annexes. Enfin, l'analyse du détail des refacturations opérées laisse apparaître des inducteurs de coût qui pourraient être davantage en adéquation avec la nature des activités visées.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Au regard de l'analyse financière développée, la situation financière de Nantes Métropole peut être qualifiée pour l'heure de saine (sous réserve des facteurs de rigidités relevés dans l'analyse rétrospective et prospective)). Cette situation favorable est le résultat d'une augmentation de la pression fiscale du début la période et d'un investissement limité sur les 3 premiers exercices qui ont permis un désendettement de la collectivité (capacité de désendettement évalué à 3,3 ans fin 2018 pour une moyenne nationale des EPCI à 5,2 ans). Le dynamisme des recettes doit être relativisé au regard d'éléments conjoncturels comme l'apport de recettes lié à la dissolution du syndicat aéroportuaire ou encore les refacturations de charges du budget principal aux budgets annexes qui semblent particulièrement élevées. L'absence de maîtrise des charges est à relever au regard du non-respect de l'objectif d'évolution des dépenses de fonctionnement du budget principal, plafonné à 1,2 %, dans le cadre de la contractualisation avec l'État (contrat dit « de Cahors »). La maîtrise de la masse salariale reste un enjeu fort mais contraint par une augmentation mécanique liée aux transferts de biens et aux mutualisations.

L'analyse consolidée du budget principal avec les budgets annexes ne change pas la trajectoire financière de la métropole.

5.7 La situation en 2019 et la prospective financière 2020-2026

5.7.1 L'analyse prospective fournie par Nantes Métropole

Les paramètres retenus par la métropole dans le cadre de l'évolution des charges de fonctionnement sont les suivants : la contractualisation dite de « Cahors » non tenue, la stabilité des taux d'impôts ménages et la maîtrise de la masse salariale. Il convient toutefois de préciser que le document interne adressé à cette fin à la chambre ne préjuge pas des choix qui seront opérés à l'avenir par l'établissement et notamment, au regard des conséquences de la crise sanitaire que traverse notre pays.

Selon l'analyse prospective présentée dans le document interne intitulé « Contractualisation et perspectives financières ville de Nantes et Nantes Métropole », il est précisé que les objectifs de la contractualisation « de Cahors » ne seront pas atteints en 2018, ni en 2019 et 2020, ce qui se traduira par une pénalité financière de 28 M€ au total.

Par ailleurs au regard de l'évolution du produit annuel de la fiscalité ménages (TH, TFB, TFNB, TEOM) sur les exercices 2020 à 2026, il n'apparaît pas d'augmentation des taux d'imposition mais simplement l'évolution classique des bases générant un produit annuel supplémentaire à hauteur de 2 %.

Tableau n° 13 : Produits prévisionnels des taxes directes locales (TH, TFB, TFNB, TEOM)

2021	2022	2023	2024	2025	2026	Variation annuelle moyenne
157 000 000	161 000 000	166 000 000	170 000 000	174 000 000	179 000 000	2%

Source : Nantes Métropole

Concernant l'évolution de la masse salariale, la métropole se base sur une évolution de 2 % par an, alors que durant la période au contrôle, l'augmentation de la masse salariale, nette des remboursements de mises à disposition, a été en moyenne de 5 % (85 959 058 € en 2014, 108 037 231 € en 2018). De plus dans la prospective datant de 2015, Nantes Métropole se prévalait d'« *une gestion rigoureuse des ressources humaines complétée par une suppression nette d'environ 30 ETP par an, soit -150 ETP en fin de mandat, soit environ - 5 % du total des effectifs (environ 3 000 ETP)* ». Les chiffres d'ETP émanant des comptes administratifs indiquent en réalité un nombre de 3 714,7 ETP, niveau très supérieur aux chiffres annoncés en 2015, année où Nantes Métropole connaissait déjà l'impact des transferts de biens de la ville de Nantes vers la métropole. Les prévisions d'évolution de la masse salariale semblent donc relativement optimistes, à moins d'une inflexion majeure de la politique des ressources humaines de la métropole.

5.7.2 Les hypothèses retenues par la chambre

5.7.2.1 Méthodologie et paramètres retenus

- Produits de gestion et fiscalité : stabilité de la fiscalité

Afin d'établir une prospective tenant compte des éléments fournis par Nantes Métropole, la chambre a retenu l'hypothèse d'une stabilité des taux d'imposition des ménages et un dynamisme de la fiscalité économique identique à celui observé en fin de période. Nantes Métropole n'a pas prévu d'actionner, dans les prochaines années, le levier fiscal. En toute hypothèse, le levier fiscal est désormais limité au regard du haut niveau de fiscalité métropolitaine (TH et TFB ont déjà des taux élevés).

- Dépenses de fonctionnement et masse salariale : une augmentation soutenue

La prospective établie par la chambre tient compte des taux moyens connus durant la période sous revue, à savoir une augmentation annuelle de 5 % de la masse salariale et 4 % des dépenses globales de fonctionnement. Il est appliqué à ces taux un retraitement lié au transfert de biens et de compétences qui sont venus augmenter la masse salariale. Dès lors, on peut estimer que l'augmentation ne serait que de 2 % pour la masse salariale et de 2 % pour les charges globales de fonctionnement.

- Dépenses d'équipement : une projection à 2 Mds€

Selon la prospective réalisée en 2018 par les services de Nantes Métropole, les dépenses d'équipement devraient s'élever à 2 Mds€ dans les prochaines années, avec deux à trois exercices à fort niveau d'investissement (2023 : 357 M€ ; 2024 : 357 M€).

- Dépenses de redistribution aux communes : une DSC inchangée

Sauf changement de la politique redistributive au bénéfice des communes membres, la DSC ne devrait pas être impactée à l'avenir. En effet, lors de la prospective métropolitaine 2015, un des scénarios alternatifs à une augmentation importante de la fiscalité ménage, avait été la diminution de la DSC de 5 %. Ce scénario a été abandonné ; c'est même l'inverse qui est intervenu puisque la DSC a été revue à la hausse en 2015 lors de la diminution de l'attribution de compensation.

5.7.2.2 Hypothèses retenues : diminution de la capacité d'autofinancement et augmentation marquée de l'endettement

En fonction de la méthodologie retenue ci-dessus et des hypothèses de politique fiscale, de politique d'investissement et d'augmentation des charges, la prospective menée par la chambre conduit aux résultats suivants :

- conséquence de l'augmentation des charges de fonctionnement et d'une politique d'investissement massif, le ratio financement propre/dépenses d'équipement passe sous la barre de 50 % dès 2023 et la CAF nette se dégrade fortement et pourrait devenir négative à compter de 2026 ;

- l'insuffisance de maîtrise des charges, même en présence de ressources dynamiques, ne met pas la collectivité à l'abri d'un « effet ciseaux » avec une évolution des charges supérieure à celle des produits. En effet, l'endettement lié à la politique d'investissement (2 Mds€ sur la période 2020-2026), qui génère une augmentation des charges financières, aurait pour conséquence une diminution de la CAF si la collectivité ne compense pas cette hausse par une réduction de ses autres charges de gestion. La capacité de désendettement en fin de mandat (2026) serait alors de huit ans.

