

28/09/2020

Courrier arrivé le
28 SEP. 2020

 Chambre régionale des comptes
Pays de la Loire

La Présidente

 Monsieur Bertrand DIRINGER
Président de la Chambre Régionale
des Comptes des Pays de la Loire
25, rue Paul Bellamy
B.P. 14119
44041 Nantes Cedex 1

Vos réf : 2020-115

Nantes, le

28 SEP. 2020

Monsieur le Président,

Par courrier daté du 30 Juillet 2020, vous m'avez transmis le rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion de Nantes Métropole auquel il a été procédé à compter de l'exercice 2014 jusqu'à « la période la plus récente ».

La Chambre observe que la situation financière de Nantes Métropole entre 2014 et 2018 est saine.

Cette situation appelle au demeurant une mise en perspective des enjeux liés à la dynamique de croissance-démographique dans laquelle la métropole nantaise est inscrite et qui n'a qu'insuffisamment été prise en considération, notamment au titre de la contractualisation avec l'État.

Pour atteindre ses objectifs, c'est en responsabilité que la métropole de Nantes a répondu aux enjeux de financement des services publics en permettant de répondre aux besoins du territoire notamment via un haut niveau d'investissement qui témoigne d'une vision à long terme et qui a un effet d'entraînement significatif sur l'économie et l'emploi local.

Le contexte actuel nécessite plus que jamais un service public proche des citoyens et des professionnels, un service public pour l'égalité réelle et la transition écologique, un service public de qualité dont la capacité à s'adapter aux situations sans précédents est tout à la fois fondamentale et remarquable.

Au titre de la transparence des informations financières, si quelques améliorations peuvent être apportées au rapport d'orientation budgétaire, en réponse à la recommandation n°5, je tiens à saluer la qualité de la fiabilité de l'information financière apportée aux membres du conseil métropolitain à l'occasion du débat d'orientation budgétaire.

En outre, en réponse à la recommandation n°7, Nantes Métropole a su faire évoluer ses outils en matière de suivi de la programmation pluriannuelle des investissements dans une logique constante d'amélioration et d'efficacité également en développant un dispositif mutualisé à l'échelle de la métropole et de la Ville de Nantes.

Le rapport porte également sur un premier bilan de la création de la Métropole.

Je souhaite souligner que ce récent statut est une reconnaissance de leur rôle stratégique et de leur responsabilité dans le développement économique et le rayonnement de notre pays.

Comme la Chambre a pu le constater, Nantes Métropole, alors communauté urbaine, avait déjà mis en œuvre la plupart des mesures contenues dans la loi MAPTAM, telle la conférence des Maires, les compétences en matière de tourisme, d'enseignement supérieur, d'urbanisme ou d'énergie.

La solidarité avec les communes membres s'est traduite également dans le pacte financier de Nantes Métropole applicable à partir de 2015, lequel a renforcé la dotation de solidarité communautaire destinée aux « petites communes » membres de la Métropole et a instauré un nouveau dispositif de fonds de concours. Le haut niveau de reversement financier aux communes est un choix assumé par la Métropole. C'est pourquoi elle n'a pas activé la possibilité offerte en 2015 de baisser de 15 % l'attribution de compensation, comme a pu le constater la Chambre.

Ainsi a été construite une gouvernance respectueuse des communes et des sensibilités politiques, ce qui a permis une large adhésion au projet métropolitain.

Par ailleurs, la Chambre constate une « évolution notable de l'étendue des mutualisations » entre les services de la Ville de Nantes et la métropole. Elle met ainsi en évidence que « 40 % des emplois métropolitains sont mutualisés avec Nantes et son CCAS ».

Ces mutualisations ont répondu aux enjeux de recherche de synergie, de fluidité et de performance. Elles ont été accompagnées d'un travail dans la durée afin d'harmoniser les processus et les modalités de gestion par exemple, le tout dans une démarche de convergence des règles et des dispositifs en matière de ressources humaines, de finances et de commande publique.

Des services communs essentiellement tournés vers la population ont également vu le jour avec les communes membres volontaires. Ils connaissent un succès notable, y compris au regard du nombre de communes qui y adhèrent. Cette dynamique récente est à encourager et, je n'en doute pas, sera amplifiée sur les mandats prochains.

Nantes Métropole donne également toute sa place et ce, de manière singulière voire précurseur en France, à l'expression et à la réflexion citoyennes dans la construction des politiques publiques et leur évaluation.

La Chambre salue ainsi « la démarche métropolitaine d'implication des citoyens au plus près de la décision politique » qui « se traduit par une organisation mettant en œuvre une méthode collaborative ». La qualité de la démarche est également constatée.

Il n'a également pas échappé à la Chambre que Nantes Métropole organise sa gouvernance ouverte au travers de diverses instances de politiques publiques et de gouvernance territoriale permettant une consultation de la société civile et des habitants.

Le titre décerné en 2019 par la Commission européenne de « capitale européenne de l'innovation » constitue ainsi une reconnaissance de la capacité de Nantes et de sa métropole à donner sens à l'innovation pour améliorer la vie des citoyens, avec eux, dans le cadre d'une gouvernance ouverte et collaborative.

Cette volonté de jouer collectif et de conserver un temps d'avance s'inscrivent dans un contexte où les services publics constituent plus que jamais une réponse aux besoins des habitants, une nécessité absolue en termes de cohésion sociale et sociétale et où l'efficacité de l'action publique trouve sa traduction directe et concrète dans le quotidien des citoyennes et des citoyens.

Voici ces quelques observations qui accompagnent celles qui sont détaillées ci-après.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.

Johanna ROLLAND
Présidente



Afin d'en faciliter la lecture, les observations de Nantes Métropole reprennent la structure du rapport d'observations définitives et son ordre de présentation.

SYNTHESE

Les informations financières et la fiabilité des comptes

La Chambre constate que Nantes Métropole organise au sein de son conseil métropolitain un débat d'orientation budgétaire « conforme à la réglementation ».

J'attire votre attention sur la quantité, la qualité et la transparence des documents fournis depuis des années et reconnues par de multiples observateurs.

J'ajoute que la qualité de la production des documents budgétaires est ainsi indéniable et assure la parfaite information du citoyen et des membres du conseil. Cette qualité peut encore s'améliorer par l'apport de quelques éléments complémentaires que Nantes Métropole s'est engagée à réaliser en réponse à la **recommandation n°5**.

En outre, les « irrégularités » que la Chambre a relevées concernant la fiabilité des comptes, n'en sont pas. De façon réitérée et à titre d'exemple, aucune régie comptable n'est créée sur les budgets annexes. Il n'y a donc pas lieu de créer des comptes distincts au Trésor pour ces budgets contrairement aux affirmations de la Chambre.

Par ailleurs, certaines opérations portées par la métropole en investissement s'inscrivent dans la durée et il n'est donc pas illogique d'avoir un niveau élevé de travaux en cours, tel qu'observé par la Chambre. Nantes Métropole s'assure régulièrement que les biens mis en service sont enregistrés en compte d'immobilisation.

Enfin, concernant le mode de calcul de l'amortissement, la collectivité a fait le choix, au regard des enjeux, de conserver la méthode de l'amortissement linéaire bien que la nomenclature M57 pose le principe de l'amortissement prorata temporis. La nomenclature M57 offre la possibilité d'y déroger.

Les effets conjugués de la dématérialisation des pièces justificatives et de la mutualisation des directions des Finances de la Ville de Nantes et de Nantes Métropole ont généré ces dernières années un rallongement du délai global de paiement.