En conclusion, la chambre invite la métropole à anticiper le risque d'effet « ciseaux » prévisible à court terme en adaptant sa politique d'investissement et de redistribution de la fiscalité aux communes et en maîtrisant l'augmentation des charges de gestion.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'analyse prospective développée par la chambre se fonde sur des éléments transmis par la collectivité et des facteurs de rigidité avérés. Il convient toutefois de préciser que ce document interne ne préjuge pas des choix qui seront opérés à l'avenir par l'établissement et notamment, au regard des conséquences de la crise sanitaire que traverse notre pays. Les charges de fonctionnement sont principalement marquées par un volume de dépenses de personnel qui augmente régulièrement et en partie mécaniquement (GVT, politique publiques, conséquence de l'accroissement de la population, etc.) mais également par un reversement aux communes qui pèse sur les marges de manœuvre de Nantes Métropole. Concernant les investissements à venir (2 Mds € annoncés), ils entraîneraient un réendettement de l'EPCI et des charges financières qui dégraderaient sa capacité d'autofinancement.

En matière de produits, des facteurs de rigidité, comme le niveau de pression fiscale élevée, mais également les dotations de l'État qui seront au mieux stables sur les exercices à venir, obèrent les marges de manœuvre de l'EPCI sur les prochains exercices.

En conséquence, la chambre invite la métropole à anticiper le risque d'effet ciseaux prévisible à court terme en adaptant sa politique d'investissement et de redistribution de la fiscalité aux communes, et en maîtrisant l'augmentation des charges de gestion.

ANNEXES

Annexe n° 1. Les compétences métropolitaines	89
Annexe n° 2. La contractualisation avec les acteurs publics les coopérations en place (Description pour les besoins de l'enquête)	92
Annexe n° 3. Transfert des compétences départementales (avec effectifs transférés) lors du passage au statut de métropole au 1 ^{er} janvier 2015	97
Annexe n° 4. Les sept pôles de proximité.....	98
Annexe n° 5. Évolution des charges de personnel de la commune de Nantes et de Nantes métropole sur la période 2014 à 2018.....	99
Annexe n° 6. Dépenses de masse salariale des services communs de NM et des élections	100
Annexe n° 7. Écarts entre la valeur nette comptable de l'inventaire et de l'état de l'actif au 31 décembre 2018.....	101
Annexe n° 8. Immobilisations en cours	102
Annexe n° 9. Délai global de paiement	103
Annexe n° 10. La section de fonctionnement du budget principal.....	104
Annexe n° 11. La section d'investissement.....	108
Annexe n° 12. Le bilan du budget principal	111
Annexe n° 13. L'analyse consolidée du budget principal et des budgets annexes	112
Annexe n° 14. La refacturation des charges des budgets annexes au profit du budget principal :.....	113

Annexe n° 1. Les compétences métropolitaines

Article 3 : La métropole Nantes Métropole exerce de plein droit, en lieu et place des communes membres, les compétences énumérées à l'article L.5217-2 du code général des collectivités territoriales :

1° En matière de développement et d'aménagement économique, social et culturel :

- a) Création, aménagement et gestion des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ;
- b) Actions de développement économique ainsi que participation au copilotage des pôles de compétitivité et au capital des sociétés d'accélération du transfert de technologie ;
- c) Construction, aménagement, entretien et fonctionnement d'équipements culturels, socioculturels, socio-éducatifs et sportifs d'intérêt métropolitain ;
- d) Promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme ;
- e) Programme de soutien et d'aides aux établissements d'enseignement supérieur et de recherche et aux programmes de recherche, en tenant compte du schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation ;

2° En matière d'aménagement de l'espace métropolitain :

- a) Schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ; plan local d'urbanisme et documents d'urbanisme en tenant lieu ; définition, création et réalisation d'opérations d'aménagement d'intérêt métropolitain mentionnées à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme ; actions de valorisation du patrimoine naturel et paysager ; constitution de réserves foncières ;
- b) Organisation de la mobilité au sens des articles L. 1231-1, L. 1231-8 et L. 1231-14 à L. 1231-16 du code des transports ; création, aménagement et entretien de voirie ; signalisation ; abris de voyageurs ; parcs et aires de stationnement et plan de déplacements urbains ;
- c) Création, aménagement et entretien des espaces publics dédiés à tout mode de déplacement urbain ainsi qu'à leurs ouvrages accessoires ;
- d) Participation à la gouvernance et à l'aménagement des gares situées sur le territoire métropolitain ;
- e) Etablissement, exploitation, acquisition et mise à disposition d'infrastructures et de réseaux de télécommunications, au sens de l'article L. 1425-1 du présent code ;

3° En matière de politique locale de l'habitat :

- a) Programme local de l'habitat ;
- b) Politique du logement ; aides financières au logement social ; actions en faveur du logement social ; actions en faveur du logement des personnes défavorisées ;
- c) Amélioration du parc immobilier bâti, réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre ;

d) Aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage ;

4° En matière de politique de la ville :

a) Elaboration du diagnostic du territoire et définition des orientations du contrat de ville ;

b) Animation et coordination des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ainsi que des dispositifs locaux de prévention de la délinquance ;

c) Programmes d'actions définis dans le contrat de ville ;

5° En matière de gestion des services d'intérêt collectif :

a) Assainissement et eau ;

b) Création, gestion, extension et translation des cimetières et sites cinéraires d'intérêt métropolitain ainsi que création, gestion et extension des crématoriums ;

c) Abattoirs, abattoirs marchés et marchés d'intérêt national ;

d) Services d'incendie et de secours, dans les conditions fixées au chapitre IV du titre II du livre IV de la première partie du présent code ;

e) Service public de défense extérieure contre l'incendie ;

6° En matière de protection et de mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie :

a) Gestion des déchets ménagers et assimilés ;

b) Lutte contre la pollution de l'air ;

c) Lutte contre les nuisances sonores ;

d) Contribution à la transition énergétique ;

e) Soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie ;

f) Elaboration et adoption du plan climat-énergie territorial en application de l'article L. 229-26 du code de l'environnement, en cohérence avec les objectifs nationaux en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre, d'efficacité énergétique et de production d'énergie renouvelable ;

g) Concession de la distribution publique d'électricité et de gaz ;

h) Création, aménagement, entretien et gestion de réseaux de chaleur ou de froid urbains ;

i) Création et entretien des infrastructures de charge nécessaires à l'usage des véhicules électriques ou hybrides rechargeables, en application de l'article L. 2224-37 du présent code ;

j) Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations, dans les conditions prévues à l'article L. 211-7 du code de l'environnement ;

k) Autorité concessionnaire de l'Etat pour les plages, dans les conditions prévues à l'article L. 2124-4 du code général de la propriété des personnes publiques.

Lorsque l'exercice des compétences mentionnées au présent I est subordonné à la reconnaissance de leur intérêt métropolitain, celui-ci est déterminé à la majorité des deux tiers du conseil de la métropole. Il est défini au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur du décret prononçant la création de la métropole. A défaut, la métropole exerce l'intégralité des compétences transférées.