La mise à disposition de la plateforme nationale « Chorus » a également effectivement généré de multiples problèmes techniques qui ont engendré des difficultés de paiement pour lesquelles la collectivité ne saurait être tenue pour responsable.

La mise en œuvre d'actions spécifiques a permis, dès 2019, de réduire très fortement ce délai pour atteindre 32,5 jours en juin 2019. L'effort de réduction des délais est reconnu par la Chambre et se poursuit dans la durée.

Ainsi, consciente des enjeux en présence, Nantes Métropole s'inscrit pleinement dans le sens de la **recommandation n°6** afin que les délais de paiement, qui sont ce faisant beaucoup plus courts que dans le secteur privé, soient garantis.

Par ailleurs, Nantes Métropole confirme en effet que les jours de compte épargne temps épargnés ne donnent en principe pas lieu à monétisation. Seules trois situations permettent la monétisation des jours de CET (licenciement pour inaptitude, retraite pour invalidité, décès). Ces situations sont imprévisibles, très rares et ont un impact financier limité pour Nantes Métropole (10 000 € en 2018). Le risque financier en présence est donc assumé.

A cet effet, Nantes Métropole entendra constituer des provisions pour risque qui seront évaluées sur la base du risque de monétisation réellement constaté sur ces dernières années.

Enfin, le calcul de la valorisation des travaux en régie nécessite un travail conséquent pour les équipes, tant en central (direction des finances) qu'au niveau des directions opérationnelles qui portent ces travaux (Département BATI notamment).

Nantes Métropole a effectivement fait le choix de ne pas valoriser ces travaux, au regard des enjeux financiers par rapport aux volumes de dépenses d'investissement et du travail important pour la mise en place d'un tel suivi.

La situation financière

La situation financière de Nantes Métropole est saine, comme le qualifie la Chambre, malgré la baisse significative des dotations de l'État sur la période et nonobstant la dynamique démographique de la métropole qui appelle nécessairement une adaptation des services rendus à l'utilisateur.

La hausse de la fiscalité a permis de soutenir le niveau d'investissement souhaité par l'exécutif et l'ensemble des Maires, toutes sensibilités confondues. L'évolution de l'épargne nette l'atteste mathématiquement et politiquement.

La taxe d'enlèvement des ordures ménagères a quant à elle sensiblement baissé sur la période et la Métropole ne se place qu'au douzième rang des métropoles pour la taxe d'habitation alors qu'elle se situe au troisième rang en ce qui concerne la taxe foncière sur les propriétés bâties.

Enfin, je tiens à souligner que les charges de fonctionnement sont maîtrisées, à l'appui d'un strict suivi et de la mise en œuvre des actions de « Performance ». Les objectifs fixés par Nantes Métropole ont été respectés et les décisions prises assumées.

Je ne comprends pas non plus les affirmations de la Chambre selon lesquelles "l'équilibre obtenu doit-il être relativisé au regard des circonstances particulières, comme des refacturations des charges du budget principal aux budgets annexes, particulièrement élevées".

Le poids des refacturations des charges aux budgets annexes, soit 9,5 millions d'euros en 2018, représente 2% des dépenses réelles de fonctionnement du budget principal et 7% d'un budget annexe. Il appelle ainsi à être relativisé.

Au delà de la revalorisation annuelle à l'inflation « panier du maire » qui était jusqu'alors réalisée, un travail de rebasage de l'assiette des charges des services centraux a été effectué en 2018 pour tenir compte notamment des évolutions organisationnelles. Le coût refacturé est désormais plus objectif et conforme à la réalité de la charge supportée par le budget principal pour le compte des budgets annexes.

Ces budgets nécessitent en effet des traitements et opérations spécifiques par les services centraux, tels qu'une prospective financière dédiée, des emprunts dédiés, un volume important de contrats externalisés (ex : DSP sur les déchets) à suivre, et des états budgétaires distincts à réaliser.

Enfin, je conteste fortement les remarques de la Chambre qui réduit le constat de dépassement de la limite de 1,2 % de progression annuelle des dépenses de fonctionnement du budget principal au fait que « Nantes Métropole ne soit par parvenue à engager une action résolue de maîtrise de l'augmentation de ses charges de fonctionnement ».

L'engagement contractuel avec l'État a été pris en responsabilité malgré les limites exposées. La contractualisation ne s'attache en effet qu'à suivre l'évolution des dépenses de fonctionnement sans tenir compte de l'évolution des recettes.

Or, dans une agglomération aussi attractive que la métropole nantaise, les recettes réelles de fonctionnement, grâce au dynamisme économique et à la croissance démographique, ont augmenté plus rapidement (+3,7% en 2018) que les dépenses de fonctionnement (+1,4% en 2018).

J'ai également fortement regretté les modalités de traitement de certaines dépenses, comme les charges de personnel liées à la mutualisation et j'en avais ainsi fait part au représentant de Préfet de la Loire-Atlantique.

La Cour des Comptes a, depuis, mis en évidence les limites de cette absence de prise en compte de retraitements des mutualisations.

La prospective financière 2020-2026

Concernant la prospective en matière de fiscalité, l'exercice opéré par la Chambre ne tient aucunement compte de la réforme fiscale qui pourtant produira ses effets dès 2021.

La suppression de la taxe d'habitation et ses modalités de compensation constituent le sujet de préoccupation majeure en matière financière tant dans la perte probable de dynamisme qu'au niveau de l'impact sur la répartition des dotations.

Enfin, sur la période sous contrôle, Nantes Métropole bénéficie d'une bonne santé financière et s'est considérablement désendettée. L'éventuel « effet ciseaux » mentionné par la Chambre, n'est ni observé aujourd'hui, ni à court terme.

Au titre de la programmation pluriannuelle d'investissement (PPI), la Chambre souhaite une amélioration de sa lisibilité, notamment « en intégrant des éléments de phasage sur la période couverte ».

La direction des Finances dispose d'un outil interne avancé retraçant l'intégralité des opérations d'investissement ventilées pluri-annuellement sur la période 2014-2020, correspondant à la période du mandat. L'aspect dynamique de cet outil permet l'ajustement en temps réel de la PPI et son intégration au cours des différentes phases de travail sur la prospective financière.

Il s'agit d'une PPI actualisée régulièrement, conformément au cycle de gestion de Nantes Métropole. Au delà des réunions infra annuelles inhérentes à cette activité, des séances d'arbitrage réunissant chaque directeur sont organisées chaque mois de mai, en présence du Directeur général des services en personne.

Ainsi la prospective financière est des plus pertinentes sur la prise en compte des investissements.

Je tiens à préciser que dans une logique constante d'efficacité et d'amélioration en continu du dispositif de suivi des PPI, un outil mutualisé à l'échelle de la Ville de Nantes et de Nantes métropole a été développé en interne en 2019 et est en cours de déploiement sur l'année 2020. La lisibilité de la PPI en sera renforcée. Telles sont les précisions apportées en réponse à la **recommandation n°7**.

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

Nantes Métropole n'a pas « 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 ».

Qui plus est, loin de s'opposer, ces deux éléments portent en eux l'expression de la solidarité. La dotation de solidarité communautaire répond en effet à un besoin de péréquation pour réduire les inégalités entre les communes afin d'aider les communes, et donc les usagers, les citoyens, qui en ont le plus besoin.

Les impositions présentent toujours un effort financier mais qui permet solidairement et conjugué à un effort en continu de maîtrise des charges et des coûts, de continuer de délivrer des services innovants et de qualité, dans le respect des règles et des normes et celui de l'égalité réelle des citoyennes et des citoyens et pour répondre notamment aux enjeux majeurs de mobilités, de transitions écologique et énergétique.