Article 4 : Conformément au décret n° 2014-1077 du 22 septembre 2014, la métropole Nantes Métropole exerce également de plein droit, au lieu et place des communes membres, les compétences suivantes, s'agissant des compétences ne correspondant pas aux compétences obligatoires précisées par l'article L.5217-2 du code général des collectivités territoriales :

- Actions pour l'aménagement des espaces naturels et des sites dégradés, à vocation de loisirs ;
- Actions pour la création et l'aménagement des promenades le long des cours d'eau ;
- Actions pour l'aménagement des cours d'eau
- Actions d'observation et de sensibilisation à l'environnement et au développement durable à l'échelle de la métropole ;
- Actions et réalisations en faveur des personnes handicapées
- Prévention des risques technologiques et naturels majeurs ;
- Refuges pour animaux abandonnés et errants
- Participation aux constructions nouvelles de lycées et extensions des lycées existants ;
- Enfouissement de tous types de réseaux ;
- Eclairage public

- **Opérations de diagnostic archéologique, de fouilles d'archéologie préventive et programmées, et d'actions de valorisation de ces opérations,**

- **Direction et gestion de l'opéra**

- **Actions pour l'accueil des jeunes enfants dans les crèches d'entreprises situées sur son territoire et dont l'ouverture est postérieure au 1^{er} janvier 2015**

- **Politique de soutien au sport de haut niveau en faveur des clubs dits "professionnels" évoluant au 1^{er} ou 2^{ème} échelon national dans une discipline olympique dotée d'une ligue professionnelle et des clubs "amateurs" métropolitains évoluant au 1^{er} échelon national dans une discipline attractive de haut niveau et aux clubs accueillant des "sportifs de haut niveau", à compter de la saison sportive 2015/2016.**

Article 5 : L'ensemble des biens, droits et obligations de la communauté urbaine de Nantes est transféré à la métropole Nantes Métropole qui est substituée de plein droit à la communauté urbaine de Nantes dans toutes les délibérations et tous les actes de cette dernière à la date du 1^{er} janvier 2015.

Article 6 : L'ensemble des personnels de la communauté urbaine de Nantes est réputé relever de la métropole Nantes Métropole dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les siennes à la date de la transformation

Article 7 : Conformément à l'article L.5217-1 du code général des collectivités territoriales et à l'article 8 du décret n°2014-1077 du 22 septembre 2014 portant création de la métropole dénommée « Nantes Métropole », les présents statuts entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2015.

Annexe n° 2. La contractualisation avec les acteurs publics les coopérations en place (Description pour les besoins de l'enquête)

• Les contrats passés avec l'État : pacte métropolitain d'innovation et le CPER 2015-2020

Le pacte État-Métropoles, signé le 6 juillet 2016, définit une stratégie nationale de développement des métropoles fondée sur l'innovation. Il vise à construire les métropoles de demain et à relever trois défis majeurs : permettre aux métropoles d'affronter la concurrence entre métropoles mondiales ; favoriser leur rôle de catalyseur du développement régional et soutenir le développement des territoires ruraux et périurbains; donner aux métropoles les moyens de répondre aux besoins de leur population car si elles sont économiquement fortes, les métropoles sont socialement fragiles. Elles doivent répondre à des enjeux essentiels pour leur équilibre comme la crise du logement, les congestions urbaines, les quartiers sensibles, la paupérisation du milieu étudiant, l'accueil régulier de nouvelles populations.

La Métropole nantaise a choisi pour thématique de son Pacte Métropolitain d'Innovation, le « Projet alimentaire territorial et Marché International de Nantes de demain et une partie sur les coopérations métropolitaines ». Par la construction de son projet alimentaire territorial, Nantes Métropole propose de mettre en place une gouvernance alimentaire locale de la production à la consommation. Il s'agit de soutenir l'agriculture urbaine et périurbaine et de faire vivre l'alliance des territoires. Le déménagement du Marché d'Intérêt national de Nantes sur un nouveau site au sud de l'agglomération, constitue une véritable opportunité pour susciter une nouvelle dynamique de la filière, du producteur jusqu'au consommateur final. Après l'avenant signé le 2 juin 2017, la participation financière dévolue à Nantes Métropole s'élève à 9,5 M€ fléchée sur la construction du MIN pour 9,4 M€ et sur le Projet Alimentaire Territorial pour 100 K€ dans le cadre des coopérations territoriales.

Le Contrat de Plan État-Région 2015-2020, signé le 23 février 2015, comprend une convention spécifique pour la Métropole permettant de mobiliser 258 M€ au bénéfice des projets du territoire et des acteurs métropolitains, essentiellement sur des projets d'enseignement supérieur et de recherche, d'accessibilité au territoire et d'équipements d'attractivité. Ce contrat a fait l'objet d'une révision anticipée en 2016. Ainsi, l'État a apporté un engagement supplémentaire de 6,4 M€, la Région de 3,3 M€ et Nantes Métropole de 12 M€. En 2019, suite à la décision de l'État d'abandonner le projet NDDL et à la signature d'un contrat d'avenir entre l'État et la Région, un deuxième avenant du CPER est en cours de négociation pour redéployer les crédits NDDL au bénéfice de projets permettant essentiellement de renforcer et améliorer l'accessibilité notamment à la métropole.

• Les contrats passés avec les acteurs locaux

- La région : le contrat de développement métropolitain

La Région a voté, lors de sa session du 14 décembre 2016, leur nouvelle politique contractuelle pour la période 2017-2020 : les Contrats Territoires-Région (CTR 2020) proposés aux communautés d'agglomérations et aux communautés de communes qui bénéficient d'une enveloppe de 150 M€ et les Contrats de Développement Métropolitain (CDM) qui doivent permettre de répondre aux enjeux spécifiques des Communautés Urbaines d'Angers, de Le Mans et de la Métropole nantaise avec une enveloppe de 30 M€ à se partager.

La région pose quatre grandes thématiques pour le territoire de la métropole nantaise :

- aménagement du territoire et mobilité ;
- rayonnement culturel et touristique de la métropole nantais ;
- transition énergétique ;
- développement économique.

Les opérations inscrites au contrat de développement sont les suivantes :

- porte de Gesvres 4 M€ (achever la continuité du périphérique en 2x2 voies) ;
- arbre aux hérons : 4 M€ ;
- E-Busway : 1M€ (déploiement de bornes de recharge) ;
- déplacement du MIN : 3 M€ ;
- projets structurants des communes : 5 M€ (dont 60 000 € pour les 10 plus petites communes de l'agglomération).

Par ailleurs, la région Pays de la Loire entretient plus classiquement des relations avec la métropole via le volet métropolitain du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (2017/2021). Ainsi, Nantes métropole indique plusieurs exemples d'actions communes :

- coopération des agences de développement métropolitaines et régionales dans le champ de la prospection et de l'action internationale (ex : missions internationales partagées, accueil d'entreprises exogènes, captation de grands événements / congrès, etc.) ;
- coordination des dispositifs dans le champ de l'emploi : plan de bataille régional et pacte métropolitain pour l'emploi. La Métropole est la seule métropole représentée dans un comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles à l'échelle nationale ;
- articulation de l'accompagnement des entreprises dites endogènes du territoire avec les services de la Région en charge des aides économiques. Les 12 développeurs économiques de la Métropole ont été formés afin de bien connaître les aides régionales existantes.

- Le soutien départemental aux territoires

Nantes Métropole bénéficie sur cette période de trois engagements du département :

- une enveloppe réservée de 22 M€ au titre des Projets d'Intérêt départemental essentiellement d'accessibilité à la Métropole : Gare et périphérique ;
- une enveloppe réservée de 7,5 M€ sur les aménagements d'espaces publics et les équipements sur les quartiers politique de la ville.
- un engagement de soutien au territoire déterminé par 4 priorités :
 - le développement de l'habitat social ;
 - l'éducation pour répondre à la dynamique démographique ;

- la mobilité pour le développement des modes alternatifs à la voiture ;
- le numérique.

À titre d'exemple, ces financements ont déjà été mis en place sur des projets liés à la mobilité (études prolongation L1, desserte île de Nantes, E-busway, axes cyclables, P+R), aux aires d'accueil des gens du voyage, à la réhabilitation des halles 1 et 2 et sur des projets communaux. Par ailleurs, des réunions trimestrielles sont organisées entre les deux DGS afin de coordonner les politiques publiques des deux collectivités.

- **Les coopérations mises en place**

- **Le plan local pour l'insertion et l'emploi**

Le PLIE (Plan local pluriannuel pour l'insertion et l'emploi) propose un accompagnement individualisé et renforcé des personnes éloignées de l'emploi. Cet accompagnement s'inscrit dans la durée et dans une prise en compte globale de la personne. Il est assuré par des référents de parcours individualisés et se poursuit durant les six premiers mois d'accès à l'emploi durable. Ainsi, le PLIE dispose d'une connaissance fine des personnes accompagnées et sont à même de mieux répondre aux besoins de candidats des entreprises. Sur la base d'un diagnostic territorial, le PLIE fait l'objet d'un protocole d'accord signé entre l'État, Nantes métropole, le Conseil Départemental et Pôle emploi. Le PLIE permet notamment d'assurer la coordination et la mobilisation de l'ensemble des acteurs intervenant en matière d'insertion sociale et professionnelle : État, Collectivités territoriales, entreprises et leurs représentants, structures d'insertion par l'activité économique, associations et organismes de formation.

- **Le partenariat de transition énergétique**

Un protocole de partenariat entre l'État, l'ADEME et Nantes Métropole (2016- 2020) s'inscrit dans la continuité du premier protocole conclu entre les parties entre 2010 et 2014. L'objectif est de formaliser les diverses coopérations et de renforcer les échanges entre l'ADEME et Nantes Métropole, et plus généralement d'accompagner et de valoriser toute démarche s'inscrivant dans le domaine de l'environnement, de l'énergie et de la lutte contre le changement climatique.

- **La coopération dans le domaine culturel**

Le département de la Loire-Atlantique, Nantes Métropole et la Ville de Nantes sont engagés dans une convention de partenariat culturel quadriennale (2016-2019) dans le cadre d'une gouvernance partagée. Cette convention prévoit des collaborations dans six domaines privilégiés :

Le développement et l'éducation artistique et culturel, la démocratisation culturelle avec une attention particulière portée à l'axe « culture et lien social », la coopération en matière d'élaboration et de suivi du schéma départemental d'enseignements artistiques et du Plan départemental de développement de la lecture publique, l'accompagnement du Musée d'Arts et de l'École supérieure des beaux-arts de Nantes Métropole et enfin le patrimoine avec une coopération entre les établissements patrimoniaux métropolitains et départementaux, une collaboration renforcée dans le secteur de l'archéologie et des partenariats de recherches et prestations en matière de restauration des collections archéologiques et historiques.

Par ailleurs, les services métropolitains précisent qu'il est prévu d'acter un volet culturel dans le Pacte de coopération renforcée actuellement en cours d'élaboration entre le département et Nantes Métropole. A ce stade des échanges, 5 axes de coopération renforcée ont été ciblés :

- le projet de création d'un Centre de conservation et d'études archéologiques ;
- l'articulation entre les schémas métropolitain et départemental de lecture publique ;
- vers un laboratoire de la médiation culturelle sur le territoire nantais ;
- la création d'un programme de résidences-mission de territoire ;
- le renforcement des croisements sur les actions culturelles en lien avec la politique de la ville.

Enfin la métropole connaît de relations avec l'État et plus particulièrement des « bilatérales sont régulièrement organisées entre la DRAC et la Ville de Nantes/Nantes Métropole en présence des élus culture et des équipes de direction respectives (en moyenne deux ou trois fois par an).

- La coopération de Nantes Métropole avec ses homologues françaises et européennes

« Historiquement, la métropole nantaise est engagée dans des coopérations à l'échelle du Grand Ouest. Dès les années 1990 avec le Réseau des villes de l'Ouest, puis ces coopérations se sont structurées autour de l'espace métropolitain Loire-Bretagne devenu Pôle métropolitain Loire Bretagne en 2012 pour rassembler Angers Loire Métropole, Brest Métropole, Nantes Métropole, Rennes Métropole et Saint-Nazaire Agglomération autour d'un programme de travail tourné essentiellement vers un lobbying destiné à défendre les intérêts du Grand Ouest en matière d'accessibilité ferroviaire notamment, vis-à-vis de l'Europe ou de l'État, ou la présence en commun à des salons de promotion économique comme le SIMI ou le MIPIM.

Plus récemment, le Pôle a pris en charge l'élaboration d'actions plus opérationnelles comme la réalisation d'un colloque récurrent sur l'alliance des territoires ou une opération commune à Paris afin d'attirer des talents parisiens du numérique (La Ruée Vers l'Ouest). Il organise aussi des échanges de bonnes pratiques entre ses membres.

Enfin, le Pôle s'assoit sur l'axe structurant qu'est l'axe Nantes Rennes. Au-delà de leur investissement dans le PMLB et des échanges nombreux en termes de bonnes pratiques, les deux métropoles coopèrent sur le plan culturel avec le rapprochement des opéras opéré sur ce mandat, ainsi que sur l'organisation de parcours de résidences artistiques pour les artistes locaux, cette coopération s'étant d'ailleurs récemment ouverte à un acteur brestois.

La Métropole s'inscrit dans des coopérations avec les villes européennes, à travers différentes actions. Tout d'abord sa participation active au réseau Eurocities dont elle est membre du comité exécutif après avoir assuré sa présidence de 2014 à 2016. C'est un lieu d'échanges, d'analyse du fait urbain et un interlocuteur privilégié des autorités européennes. Nantes s'y investit particulièrement à travers différents groupes de travail (économie, emploi, social, dialogue citoyen, etc.), y acquiert une reconnaissance européenne et se nourrit des expériences de grandes villes européennes.