Organisation et gouvernance

La Chambre indique à juste titre que « la prise de décision à Nantes Métropole se veut en effet au plus près des communes-membres de la métropole ». Elle se fait avec les communes, dans le respect du rôle de l'exécutif. Je tiens à réaffirmer ici que le lien de proximité avec les usagers est gage de qualité du service public délivré. Les pôles de proximité en sont les garants.

La Chambre souligne en outre que la Mission Inspection « mériterait probablement d'être étoffée afin de renforcer son action ». Cette question appelle une attention particulière dans l'adaptation des moyens effectifs aux objectifs assignés à la mission inspection, ce, en adéquation avec la **recommandation n°1**.

A sa lecture, je souhaite souligner, au demeurant, que les fonctions de la Mission Inspection sont précisées, son périmètre déterminé et comme cela a été expliqué à la Chambre, elle exerce ses missions d'audits internes sous la dénomination de « missions d'inspections ».

L'évolution notable des mutualisations entre les services de la mairie de Nantes et ceux de Nantes Métropole est observée par la Chambre et les mutualisations entre des services de la métropole et ceux de communes "sont très modestes" selon elles.

J'aimerais souligner que plusieurs mutualisations ont été menées dans le même temps, qu'elles aient concerné des services de la Ville de Nantes, de Nantes Métropole et des communes membres.

De plus, l'observation faite par la Chambre quant à la modestie des mutualisations engagées avec les communes ne me semble pas refléter tout le travail qu'impliquent, en confiance, l'initiation et la mise en œuvre de nouvelles organisations efficaces, efficientes et pleinement opérationnelles pour rendre un service de qualité.

Des services communs, pour l'essentiel tournés vers la population, ont ainsi été créés et connaissent un succès notable, y compris au regard du nombre de communes qui y adhèrent. Cette dynamique récente est à saluer et à encourager.

Au demeurant, les communes ont toutes été sollicitées afin d'identifier les services qu'elles ont souhaité mettre en commun. Aucune n'a fait part d'une volonté de mutualiser des services supports, tels les services finances ou de ressources humaines.

Ces mutualisations ont été considérées comme une première étape permettant d'établir ses preuves avant un développement futur et progressif.

Dès lors, la **recommandation n°3** « Développer avec les communes les moyens d'une mutualisation plus ambitieuse en matière de services supports », peut être en contradiction avec le libre consentement des communes et les besoins qu'elles expriment en matière de mutualisation.

A l'inverse, la recherche d'efficience et la cohérence politique inciteraient plus à la poursuite de la création de services communs à destination des populations. Concernant les services supports, la logique de travail en réseau (finances, achat public...), dont le développement a déjà commencé, apparaît comme étant une réponse adaptée.

Au regard des travaux à conduire sur le nouveau pacte métropolitain, le schéma de mutualisation sera questionné avec les 24 communes adhérentes et de nouveaux services communs pourront être constitués en fonction des souhaits exprimés.

Enfin, la Chambre constate que « la démarche métropolitaine d'implication des citoyens au plus près de la décision politique se traduit par une organisation mettant en œuvre une méthode collaborative ». La qualité de la démarche est également constatée.

La Chambre souligne toutefois qu'il « conviendrait, pour une plus grande information des citoyens, de mettre davantage en avant les aspects financiers des projets soumis à la consultation ».

En l'espèce, les démarches d'évaluation et de dialogue citoyen visent prioritairement à réinterroger la pertinence, l'efficacité des politiques publiques et projets depuis l'expression des besoins et l'expertise d'usage.

Lorsque la démarche nécessite de réinterroger l'efficience, une collaboration est engagée avec la direction du contrôle de gestion à l'image de ce qui a été fait à la Ville de Nantes pour les modes de garde petite enfance et les bibliothèques associatives par exemple. Ces coûts ne sont pas omis devant les citoyens.

Chaque démarche d'évaluation et de dialogue citoyen produit, à l'issue d'une phase d'instruction technique, d'étude de faisabilité financière, technique et juridique et d'arbitrage politique, une série de propositions qui valent engagements de la collectivité. Ces derniers donnent lieu à délibérations.

Tel a été le cas suite aux grands débats sur la transition énergétique et sur la Loire par exemple, dans la transparence de leur coût eu égard aux estimations chiffrées.

Ainsi, à la lecture de la **recommandation n°4**, je tiens à souligner que la démarche de Nantes Métropole est engagée pour éclairer le débat démocratique, faire pédagogie de la dépense publique, soutenir les solutions citoyennes proposées en connaissance de cause des impacts financiers, tant en dépenses de fonctionnement qu'en dépenses d'investissement.

La Chambre précise également que la métropole développe « une stratégie d'évaluation du niveau de satisfaction des usagers par des outils numériques ». Elle a également conscience qu'il faut accompagner les habitants dans l'usage de ces outils sans renoncer à la relation avec les usagers qui continue d'exister via les autres canaux plus traditionnels.

*

**

SYNTHESE DES REPONSES AUX 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.

La mission inspection exerce des mission d'audit interne et sont périmètre est clairement défini. L'actualisation de la carte des risques et la couverture plus régulière de l'ensemble des secteurs à enjeux suppose, pour la Chambre, d'envisager « un renforcement de la mission inspection aujourd'hui numériquement faible (deux cadres A). ».

Cette question appelle une attention particulière dans l'adaptation des moyens effectifs aux objectifs assignés à la mission inspection.

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).

L'objectif du schéma réside dans la création de synergies et qu'en conséquence, l'évaluation de la pertinence du schéma de mutualisation ne peut être réduite à la mesure de l'impact et de ses effets en matière d'effectifs exprimés en équivalent temps plein. Cette évaluation suppose de prendre en considération l'efficience générée en termes de concordance des politiques publiques.

Le gain de postes lié à la mutualisation ne peut être conçu comme un gain mécanique et être traduit à lui seul en un indicateur de performance. En effet, il appelle à être pondéré en intégrant nécessairement une évolution forte de l'activité liée au développement du territoire.

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

Sur la période sous contrôle, les communes ont toutes été sollicitées afin d'identifier les services qu'elles ont souhaité mettre en commun. Aucune n'a fait part d'une volonté de mutualiser des services supports, tels les services finances ou de ressources humaines.

Dès lors, cette recommandation peut être en contradiction avec le libre consentement des communes et les besoins qu'elles expriment en matière de mutualisation.

A l'inverse, la recherche d'efficience et la cohérence politique inciteraient plus à la poursuite de la création de services communs à destination des populations. Concernant les services supports, la logique de travail en réseau (finances, achat public...), tel qu'elle a commencé à se développer, apparaît comme étant une réponse adaptée.

Au regard des travaux à conduire sur le nouveau pacte métropolitain, le schéma de mutualisation sera questionné avec les 24 communes adhérentes et de nouveaux services communs pourront être constitués en fonction des souhaits exprimés.

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.

La démarche de Nantes Métropole est engagée pour éclairer le débat démocratique, faire pédagogie de la dépense publique, soutenir les solutions citoyennes proposées en connaissance de cause des impacts financiers, tant en dépenses de fonctionnement qu'en dépenses d'investissement.

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.

Si des améliorations seront apportées au rapport comme Nantes Métropole s'y est engagée, la qualité de l'information financière apportée aux membres du conseil métropolitain à l'occasion du débat d'orientation budgétaire reste indéniable.

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

Consciente des enjeux en présence, Nantes Métropole s'inscrit pleinement dans le sens de cette recommandation afin que les délais de paiement, qui sont ce faisant beaucoup plus courts que dans le secteur privé, soient garantis.