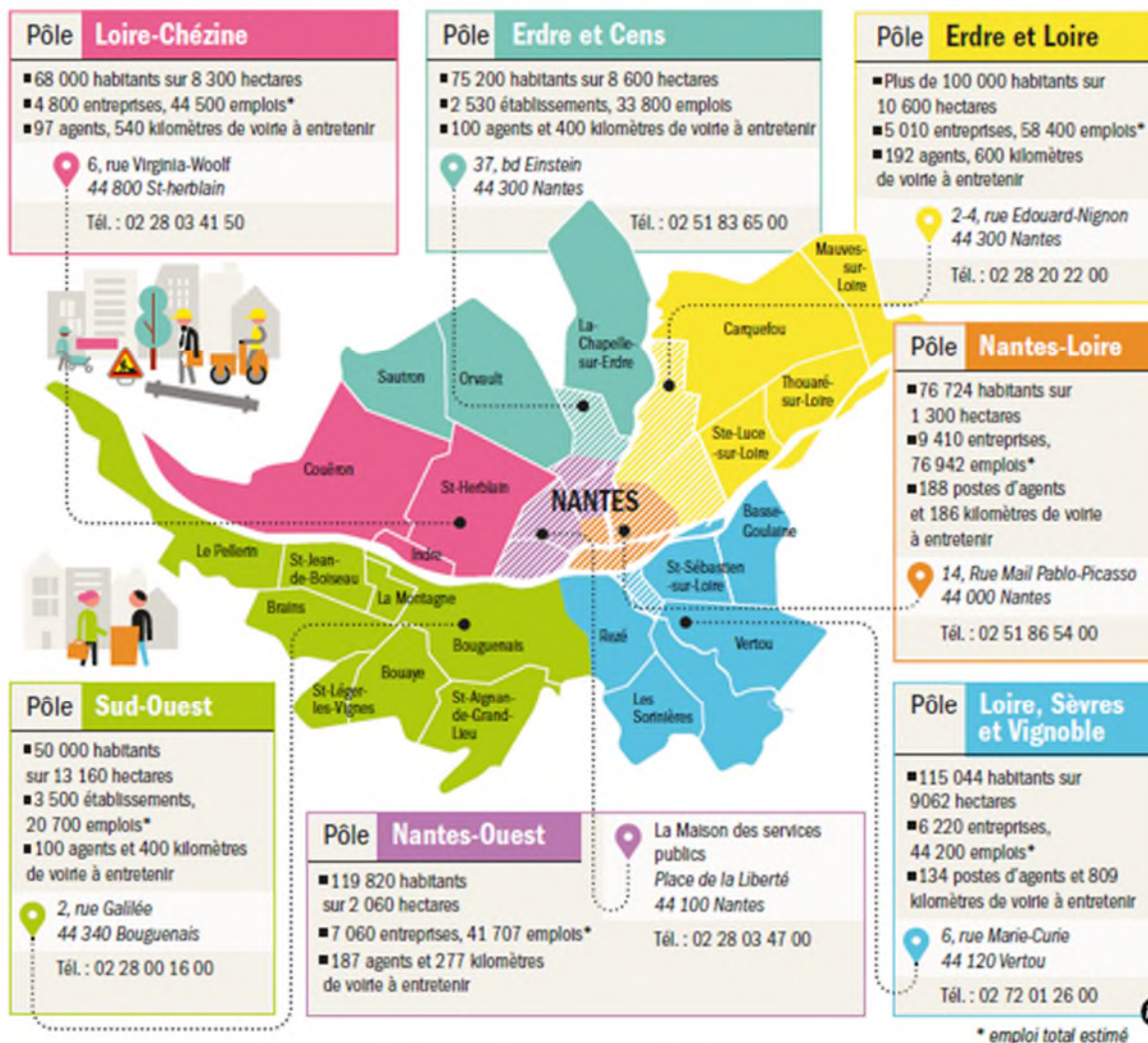
La Métropole s'inscrit aussi dans des consortiums européens afin de répondre à des appels à projets Horizon 2020, ces appels à projet permettant de tester des approches innovantes pour répondre aux défis sociétaux. À ce titre elle a été retenue en 2016 avec Helsinki et Hambourg pour le projet "My Smart Life", projet destiné à favoriser la transition énergétique dans les villes européennes en tirant parti des opportunités offertes par les nouvelles technologies. Enfin, la Métropole développe depuis 2014 des coopérations plus poussées avec la Ville de Hambourg (mais aussi Montréal à l'échelle internationale) dans le champ du développement économique en particulier. »

Annexe n° 3. Transfert des compétences départementales (avec effectifs transférés) lors du passage au statut de métropole au 1^{er} janvier 2015

	Nombre	Postes créés	Affectation
Compétence voirie	38	36 postes affectés au département « territoire et proximité », en complément 2 créations de poste	5 à la direction de l'espace public et 33 répartis sur les pôles de proximité
Compétence fonds de solidarité logement	11	10 créations de postes pour la coordination gérontologique et 1 création de poste au sein de la direction générale déléguée à la cohésion sociale	
Fonds d'aide aux jeunes FAJ	0	Pas de personnel	
Fonction support accompagnant l'exercice des compétences transférées	4	4 créations de poste à la direction générales ressources (2 à la direction emploi développement des compétences, 1 au département ressources numériques et 1 à la direction des finances)	
Total		53 postes créés pour le transfert des compétences vers la métropole	

Source : Délibération de Nantes Métropole du 16 décembre 2016

Annexe n° 4. Les sept pôles de proximité



Source : site internet de Nantes Métropole

Annexe n° 5. Évolution des charges de personnel de la commune de Nantes et de Nantes métropole sur la période 2014 à 2018

<i>en €</i>	2014	2015	2016	2017	2018	<i>Var. annuelle moyenne</i>
<i>Nantes Métropole = Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD</i>	85 959 058 €	99 041 514 €	98 352 294 €	106 354 748 €	108 037 231 €	5,90%
<i>Nantes = Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD</i>	189 896 597 €	179 703 149 €	181 615 274 €	183 798 278 €	186 576 808 €	-0,40%
TOTAL	275 855 655 €	278 744 663 €	279 967 568 €	290 153 026 €	294 614 039 €	1,70%

Source : CRC d'après comptes de gestion

Annexe n° 6. Dépenses de masse salariale des services communs de NM et des élections

	2015	2016	2017
<i>Masse salariale des services communs</i>	63 220 041 €	72 838 581 €	77 311 464 €
<i>Part de la ville de Nantes</i>	35 106 290 €	38 961 954 €	40 020 237 €
<i>Soit en %</i>	55,53 %	53,49 %	51,76 %
<i>Part de Nantes Métropole</i>	28 113 751 €	33 876 627 €	37 291 227 €
<i>Soit en %</i>	44,47 %	46,51 %	48,24 %
<i>Remboursement élection par la Ville</i>	113 128,72 €	180 607,09 €	132 517,54 €

Source : CRC d'après les documents remis par la Métropole

Annexe n° 7. Écarts entre la valeur nette comptable de l'inventaire et de l'état de l'actif au 31 décembre 2018

<i>En €</i>	Inventaire	État de l'actif	Ecart
202	492 914,31	492 914,31	0,00
203	19 729 930,46	20 267 874,12	-537 943,66
204	241 002 728,52	261 072 491,76	-20 069 763,24
205	6 313 315,37	6 025 261,44	288 053,93
208	98 364,16	-49 182,07	147 546,23
211	186 231 763,77	201 777 036,23	-15 545 272,46
212	1 694 558,85	1 544 913,62	149 645,23
213	416 527 434,65	399 714 588,04	16 812 846,61
214	37 611 889,78	36 909 328,27	702 561,51
215	2 314 602 371,68	2 068 523 394,40	246 078 977,28
216	431 873,68	412 793,68	19 080,00
217	1 915 388,70	152 612,64	1 762 776,06
218	132 494 847,55	174 054 182,93	-41 559 335,38
24	135 101 216,29	157 716 805,75	-22 615 589,46
26	14 548 690,56	15 554 499,63	-1 005 809,07
27	96 523 813,43	96 559 863,18	-36 049,75
total	3 605 321 101,76	3 440 729 377,93	164 591 723,83

Source : CRC d'après inventaire et état de l'actif du comptable

Annexe n° 8. Immobilisations en cours

Budget principal

En €	2014	2015	2016	2017	2018
Immobilisations corporelles en cours (solde)	959 699 787	849 475 416	914 386 708	900 719 125	1 057 259 099
Immobilisations corporelles (solde)	2 271 319 410	2 674 896 292	2 770 479 329	2 995 141 041	3 217 898 913
Immobilisations corporelles en cours/Immobilisations corporelles	42%	32%	33%	30%	33%

Source : CRC d'après la balance des comptes

Budget annexe « eau »

<i>Immobilisations en cours</i>	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Immobilisations corporelles en cours (solde)</i>	152 410 900	169 011 931	176 279 762	193 425 399	205 109 165
<i>Immobilisations corporelles (solde)</i>	329 585 177	345 057 059	362 482 399	370 908 350	372 681 655
<i>Immobilisations corporelles en cours/Immobilisations corporelles</i>	46%	49%	49%	52%	55%

Annexe n° 9. Délai global de paiement

Années	Délai < 30 jours		Délai > 30 jours		nombre de factures		montant des factures	
	Nombre de factures	Montant	Nombre de factures	Montant	total des factures	Poids du nombre factures hors délai	total des montants	Poids des montants hors délai
2014	17 590	299 552 731 €	17 520	216 973 408,00 €	35 110	50%	516 526 139,00 €	42%
2015	22 502	327 691 008 €	12 529	163 700 479,00 €	35 031	36%	491 391 487,00 €	33%
2016	27 715	369 665 221 €	10 339	125 718 350,00 €	38 054	27%	495 383 571,00 €	25%
2017	22 225	285 952 198 €	13 636	179 822 627,00 €	35 861	38%	465 774 825,00 €	39%
2018	20 333	240 078 348 €	22 797	206 652 133,00 €	43 130	53%	446 730 481,00 €	46%
<i>total</i>	110 365	1 522 939 506 €	76 821	892 866 997,00 €	187 186	41%	2 415 806 503,00 €	37%

Source : retraitement CRC d'après réponse de Nantes Métropole

Annexe n° 10. La section de fonctionnement du budget principal

Tableau n° 14 : Evolution des produits de gestion

En €	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution 2014/2018
<i>Ressources fiscales propres</i>	244 954 661	276 309 958	350 580 655	366 969 103	374 053 894	53%
+ <i>Ressources d'exploitation</i>	64 417 660	81 600 398	81 641 700	68 188 149	91 345 774	42%
= <i>Sous-total produits "flexibles" (a)</i>	309 372 321	357 910 356	432 222 355	435 157 251	465 399 668	50%
+ <i>Ressources institutionnelles (dotations et participations)</i>	156 660 552	143 205 466	130 787 102	134 558 350	132 662 346	-15%
+ <i>Fiscalité reversée</i>	33 577 106	33 498 340	32 793 212	32 596 188	32 985 062	-2%
= <i>Sous-total produits "rigides" (b)</i>	190 237 658	176 703 806	163 580 314	167 154 538	165 647 408	-13%
+ <i>Production immobilisée, travaux en régie</i>	0	0	0	0	0	0%
= <i>Produits de gestion(A)</i>	499 609 979	534 614 162	595 802 669	602 311 789	631 047 075	26%

Source : CRC d'après comptes de gestion

Evolution des ressources fiscales propres

En €	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution 2014/2018
<i>Impôts locaux nets des restitutions</i>	95 805 431	127 101 940	190 880 396	198 298 269	206 159 071	115%
+ <i>Taxes pour l'utilisation des services publics et du domaine et taxes liées aux activités de services</i>	1 828 593	6 093 951	2 037 721	3 462 965	3 492 007	91%
+ <i>Taxes liées aux véhicules</i>	0	0	152 016 386	161 256 587	164 754 715	
+ <i>droits d'enregistrement et taxes liées à l'urbanisation et l'environnement (dont droits de mutation à titre onéreux, DMTO)</i>	147 320 637	143 114 068	332 111	21 288	0	-100%
+ <i>Autres taxes (dont Taxes liées à l'apprentissage et formation professionnelle)</i>	0	0	5 314 042	3 929 995	-351 899	
= <i>Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)</i>	244 954 661	276 309 958	350 580 655	366 969 103	374 053 894	53%

Source : CRC d'après comptes de gestion

Produit de la TEOM et reversement au budget principal

	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Taux de la TEOM</i>	10,73 %	10,73 %	7,50 %	7,50 %	7,50 %
<i>Produit de la TEOM en M€</i>	78,5	80,7	58,1	59,2	61,2
<i>Reversement au budget principal</i>	6,4	17,4	0	0	0

Source : CRC d'après comptes administratifs

Évolution des charges de gestion

En €	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution 2014/2018
<i>Charges à caractère général</i>	62 056 404	74 295 704	61 815 075	68 184 226	65 968 106	6%
+ <i>Charges de personnel</i>	117 556 585	135 460 520	140 707 532	148 187 769	152 061 603	29%
+ <i>Aides directes à la personne</i>	0	0	0	1 770 372	1 692 974	-
+ <i>Subventions de fonctionnement</i>	126 805 957	129 247 717	137 430 036	140 859 870	151 536 494	20%
+ <i>Autres charges de gestion</i>	38 371 195	39 966 293	50 536 831	42 455 846	47 939 847	25%
= <i>Charges de gestion (B)</i>	344 790 142	378 970 235	390 489 474	401 458 082	419 199 024	22%

Source : CRC d'après comptes de gestion

Evolution des charges à caractère général

En €	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution 2014/2018
<i>Charges à caractère général</i>	62 056 404	74 295 704	61 815 075	68 184 226	65 968 106	6%
<i>Dont achats (y c. variation de stocks)</i>	18 610 064	17 904 506	18 611 974	17 809 155	18 193 177	-2%
<i>Dont crédit-bail</i>	861 266	731 596	745 054	738 298	781 685	-9%
<i>Dont locations et charges de copropriétés</i>	6 545 141	6 735 091	6 601 817	6 894 748	6 973 702	7%
<i>Dont entretien et réparations</i>	11 876 736	11 371 427	10 761 931	11 630 434	12 086 669	2%
<i>Dont assurances et frais bancaires</i>	1 120 097	1 033 774	1 091 451	1 111 936	1 233 055	10%
<i>Dont autres services extérieurs</i>	5 967 095	5 133 675	6 359 038	7 923 354	9 422 247	58%
<i>Dont contrats de prestations de services</i>	7 588 624	6 995 527	5 285 160	6 596 424	6 691 867	-12%
<i>Dont honoraires, études et recherche</i>	2 701 882	2 900 805	3 195 479	3 437 911	3 997 543	48%
<i>Dont publicité, publications et relations publiques</i>	2 578 425	4 317 429	4 493 292	6 569 992	6 159 070	139%
<i>Dont transports collectifs et de biens (y c. transports scolaires)</i>	77 149	52 669	96 630	627 591	459 348	495%
<i>Dont déplacements et missions</i>	608 619	527 090	319 626	372 394	343 921	-43%
<i>Dont frais postaux et télécommunications</i>	1 193 557	1 075 626	1 074 173	1 146 097	1 011 032	-15%
<i>Dont remboursements de frais</i>	845 195	14 184 429	1 703 800	1 150 102	1 033 165	22%
<i>Dont impôts et taxes (sauf sur personnel)</i>	1 551 571	1 475 604	1 842 639	2 461 533	2 320 896	50%
<i>Dont rabais, remises et ristournes</i>	158 557	183 786	236 720	224 488	56 189	

Source : CRC d'après comptes de gestion

Montant des mises à dispositions (MAD) facturées par Nantes Métropole

7084	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution
<i>MAD facturées</i>	31 597 526,83 €	36 419 006,27 €	42 355 238,04 €	41 833 021,23 €	44 024 371,72 €	39%