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

Dans une logique constante d'efficience et d'amélioration en continu du dispositif de suivi des PPI, un outil mutualisé à l'échelle de la Ville de Nantes et de Nantes métropole a été développé en interne en 2019 et est en cours de déploiement sur l'année 2020. La lisibilité de la PPI en sera renforcée.

A titre liminaire, j'observe que de manière habituelle, les rapports de la Chambre Régionale des Comptes intègrent un chapitre relatif au suivi des recommandations du précédent contrôle. Ce chapitre fait sans doute défaut en l'espèce.

Je souhaite ainsi préciser qu'une unique recommandation avait été dressée par la Chambre à laquelle Nantes Métropole avait d'ailleurs très promptement donné suite (ajustement du taux de la Taxe d'Enlèvement des Ordures Ménagères).

J'ajoute que Nantes Métropole a également suivi les observations précédentes de la Chambre et a créé un budget annexe « Transports publics », effectif en 2019.

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

Comme la Chambre le souligne, "la métropole constitue une plaque urbaine dynamique, tant démographiquement qu'économiquement".

Elle cite également l'Insee qui titrait dans son étude parue le 26 juin 2016 que "La métropole nantaise (constitue) un premier rempart face à la crise dans les Pays de la Loire".

En effet, la défense de l'emploi, la création de nouveaux emplois sont au cœur des préoccupations prises en compte dans les politiques publiques portées par Nantes Métropole.

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

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

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

La Chambre souligne que "La métropole nantaise et le département de Loire-Atlantique n'ont pas souhaité envisagé la fusion des deux entités".

De manière plus globale, j'ajouterai qu'aucun département ni aucune métropole n'ont validé une telle fusion proposée par le gouvernement.

A propos des transferts de voirie et ouvrages d'art du Département de Loire-Atlantique vers Nantes Métropole, il convient de préciser que le dispositif et le montant retenus ont été approuvés par la Commission Locale d'Evaluation du Transfert de Charges présidée par la Chambre Régionale des Comptes des Pays de la Loire avec le satisfecit de son Président.

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

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

La Chambre fait référence au pacte fiscal et financier de Nantes Métropole applicable au 1er janvier 2015. Il a effectivement eu pour objet d'atténuer les disparités de richesse sur le territoire métropolitain via la dotation de solidarité communautaire (DSC).

Comme le souligne la Chambre, "ce sont essentiellement les huit communes les moins riches par habitant qui ont vu leur montant de dotation augmenter significativement sur la période 2014-2018.

Enfin, la Chambre affirme que la redistribution réalisée du montant résultant de la diminution de 1% de la DSC "apparaît plus comme une mesure d'affichage que susceptible d'avoir un réel impact redistributeur".

Outre ce qualificatif qui me paraît inadapté, il faut souligner que cette mesure a eu pour effet d'apporter un rééquilibrage au bénéfice des plus petites communes avec l'effet relatif réel sur leur budget.

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 dispositif des fonds de concours en fonctionnement "demeure modeste" selon la Chambre. Il représente selon elle "seulement" 620 215 euros sur la période examinée.

Il peut sembler contradictoire que d'une part, la Chambre déplore la décision de Nantes Métropole prise en matière de dotations de solidarité communautaire (DSC) et que d'autre part, elle considère le volume financier attribué au titre des fonds de concours comme "modeste".

Quoiqu'il en soit, un bilan du dispositif des fonds de concours en fonctionnement permet de mener une réflexion sur son évolution pour ce nouveau mandat. Il faut toutefois souligner que l'encadrement des dépenses réelles de fonctionnement par la contractualisation avec l'État pénalise le mécanisme des fonds de concours en fonctionnement.

3 - ORGANISATION ET GOUVERNANCE

Il convient de lever toute possible ambiguïté sur les attributions du Bureau métropolitain qui est une instance délibérative à part entière et dont l'intervention est exclusive de celle du Conseil métropolitain.

A toutes fins utiles, il est précisé que le Bureau métropolitain et la Présidente peuvent recevoir une partie des attributions du Conseil métropolitain dans les limites fixées par l'article L. 5211-10 du code général des collectivités territoriales.

Le Conseil est compétent pour tous les dossiers non visés dans les délégations au Bureau ou à la Présidente, mais aussi dans les seules matières énumérées dans les statuts.

Ainsi, le Bureau et le Conseil sont deux assemblées distinctes ayant chacune leur propre champ de compétences.

3.1 La gouvernance de Nantes Métropole

3.1.1 Des instances préparatoires de validation politique et technique multiples

Les groupes de validation techniques et politiques sont en nombre proportionné au regard des services publics et activités dont Nantes Métropole a la responsabilité.

La Chambre indique que "les contraintes d'articulation de ces instances entre elles et le cadre dans lequel chacune fonctionne rendent peu aisée la lecture de ce dispositif" sans apporter de développement sur ce point.

En réalité, l'articulation des groupes susmentionnés s'opère sans contraintes particulières et leur fonctionnement est connu des services et des élu-e-s et apprécié.

3.1.2 Les organes de gouvernance : conférences, bureau et conseils

3.1.2.1 Conférence des Maires et conférence des directeurs généraux des services

Le rapport mentionne que "Selon l'EPCI, 95% des projets de délibération sont approuvés à l'unanimité des Maires. Néanmoins, l'absence de compte rendu de cette conférence (des Maires) 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".

Je souhaite apporter une précision à cet égard en soulignant effectivement la qualité des débats en conférence des Maires. Le vote favorable par les Maires des délibérations est factuel et vérifiable.

Sauf lorsqu'il est secret, le vote de chaque membre des instances délibératives traduit ainsi inmanquablement la transparence démocratique due à chaque citoyenne et citoyen, à chaque habitant-e de la métropole.

La Chambre observe que « la lecture des comptes-rendus des conférences des DGS laisse apparaître une « information essentiellement descendante, avec peu d'intervention retranscrite des DGS des communes-membres ».

En réalité, l'information est bien partagée et un compte-rendu synthétique ne rend pas compte des échanges de manière exhaustive.

Il a également été précisé au cours du contradictoire que les ordres du jour des conférences des DGS sont co-construits avec les DGS. En effet, en amont des conférences de DGS, le réseau des DGS se réunit pour définir les attentes, proposer et préparer des sujets de débats. Ces éléments sont remontés dans le cadre d'une réunion préparatoire en présence notamment de cinq DGS et du DG délégué à la cohérence territoriale de Nantes Métropole.

A noter enfin, que suite au renouvellement des exécutifs, un débat sur l'opportunité d'un pacte de gouvernance s'est tenu lors du conseil métropolitain du 17 juillet 2020. Celui-ci a acté d'une telle nécessité et a désigné des élus pour constituer un groupe de travail en charge de la définition du pacte de gouvernance dont les enjeux sont les suivants :

- renforcer le fait métropolitain et le « sentiment » d'appartenance à la métropole,
- développer l'information et la participation des élus municipaux (métropolitains et non-métropolitains) à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation du projet métropolitain,
- faire émerger, dans le champ de compétences de la métropole, une décision métropolitaine tout en respectant la juste place des maires et des élus municipaux,
- construire les lieux d'animation des politiques publiques croisant les besoins des territoires et les orientations stratégiques dans le cadre de nouvelles modalités de gouvernance territorialisée.

En parallèle un travail similaire sera conduit avec un groupe de DGS sur le fonctionnement de la conférence des DGS.