Source : CRC d'après comptes de gestion

Évolution des charges de personnel

en €	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Rémunération principale	52 468 936	58 572 739	63 653 812	67 001 543	69 064 719	7,1%
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures supplémentaires	17 368 432	18 997 252	20 319 681	20 783 305	21 789 164	5,8%
+ Autres indemnités	2 274 818	2 443 742	1 822 136	1 885 522	1 879 765	-4,7%
= Rémunérations du personnel titulaire (a)	72 112 187	80 013 733	85 795 629	89 670 370	92 733 648	6,5%
en % des rémunérations du personnel*	87,8%	88,3%	88,5%	88,2%	87,5%	-0,1%
Rémunération principale	7 171 491	7 678 702	8 063 134	9 030 655	9 796 783	8,1%
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures supplémentaires	1 999 218	2 112 798	2 328 229	2 589 626	3 040 746	11,1%
+ Autres indemnités	0	1 200	172 322	0	335	
= Rémunérations du personnel non titulaire (b)	9 170 709	9 792 700	10 563 684	11 620 281	12 837 864	8,8%
en % des rémunérations du personnel hors atténuation de charges	11,2%	10,8%	10,9%	11,4%	12,1%	2,1%
Autres rémunérations (c)	819 231	766 007	603 477	409 628	354 776	-18,9%
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c)	82 102 126	90 572 440	96 962 790	101 700 279	105 926 287	6,6%
- Atténuations de charges	134 948	160 845	241 082	255 905	242 606	15,8%
= Rémunérations du personnel	81 967 178	90 411 595	96 721 709	101 444 373	105 683 682	6,6%
Part des indemnités dans la rémunération du personnel	26,63%	26,23%	25,57%	24,94%	25,30%	
dont personnel titulaire	27,24%	26,80%	25,81%	25,28%	25,52%	
dont personnel non titulaire	21,80%	21,59%	23,67%	22,29%	23,69%	
Rémunérations du personnel	81 967 178	90 411 595	96 721 709	101 444 373	105 683 682	6,6%
+ Charges sociales	30 569 246	33 573 302	36 685 751	38 930 055	38 671 197	6,1%
+ Impôts et taxes sur rémunérations	2 177 543	2 403 723	2 542 653	2 690 730	2 769 409	6,2%
+ Autres charges de personnel	2 796 863	3 132 509	3 387 123	3 507 621	3 610 716	6,6%
= Charges de personnel interne	117 510 829	129 521 129	139 337 236	146 572 779	150 735 003	6,4%
Charges sociales en % des CP interne	26,0%	25,9%	26,3%	26,6%	25,7%	-0,3%
+ Charges de personnel externe	45 756	5 939 391	117 658	257 318	119 179	27,0%
= Charges totales de personnel	117 556 585	135 460 520	139 454 894	146 830 097	150 854 182	6,4%
CP externe en % des CP total	0,0%	4,4%	0,1%	0,2%	0,1%	19,4%
Charges totales de personnel	117 556 585	135 460 520	139 454 894	146 830 097	150 854 182	6,4%
- Remboursement de personnel mis à disposition	31 597 527	36 419 006	42 355 238	41 833 021	44 024 372	8,6%
= Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD	85 959 058	99 041 514	97 099 656	104 997 076	106 829 810	5,6%
en % des produits de gestion	17,2%	18,5%	16,3%	17,4%	16,9%	-0,4%

Source : CRC d'après comptes de gestion

Évolution des subventions de fonctionnement

En €	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution 2014/2018
Subventions de fonctionnement	126 805 957	129 247 717	137 429 678	140 823 367	151 511 545	19%
<i>Dont subv aux services publics industriels et commerciaux (SPIC)</i>	0	0	4 426 356	4 018 685	5 663 991	
<i>Dont subv autres établissements publics</i>	6 913 516	4 219 286	0	0	0	
<i>Dont subv aux personnes de droit privé</i>	119 892 442	125 028 431	133 003 322	136 804 682	145 847 554	22%

Source : CRC d'après comptes de gestion

Évolution des versements principaux au titre des subventions de fonctionnement

	2014	2015	2016	2017	2018
SEMITAN	94 170 187,97 €	96 581 321,79 €	93 802 955,77 €	92 302 347,00 €	96 715 250,54 €
LE VOYAGE A NANTES	5 706 000,00 €	7 240 000,00 €	15 154 000,00 €	15 479 000,00 €	17 979 500,00 €
AURAN	2 657 180,00 €	2 157 180,00 €	1 957 180,00 €	2 127 180,00 €	2 007 180,00 €
MAISON DE L'EMPLOI DE LA METROPOLE NAN	2 621 463,00 €	2 559 000,00 €	2 559 000,00 €	2 605 000,00 €	2 312 500,00 €
NANTES SAINT NAZAIRE DEVELOPPEMENT	1 926 952,00 €	2 445 861,00 €	2 687 680,00 €	2 721 000,00 €	2 930 000,00 €
COS PERSONNEL	1 238 199,52 €	1 177 000,00 €	1 331 834,58 €	1 486 850,40 €	1 580 391,69 €
N7 TV TELENANTES	733 000,00 €	1 400 000,00 €	1 360 000,00 €	1 360 000,00 €	1 360 000,00 €
AUDENCIA BUSINESS SCHOOL	1 208 000,00 €	334 000,00 €	344 000,00 €	314 000,00 €	215 000,00 €
MISSION LOCALE INSERTION JEUNES NANTES	1 179 206,00 €	1 177 000,00 €	1 177 000,00 €	814 500,00 €	1 371 300,00 €
HBC NANTES (HBCN)			1 110 000,00 €	1 120 000,00 €	1 160 000,00 €
SAMOA			1 068 000,00 €	1 010 714,29 €	962 588,34 €

Annexe n° 11. La section d'investissement

Évolution des dépenses d'équipement

En €	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution 2014/2018
- Dépenses d'équipement (y c. tx en régie)	134 768 216	149 377 678	159 380 266	232 589 168	239 934 369	78%
- Subventions d'équipement versées (y c. subventions en nature)	41 342 241	25 974 108	36 173 393	40 178 587	41 362 272	0%

Source : CRC d'après comptes de gestion

Le financement de l'investissement

en €	2014	2015	2016	2017	2018	Cumul sur les années
CAF brute	142 589 809	140 697 181	189 124 666	186 427 997	198 378 504	857 218 157
- Annuité en capital de la dette	61 271 352	63 519 169	63 252 220	66 750 838	102 036 016	356 829 595
dont remboursement des emprunts obligataires exigibles in fine	0	0	0	0	0	0
= CAF nette ou disponible (C)	81 318 457	77 178 013	125 872 446	119 677 159	96 342 488	500 388 561
TLE et taxe d'aménagement	9 616 946	9 796 355	14 111 560	14 572 115	13 936 758	62 033 735
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	21 924 203	32 398 510	15 163 498	14 864 335	22 565 494	106 916 040
+ Subventions d'investissement reçues	17 657 648	26 668 075	18 387 927	24 698 888	21 000 859	108 413 398
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	8 826 398	7 571 347	8 712 193	8 422 326	9 002 451	42 534 714
+ Produits de cession	4 985 421	2 256 697	2 427 276	2 323 064	5 258 746	17 251 203
+ Autres recettes	5 869 073	19 258 140	2 606 487	21 841 068	-6 439 938	43 134 831
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	68 879 689	97 949 125	61 408 942	86 721 796	65 324 370	380 283 921
= Financement propre disponible (C+D)	150 198 145	175 127 137	187 281 387	206 398 955	161 666 858	880 672 483
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tx en régie)	111,4%	117,2%	117,5%	88,7%	67,4%	5
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	134 768 216	149 377 678	159 380 266	232 589 168	239 878 765	915 994 093
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	41 342 241	25 974 108	36 173 393	40 178 587	41 362 272	185 030 600
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	37 572 118	15 677 195	22 111 860	32 192 606	-7 548 943	100 004 836
- Participations et inv. financiers nets	-14 394 811	19 840 562	-12 539 589	-12 414 832	9 853 574	-9 655 097

<i>en €</i>	2014	2015	2016	2017	2018	<i>Cumul sur les années</i>
<i>+/- Variation de stocks de terrains, biens et produits</i>	0	0	0	0	0	0
<i>- Charges à répartir</i>	0	0	0	3 455 000	4 490 349	7 945 349
<i>+/- Variation autres dettes et cautionnements</i>	6 869 803	6 339 188	6 259 637	396 152	553 340	20 418 118
<i>= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre</i>	-55 959 420	-42 081 594	-24 104 179	-89 997 726	-126 922 498	-339 065 417
<i>+/- Solde des affectations d'immobilisations</i>	0	0	0	0	0	0
<i>+/- Solde des opérations pour compte de tiers</i>	1 835 139	-3 612 832	-3 280 717	3 203 137	951 762	-903 511
<i>- Reprise sur excédents capitalisés</i>	0	0	0	0	0	0
<i>= Besoin (-) ou capacité (+) de financement</i>	-54 124 281	-45 694 426	-27 384 895	-86 794 589	-125 970 736	-339 968 928
<i>Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)</i>	50 900 000	46 450 000	49 633 731	73 666 269	130 914 276	351 564 276
<i>Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global</i>	-3 224 281	755 574	22 248 836	-13 128 320	4 943 540	11 595 348