3.2 Le pilotage des services et les relations avec les satellites

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

Je me félicite du satisfecit accordé aux processus de dialogue de gestion et de contrôle de nos partenaires opéré par les directions du Département Finances, Marchés et Performance.

La Chambre souligne en effet le caractère structuré de la démarche de contrôle des partenaires externes. Les principaux risques liés aux partenaires externes font l'objet d'un suivi via un outillage dédié (tableaux de bord des satellites, rapport administrateurs notamment) dont les données sont actualisées.

La cartographie à laquelle fait référence la Chambre était une cartographie qui avait trait à des risques « macros ». Ces risques ont en l'espèce fait l'objet d'une déclinaison assimilable à une cartographie des risques inhérents aux partenaires externes.

A des fins de communication, un tel outil permettrait d'apporter une lecture complémentaire à celle du compte administratif. Il peut permettre de résumer les grandes masses financières en jeu, consolidées en un seul schéma, en ne limitant pas l'analyse aux seuls flux dépenses/recettes et intégrant une lecture « bilantielle ». La mise en place d'une telle cartographie mieux illustrer de l'exhaustivité des engagements hors bilan pourrait donc être envisagée.

3.2.3.2 Les résultats de la démarche de performance

Au titre des résultats de la démarche Performance, il convient de rappeler que Nantes Métropole a fait le choix d'une démarche d'identification de chantiers d'optimisation portées par les directions opérationnelles plutôt que celui répondant à une logique « au ratio d'économie » identique par direction.

Cette démarche a produit ses effets puisque plus de 18 millions d'euros d'économies ont été réalisées sur la période 2015-2018. Ces économies tangibles sont traduites dans les comptes de la collectivité.

De surcroît, la réinterrogation en continu des activités portées par la collectivité et des processus associés permet, également dans une démarche d'adaptabilité et d'innovation, de ne pas générer des dépenses. Les économies induites sont quant à elles plus difficilement chiffrables et donc non valorisées.

3.2.3.3 La mission inspection

La Chambre observe « que la mission d'inspection réalise un travail de qualité » et je ne peux que m'en féliciter.

La mission inspection mutualisée est composée de 2 agents qui sont effectivement rattachées directement à la Directrice générale du secrétariat général. Elle réalise des missions d'inspection, assure le pilotage en interne des contrôles de la Cour de Comptes et de la Chambre Régionale des Comptes et participe à des actions de diffusion de la culture de déontologie auprès des agents et des élus et de prévention des risques.

En réponse à la **recommandation n° 1 « mieux identifier les rôles respectifs de l'audit interne et de la mission inspection en adaptant leurs moyens à leurs objectifs »**, sont réitérées les précisions apportées dans la phase du contradictoire sur le périmètre d'intervention de la mission inspection.

Malgré leur dénomination, les missions d'inspection conduites ne doivent pas être confondues avec les enquêtes administratives et procédures disciplinaires lesquelles sont pilotées par le Département des ressources humaines.

Il résulte de ce qui précède que la mission inspection n'exerce, sous la dénomination de « missions d'inspection », que des missions d'audits interne. Elle intervient ainsi au titre de la prévention et de la maîtrise des risques qu'ils se soient ou non révélés en appréciant le degré de fiabilité du dispositif de contrôle interne associé à des processus mis en œuvre par les services de la Ville de Nantes et de Nantes Métropole.

Comme l'indique la Chambre, la définition des dispositifs de contrôle interne relève de la responsabilité des directions. Je tiens par ailleurs à rappeler que certaines de ces fonctions de contrôle et d'évaluation sont exercées notamment par la direction du contrôle de gestion, la direction de la commande publique et le pôle dialogue citoyen, évaluation et prospective.

L'actualisation de la carte des risques et la couverture plus régulière de l'ensemble des secteurs à enjeux appellent pour la Chambre « au moins par redéploiement d'agents » d'envisager « un renforcement de la mission inspection aujourd'hui numériquement faible (deux cadres A). ».

Cette question appelle une attention particulière dans l'adaptation des moyens effectifs aux objectifs assignés à la mission inspection, ce en réponse à la **recommandation n°1**.

3.3 Une mutualisation contrastée avec les communes-membres

3.3.1 La démarche de mutualisation

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

Le Département des Ressources Humaines suit précisément l'évolution des effectifs de l'ensemble des services, y compris des services communs.

Le gain de postes lié à la mutualisation ne peut être conçu comme un gain mécanique et être traduit à lui seul en un indicateur de performance. En effet, il appelle à être pondéré en intégrant nécessairement une évolution forte de l'activité liée au développement du territoire.

L'efficacité engendrée par la dynamique des mutualisations s'apprécie au demeurant sur la durée.

Pour illustrer le propos, dans l'hypothèse où Nantes Métropole n'avait pas fait le choix dès son origine de mutualiser les services informatiques, il en aurait résulté deux directions cumulant un effectif plus important que celui du service commun d'aujourd'hui avec des processus et des outils distincts.

Je rappelle que l'objectif du schéma réside dans la création de synergies et qu'en conséquence, en réponse à la **recommandation n°2**, l'évaluation de la pertinence du schéma de mutualisation ne peut être réduite à la mesure de l'impact et de ses effets en matière d'effectifs exprimés en équivalent temps plein. Cette évaluation suppose de prendre en considération l'efficacité générée en termes de concordance des politiques publiques.

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

L'affirmation de la Chambre est erronée : les agents mutualisés travaillent pour Nantes Métropole et pour la Ville de Nantes. La majorité de ces agents ont par ailleurs pour employeur Nantes Métropole.

3.3.2.2 Le temps de travail

Dans un premier temps Nantes Métropole souhaite rappeler qu'elle applique et respecte pleinement les dispositions législatives relatives au temps de travail puisque, en vertu de l'article 7-1 de la loi n°84-53, elle était tout à fait en droit de maintenir un régime de travail à 1547 heures tel qu'il était en vigueur avant la loi n°2001-2 du 3 janvier 2011.

Parallèlement à ce choix de régime temps de travail, Nantes Métropole a également géré une politique de modération salariale qui n'a pas été sans conséquence sur la période étudiée.

Pour l'avenir, la loi de la transformation de la fonction publique du 6 août 2019 rend obligatoire à compter du 1^{er} janvier 2022, les 1607 heures au sein de la fonction publique.

Il résulte de ce qui précède que Nantes Métropole n'a pas pour l'heure d'obligation d'appliquer les dispositions relatives au temps de travail de 1607 heures par agent et que si elle entend bien entendu respecter les dispositions législatives qui s'imposeront à elle pour l'avenir, rien ne l'y obligeait jusqu'alors.

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

L'attention de la Chambre est à nouveau attirée sur le fait que, depuis 2018, le nombre de communes membres a encore évolué :

- Pour le SIG et Géonantes : 24 communes membres dès 1^{er} janvier 2018
- Pour la gestion documentaire et les archives : 17 communes au démarrage puis 24 communes à compter de cette année 2020
- Pour le service commun d'animation des ADS (et non d'instruction) : 17 communes à l'origine puis 24 communes depuis 2019.

Des services communs, pour l'essentiel tournés vers la population, ont ainsi été créés et connaissent un succès notable, y compris au regard du nombre de communes qui y adhèrent. Cette dynamique récente est à saluer et à encourager.

Au demeurant, les communes ont toutes été sollicitées afin d'identifier les services qu'elles ont souhaité mettre en commun. Aucune n'a fait part d'une volonté de mutualiser des services supports, tels les services finances ou de ressources humaines.

Dès lors, la **recommandation n°3 « Développer avec les communes les moyens d'une mutualisation plus ambitieuse en matière de services supports »**, peut être en contradiction avec le libre consentement des communes et les besoins qu'elles expriment en matière de mutualisation.

A l'inverse, la recherche d'efficience et la cohérence politique inciteraient plus à la poursuite de la création de services communs à destination des populations. Concernant les services supports, la logique de travail en réseau (finances, achat public...), tel qu'elle a commencé à se développer, apparaît comme étant une réponse adaptée.

Au regard des travaux à conduire sur le nouveau pacte métropolitain, le schéma de mutualisation sera requestionné avec les 24 communes adhérentes et de nouveaux services communs pourront être constitués en fonction des souhaits exprimés.

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

Les réseaux d'échanges sont nombreux et concernent diverses politiques publiques. Certains sont constitués avec Nantes Métropole, tel que notamment le réseau :

- des référents risques des communes,
- des référents numériques, open data,
- des référents oasis (logiciel de gestion des remarques des usagers et de suivi des interventions sur l'espace public),
- des responsables des espaces verts des communes,
- démocratie locale,
- de la biodiversité,
- énergie,
- handicap/accessibilité
- transports scolaires
- communication,

Les réseaux RGPD et TETRA cités par la Chambre ne sont ainsi que des exemples de constitution récente de réseaux à l'initiative de la Métropole.

D'autres réseaux sont également constitués, cette fois en dehors de la présence de Nantes Métropole. A titre d'exemples, les réseaux :

- des directeurs de CCAS,
- des directeurs des affaires culturelles,
- des DGS,
- jeunesse,
- formation.....

3.4 Modernisation administrative et analyse de la qualité du service rendu

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

La Chambre souligne que « la transparence financière du coût de tout projet public fait partie prenante du débat démocratique et permet une priorisation des choix ».

J'ajouterai que l'enjeu de transparence porte également en l'espèce sur la clarté du processus participatif et la traçabilité des étapes et des points de vue des citoyens rendus systématiquement publics. L'enjeu du coût des projets et des solutions font partie intégrante des éléments de débat, à la demande des parties-prenantes.

Chaque démarche d'évaluation et de dialogue citoyen produit à l'issue d'une phase d'instruction technique, d'étude de faisabilité financière, technique et juridique et d'arbitrage politique, une série de propositions qui valent engagements de la collectivité. Ces derniers donnent lieu à délibérations. Tels a été le cas suite aux grands débats sur la transition énergétique et sur la Loire par exemple.

De plus, les démarches d'évaluation et de dialogue citoyen à Nantes Métropole et à la Ville de Nantes visent prioritairement à réinterroger la pertinence, l'efficacité des politiques publiques et projets depuis l'expression des besoins et l'expertise d'usage. La méthode nantaise est reconnue nationalement dans les réseaux de l'évaluation des politiques publiques.

Lorsque la démarche nécessite de réinterroger l'efficacité, une collaboration est engagée avec la direction du contrôle de gestion à l'image de ce qui a été fait à la Ville de Nantes pour les modes de garde petite enfance et les bibliothèques associatives par exemple.

Ainsi, à la lecture de la **recommandation n°4**, je soulignerai que la démarche de Nantes Métropole est engagée pour éclairer le débat démocratique, faire pédagogie de la dépense publique, soutenir les solutions citoyennes proposées en connaissance de cause des impacts financiers, tant en dépenses de fonctionnement qu'en dépenses d'investissement.

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

Je rejoins tout à fait les observations de la Chambre lorsqu'elle souligne que "La mesure de satisfaction des usagers devrait toutefois être également opérée au regard du facteur financier" mais j'ajouterai nécessairement que Nantes Métropole est déjà inscrite dans cette démarche.

En effet et à titre d'exemple, le sujet du prix de l'eau intègre chaque année la présentation du Rapport sur Prix et la Qualité du Service (RPQS) en Commission Consultative des Services Publics Locaux (CCSPL).

L'avis des associations représentant les consommateurs est donc recueilli à cette occasion. Par ailleurs, la Direction du cycle de l'eau a sollicité régulièrement la CCSPL sur toutes ses productions. De plus, une enquête sur la perception de la politique de l'eau a été menée en 2016 dont la restitution fait bien état du retour des usagers sur le prix de l'eau et plus largement sur la tarification.

Autre exemple, concernant les déplacements, les associations d'usagers sont représentées au conseil d'administration de la SEMITAN via le « collectif transport » qui occupe un siège. Les sujets financiers y sont débattus.

CONCLUSION INTERMEDIAIRE

Les observations émises ci-avant à propos du Bureau métropolitain sont réitérées en ce qui concerne le contenu de la conclusion intermédiaire. Les dossiers soumis au Bureau sont exclusifs de ceux soumis au conseil métropolitain.

4 - LA QUALITE DE L'INFORMATION FINANCIERE ET COMPTABLE

4.1 La qualité de l'information financière

4.1.2 Débat et rapport d'orientations budgétaires

Les débats d'orientation budgétaire sont effectivement bien menés dans les délais impartis. La Chambre considère que « l'examen du rapport d'orientation budgétaire établi au titre de l'exercice 2019 a conduit à relever certaines carences ».

Je souhaite préciser que :

- sur les orientations présentées pour l'année suivante, la présentation des orientations est en totale conformité avec l'article D. 2312-3 CGCT,
- sur l'information relative à la dette, hormis la précision sur la structure de la dette cible (répartition taux fixe / taux variable) pour l'année suivante, renseignement qui sera donc intégré dans les prochains rapports, la Métropole va très loin dans les détails de la présentation de la dette par prêteur, indication du taux moyen, de la structure du taux.

- Sur les effectifs : les éléments manquants en matière RH seront intégrés aux prochains rapports d'orientations budgétaires. Il convient toutefois de préciser que ces données sont bien présentées dans le bilan social en appui du compte administratif.

En conséquence, en réponse à la **recommandation n°5**, si des améliorations peuvent être apportées au rapport comme s'y est engagée Nantes Métropole, la qualité de l'information financière apportée aux membres du conseil métropolitain à l'occasion du débat d'orientation budgétaire est indéniable.

4.1.3 Les états annexés aux documents budgétaires

Concernant les annexes B1.7, B1.8.3 et B1.9, la collectivité maintient le fait qu'elles étaient « sans objet » en 2018 du fait de l'absence de :

- renégociation d'emprunt,
- dette pour financer d'autres organismes,
- partenariat public privé sur le budget principal.

Subsiste, en outre une interrogation sur les éléments à partir desquels la Chambre affirme que l'annexe relative au personnel n'est pas correctement renseignée pour les seules années 2014 et 2017. Selon elle, un écart serait constaté entre les effectifs en ETP des annexes du compte administratif et ceux reconstitués à partir des heures payées dans les fichiers paye transmis à la recette des finances.

Nantes Métropole reste attentive à ce sujet pour l'établissement de ses prochains comptes administratifs.

La Chambre observe des carences dans la tenue de l'annexe relative aux AP/CP pour les exercices 2015 et 2016. En effet, le nouvel état annexe de 2015 n'avait pas de documentation précise ce qui a occasionné une difficulté dans la production des données. Cette annexe est renseignée depuis 2017.

En conséquence de ce qui précède, au regard du volume et de la complexité de certains documents budgétaires et annexes à produire, il convient de souligner la qualité dans la production de des documents budgétaires qui assurent la parfaite information du citoyen et des membres du conseil. Les annexes budgétaires produites ne révèlent pas de carences tangibles de la métropole.

4.1.4 La publicité des informations financières

La Chambre remarque utilement que Nantes Métropole satisfait à ses obligations de publicité des informations budgétaires générales.