Source : CRC d'après comptes de gestion

Tableau d'amortissement prévisionnel de la dette

Tableau d'amortissement prévisionnel de la dette totale - tous budgets confondus

Année de la date de début d'exercice	CRD début d'exercice	Remboursement de capital total	Intérêts totaux	Flux total
2019	771 866 281,39 €	82 567 064,45 €	12 188 403,86 €	94 735 468,31 €
2020	704 299 216,94 €	73 438 309,02 €	10 686 274,76 €	84 124 583,78 €
2021	630 860 907,92 €	73 642 662,28 €	9 476 291,96 €	83 118 954,24 €
2022	557 218 245,64 €	73 036 715,75 €	8 416 046,59 €	81 482 762,34 €
2023	484 181 529,89 €	71 235 005,21 €	7 510 534,39 €	78 745 539,60 €
2024	412 946 524,66 €	68 005 682,01 €	6 648 222,76 €	74 653 904,77 €
2025	344 940 842,67 €	62 469 161,28 €	5 571 656,19 €	68 040 817,47 €
2026	282 471 681,39 €	51 007 585,75 €	4 660 162,70 €	55 667 748,45 €
2027	231 464 095,64 €	47 616 077,17 €	3 871 271,53 €	51 487 348,70 €
2028	183 848 018,47 €	41 931 602,93 €	3 035 854,39 €	44 967 457,32 €
2029	141 916 415,54 €	31 412 593,30 €	2 288 740,14 €	33 701 333,44 €
2030	110 503 822,24 €	23 939 860,14 €	1 864 253,57 €	25 804 113,71 €
2031	86 563 962,10 €	19 801 960,74 €	1 518 054,48 €	21 320 015,22 €
2032	66 762 001,36 €	15 520 741,92 €	1 232 642,83 €	16 753 384,75 €
2033	51 241 259,44 €	11 496 860,77 €	983 462,37 €	12 480 323,14 €
2034	39 744 398,67 €	7 816 740,92 €	795 988,63 €	8 612 729,55 €
2035	31 927 657,75 €	7 534 914,02 €	650 906,53 €	8 185 820,55 €
2036	24 392 743,73 €	7 343 070,11 €	499 497,20 €	7 842 567,31 €
2037	17 049 673,62 €	7 045 673,62 €	349 186,74 €	7 394 860,36 €
2038	10 004 000,00 €	4 419 000,00 €	218 031,45 €	4 637 031,45 €
2039	5 565 000,00 €	2 716 000,00 €	121 222,79 €	2 637 222,79 €
2040	2 869 000,00 €	1 269 000,00 €	65 089,33 €	1 334 089,33 €
2041	1 600 000,00 €	800 000,00 €	39 200,00 €	839 200,00 €
2042	800 000,00 €	800 000,00 €	18 800,00 €	818 800,00 €
total	771 866 281,39 €	786 866 281,39 €	82 689 795,19 €	869 556 076,58 €

Annexe n° 12. Le bilan du budget principal

<i>au 31 décembre en €</i>	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Fonds de roulement net global</i>	5 345 128	6 100 702	28 349 537	15 767 103	20 710 643
<i>- Besoin en fonds de roulement global</i>	-42 081 322	-20 645 612	-23 215 503	-21 873 737	-18 206 803
<i>=Trésorerie nette</i>	47 426 450	26 746 314	51 565 041	37 640 840	38 917 446
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	48,1	24,9	46,7	33,3	32,9
<i>dont trésorerie active</i>	47 426 450	26 746 314	51 565 041	37 640 840	38 917 446

Annexe n° 13. L'analyse consolidée du budget principal et des budgets annexes

en €	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Fonctionnement						
Recettes agrégées	879 378 268	908 772 086	941 428 302	962 414 791	1 005 765 865	3,40%
- Recettes et dépenses réciproques	15 213 909	26 419 333	6 372 932	5 909 287	8 969 153	-12,40%
= Recettes consolidées, tous budgets (A)	864 164 359	882 352 753	935 055 370	956 505 503	996 796 712	3,60%
Dépenses agrégées	750 532 465	771 359 036	779 106 492	791 432 695	827 074 754	2,50%
- Recettes et dépenses réciproques	15 213 909	26 419 333	6 372 932	5 909 287	8 969 153	-12,40%
= Dépenses consolidées, tous budgets (B)	735 318 556	744 939 704	772 733 559	785 523 408	818 105 600	2,70%
Résultat de l'exercice, tous budgets (A-B)	128 845 803	137 413 050	162 321 811	170 982 095	178 691 112	8,50%
Résultat de l'exercice	128 845 803	137 413 050	162 321 811	170 982 095	178 691 112	8,50%
+ Report	2 873 644	13 086 716	15 363 562	7 894 994	4 184 843	9,90%
= Résultat consolidé de l'exercice, tous budgets	131 719 447	150 499 766	177 685 373	178 877 089	182 875 955	8,50%

en €	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Encours de la dette agrégée	792 638 239	766 217 066	752 642 032	752 020 378	770 758 424	-0,70%
- Dettes réciproques	0	0	0	0	0	N.C.
Encours de la dette consolidée (tous budgets)	792 638 239	766 217 066	752 642 032	752 020 378	770 758 424	-0,70%
/ CAF brute consolidée tous budgets	195 868 218	197 433 396	231 648 440	242 030 659	253 855 391	6,70%
= Capacité de désendettement en années (dette consolidée/CAF brute consolidée)	4,05	3,88	3,25	3,11	3,04	
/ CAF brute du budget principal	142 589 809	140 697 181	189 124 666	186 427 997	198 378 504	8,60%
= Capacité de désendettement en années (dette consolidée/CAF brute du BP)	5,56	5,45	3,98	4,03	3,89	
Intérêts des emprunts et dettes	18 621 263	16 932 932	15 472 816	13 576 654	15 596 054	-4,30%

Source : CRC d'après comptes de gestion

Annexe n° 14. La refacturation des charges des budgets annexes au profit du budget principal :

Montants inscrits aux délibérations du 26 juin 2017 et 22 juin 2018

Budget annexes	2016	2017	2018	Evolution en pourcentage entre 2016 et 2018
Budget annexe eau	1 651 644 €	1 661 554 €	3 297 842 €	100%
Budget annexe assainissement	1 486 578 €	1 492 479 €	2 623 625 €	76%
Budget annexe déchets	1 554 570 €	1 563 897 €	3 425 657 €	120%
Budget annexe stationnement	291 702 €	293 452 €	186 543 €	-36%
Total	4 984 494 €	5 011 382 €	9 533 667 €	91%



Les publications de la chambre régionale des comptes
Pays de la Loire
sont disponibles sur le site :

www.ccomptes.fr/Nos-activites/Chambres-regionales-des-comptes-CRC/Pays-de-la-Loire

Chambre régionale des comptes Pays de la Loire

25 rue Paul Bellamy

BP 14119

44041 Nantes Cedex 01

Adresse mé^l. : paysdelaloire@ccomptes.fr