Elle constate également que les données relatives aux subventions, celles relatives aux marchés publics et celles du rapport sur la situation en matière de développement durable sont publiées et rendues publiques dans le respect des textes.

4.2 La fiabilité des comptes

4.2.1 La situation des budgets annexes

Aucune régie comptable n'est créée sur les budgets annexes. Il n'y a donc pas lieu de créer des comptes distincts au Trésor pour ces budgets contrairement aux affirmations de la Chambre.

4.2.2 La situation patrimoniale

4.2.2.4 Les amortissements

Concernant le mode de calcul de l'amortissement, la collectivité a fait le choix, au regard des enjeux, de conserver la méthode de l'amortissement linéaire bien que la nomenclature M57 pose le principe de l'amortissement prorata temporis. La nomenclature M57 offre la possibilité d'y déroger.

De plus, la nomenclature M57 pose le principe de la comptabilisation des immobilisations par composant lorsque les enjeux le justifient.

Ce type d'amortissement s'impose uniquement lorsque l'un des composants représente une forte valeur unitaire, une part significative du coût de l'actif et si la durée d'utilisation est significativement différente de la structure principale. Ce n'est pas le cas pour les dépenses réalisées par notre collectivité. C'est pourquoi la collectivité n'a pas choisi d'amortir par composant.

4.2.2.5 Les immobilisations en cours

Nantes Métropole s'assure régulièrement que les biens mis en service sont enregistrés en compte d'immobilisation. Ce travail s'effectue en coordination avec la Trésorerie.

4.2.3 La consommation des crédits ouverts

Le calcul de taux de réalisation opéré par la Chambre en investissement intègre la dette en capital. Or, en dépenses, le choix est fait par la collectivité d'ouvrir plus de crédit en chapitre 16 que le seul remboursement annuel prévisionnel de la dette afin, notamment, de pouvoir avoir une gestion active de celle-ci, telle que l'opportunité de réaliser des remboursements anticipés.

De même en recettes, l'ajustement au plus près du besoin d'emprunt est un gage de bonne gestion.

C'est pourquoi il convient d'analyser les taux de réalisation sur l'investissement hors dette. Ainsi, les taux de réalisation hors dette sont respectivement de 86,5 % en dépenses d'investissement en 2017, de 87,3 % en 2018 et en recettes de 101,2 % en 2017 et de 99,2 % en 2018.

Ceux-ci sont excellents et méritent d'être mis en évidence.

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

En conformité avec la réglementation, la collectivité a fait le choix de ne pas pratiquer les reports en N+1 mais bien de reporter les crédits non réalisés sur la dernière année de l'AP. Cela ne nuit pas à la lisibilité de la gestion en AP.

De même, à chaque étape budgétaire (BM, BS, DM), un état des AP/CP est annexé et mentionne bien l'ensemble des informations dont les variations d'AP. Les membres du conseil métropolitain bénéficient donc d'une information de qualité permettant l'adoption en toute connaissance des décisions budgétaires.

4.2.5 Les délais de paiement

Les effets conjugués de la dématérialisation des pièces justificatives et de la mutualisation des directions des Finances de la Ville de Nantes et de Nantes Métropole ont généré ces dernières années un rallongement du délai global de paiement.

La mise en œuvre d'actions spécifiques a permis, dès 2019, de réduire très fortement ce délai pour atteindre 32,5 jours en juin 2019. Ces actions se poursuivent bien entendu dans la durée.

Ainsi, consciente des enjeux en présence, Nantes Métropole s'inscrit pleinement dans le sens de la **recommandation n°6** afin que les délais de paiement, qui sont ce faisant beaucoup plus courts que dans le secteur privé, soient garantis.

4.2.6 Les provisions

La Chambre reproche à Nantes Métropole de n'effectuer aucune provision pour les comptes épargne-temps des agents en indiquant que même si la monétisation des jours épargnés n'est pas prévue, « les droits ouverts représentent un coût pour la métropole ».

Nantes Métropole confirme en effet que les jours de compte épargne temps épargnés ne donnent en principe pas lieu à monétisation. Il est rappelé qu'en vertu de l'article 4 du décret 2004-878, la monétisation des CET ne peut intervenir pour les CET inférieurs à 15 jours.

Au-delà, Nantes Métropole s'est dotée de règles contraignantes impliquant seules 3 situations permettent la monétisation des jours de CET comme le souligne la Chambre.

A titre d'exemple au cours des 4 dernières années, les montants totaux décaissés par Nantes Métropole et par an au titre des CET sont chiffrés entre 845 € et 10 075 €.

En conséquence, Nantes Métropole entendra constituer des provisions pour risque au titre des comptes épargne temps qui seront évaluées sur la base du risque de monétisation réellement constaté sur ces dernières années.

4.2.7 Les travaux en régie

La Métropole fait le choix de ne pas valoriser les travaux en régie compte tenu du temps nécessaire pour y parvenir et de la contrepartie en recette par le biais du FCTVA. La masse salariale n'est en effet pas prise en compte dans l'assiette de FCTVA alors même qu'elle constitue le poids principal de la valorisation des travaux en régie.

CONCLUSION INTERMEDIAIRE

Les observations émises ci-avant sont réitérées en ce qui concerne le contenu de la conclusion intermédiaire.

5 - LA SITUATION FINANCIERE

5.1 La section de fonctionnement du budget principal

5.1.1 Les produits de gestion

5.1.1.1 Les ressources fiscales propres

La Chambre présente l'évolution de la fiscalité propre sur le budget principal, nette des restitutions, soit + 129 M€ entre 2014 et 2018. Cette évolution doit nécessairement intégrer la baisse de la Taxe d'Enlèvement des Ordures Ménagères (TEOM) opérée sur la période.

L'évolution de la fiscalité est alors de +112 M€. Cette évolution est due, pour deux tiers, à la dynamique des bases via l'effet volume et la revalorisation annuelle votée en Loi de Finances et, pour un tiers, à l'évolution des taux de fiscalité décidée par la Métropole dans le cadre de sa politique de portage de la PPI.

Afin d'apprécier de façon globale la fiscalité ménages, il conviendrait dans l'analyse comparative aux autres métropoles d'indiquer le rang de Nantes Métropole concernant la TEOM. En effet, Nantes Métropole se situe très nettement en dessous de la moyenne des métropoles concernant cette taxe dont la baisse a été décidée en 2015.

De plus, la seule analyse comparative des taux de fiscalité ne peut suffire pour apprécier véritablement les écarts entre les collectivités.

En effet, il conviendrait notamment d'intégrer à cette démarche la diminution de pression fiscale induite par les abattements facultatifs adoptés ou non par les différentes collectivités.

Ainsi, Nantes Métropole, à l'instar de la Ville de Nantes, a mis en place un système d'abattement très volontariste sur la taxe d'habitation en faveur des familles nombreuses, des familles à faibles ressources et des personnes en situation de handicap.

Tel n'est pas le cas dans l'ensemble des métropoles et des villes-centre étudiées.

5.1.1.2 Les dotations et participations

Comme le souligne la Chambre, la Métropole a connu sur la période une forte baisse de ses dotations et participations de l'État (-19%).

5.1.1.3 La fiscalité reversée

La Chambre fait référence au pacte fiscal et financier de Nantes Métropole applicable au 1er janvier 2015. Il a effectivement eu notamment pour objet d'atténuer les disparités de richesse sur le territoire métropolitain via la dotation de solidarité communautaire (DSC).

Il me semble utile de préciser que cette dotation répond à un besoin de péréquation au sein des intercommunalités afin, essentiellement, de lutter contre la fracture territoriale. Le dispositif repose ainsi sur la solidarité.

Comme le souligne le rapport page 18, «ce sont essentiellement les huit communes les moins riches par habitant qui ont vu leur montant de dotation augmenter significativement sur la période 2014-2018 et la redistribution réalisée du montant résultant de la diminution de 1% de la DSC a eu vocation à apporter un rééquilibrage au bénéfice des plus petites communes ».

Enfin, je m'oppose fortement au propos de la Chambre lorsqu'elle affirme que "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".

Qui plus est, loin de s'opposer, ces deux éléments portent en eux l'expression de la solidarité.

La dotation de solidarité communautaire répond en effet à un besoin de péréquation pour réduire les inégalités entre les communes afin d'aider les communes, et donc les usagers, les citoyens, qui en ont le plus besoin.

Les impositions présentent toujours un effort financier mais qui permet solidairement et conjugué à un effort en continu de maîtrise des charges et des coûts, de continuer de délivrer des services innovants et de qualité, dans le respect des règles et des normes et des principes d'égalité et d'équité et de répondre notamment aux enjeux majeurs de mobilités, de transitions écologique et énergétique.

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

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

En ce qui concerne le constat de dépassement de la limite de 1,2 % de progression annuelle des dépenses de fonctionnement du budget principal, l'engagement contractuel avec l'État a été pris en responsabilité malgré les limites exposées.

L'absence de signature de ce contrat se serait traduit par une reprise à 100 % sans possibilité de retraitements en cas de dépassement du taux d'évolution de 1,2 %.

Je tiens à souligner à nouveau que la contractualisation ne s'attache qu'à suivre l'évolution des dépenses de fonctionnement sans tenir compte de l'évolution des recettes.

Or, dans une agglomération aussi attractive que la métropole nantaise, les recettes réelles de fonctionnement, grâce au dynamisme économique et à la croissance démographique, augmentent plus rapidement (+3,7% en 2018) que les dépenses de fonctionnement (+1,4% en 2018), qui, pourtant, doivent s'ajuster aux besoins de la population.

Ainsi en 2018, l'épargne brute progresse de +10,2 % et l'épargne nette, intégralement affectée au financement de l'investissement, de +22,4 %.

L'absence de retraitement des recettes est particulièrement préjudiciable lorsque la collectivité perçoit des cofinancements, notamment de l'État, ou lorsqu'elle est chef de file d'un projet et perçoit des financements pour le compte d'autres collectivités, qu'elle reverse intégralement.

En outre, la majoration de l'objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement accordée au titre de l'évolution démographique ou de la construction de logements (+0,15 point) est sans commune mesure avec la progression nécessaire des dépenses pour faire face à l'afflux de population. D'autant que ce bonus a été annulé par un malus équivalent au titre de l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement entre 2014 et 2016.

Or, cette évolution défavorable s'explique notamment par des transferts de charges en 2015, dont l'effet n'a pas été neutralisé pour apprécier ce critère.

De plus, si les discussions avec les services de l'État ont permis le retraitement d'éléments exceptionnels locaux, comme les indemnités versées aux opérateurs du MIN dans le cadre de son déménagement, j'ai fortement regretté les modalités de traitement de certaines dépenses, comme les charges de personnel liées à la mutualisation.

La Cour des Comptes a, depuis, mis en évidence les limites de cette absence de prise en compte de retraitement des mutualisations.

Enfin, comme déjà exposé, la solidarité avec les communes membres, particulièrement celles qui en ont le plus besoin est actée. Les charges de fonctionnement sont maîtrisées, à l'appui d'un strict suivi et de la mise en œuvre des actions de Performance. Elles sont également évaluées en présence d'un projet d'équipement à l'étude.

5.1.2.2 Les charges de gestion à caractère général

L'évolution des frais des services extérieurs est fortement impactée par les transferts opérés dans le cadre des lois MAPTAM et NOTRe, qu'il conviendrait nécessairement et inévitablement de retraiter pour être à périmètre constant. Dès lors, contrairement à ce que mentionne la Chambre, une évolution des dépenses à caractère général de 1 % par an sur la période est constatée et constitue bien une réelle maîtrise des charges, compte tenu notamment du nécessaire accompagnement de la dynamique du territoire.

5.1.2.3 Les charges de personnel

La chambre constate que le volume des dépenses de personnel s'est accru (+ 26 % soit 5 % par an en moyenne) sur la période du contrôle.

Nantes Métropole a eu la possibilité de fournir à la Chambre une décomposition de cette augmentation qui met tout particulièrement en avant la forte modération salariale ayant eu lieu sur la période (+5,51 % en 4 ans liés au GVT et aux mesures nationales et seulement 1,27 % de mesures locales).

Dans les tableaux présentés, la Chambre met en avant, avec justesse, un niveau de croissance élevé des effectifs sur la période passant de 3 134,1 ETP en 2014, à 3 714,7 ETP en 2018, soit une augmentation de 580,6 ETP.

Cette évolution est intégralement liée aux transferts de personnels relatifs aux différentes mutualisations et transferts de compétences.

Au total sur la période, ce sont donc 604 postes qui ont été transférés à Nantes Métropole et donc supprimés à la Ville de Nantes ou au Département de la Loire Atlantique au titre de transferts de compétences, de transferts d'équipements ou de création de services communs.

Il ressort ainsi de ce qui précède qu'il est donc parfaitement inexact d'affirmer « qu'il n'est pas possible d'apprécier la justification (...) d'une partie de l'augmentation des effectifs sur la période. »

Au contraire il est indispensable de souligner sur les effectifs :

- d'une part, que leur volume transféré en provenance d'autres collectivités explique l'intégralité de l'augmentation continue des effectifs métropolitains sur la période ;

- d'autre part, qu'en parallèle les efforts de gestion déployés tant avec la mise en œuvre d'une démarche performance volontariste que par un suivi et pilotage précis avec les directions opérationnelles de leurs dépenses de personnel ont permis de stabiliser et même de légèrement faire diminuer le volume des effectifs et ce malgré l'augmentation de la population et les nouveaux services rendus.

5.1.2.5 Les autres charges de gestion : contributions obligatoires et participations

Il doit être rappelé que l'évolution des subventions de fonctionnement de 19 % ainsi que l'évolution des contributions obligatoires (hors SDIS) de +91% constatées par la Chambre sur la période prennent pleinement en compte les transferts de compétences liés à la loi MAPTAM et à la loi NOTRe.

5.2 La formation de l'autofinancement

Sur la période et contrairement à ce qui est mentionné, la collectivité a réalisé des économies de gestion. Ainsi, en l'absence d'augmentation de la fiscalité en 2015 et malgré la ponction sur les dotations de l'État, la capacité d'autofinancement (CAF) aurait été en augmentation sur la période.

Cela démontre que la stratégie financière validée en début de mandat a bien produit ses effets de financement des investissements et non de financement des dépenses de fonctionnement. L'évolution des dépenses réelles de fonctionnement est donc en adéquation avec la dynamique des recettes réelles de fonctionnement.

5.3 L'investissement : un programme ambitieux

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

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

Dans une logique constante d'efficience et d'amélioration en continu du dispositif de suivi des PPI, un outil mutualisé à l'échelle de la Ville de Nantes et de Nantes métropole a été développé en interne en 2019 et est en cours de déploiement sur l'année 2020. La lisibilité de la PPI en sera renforcée, dans le sens de la **recommandation n°7**.

5.3.2 Le financement de l'investissement

Le ratio de financement propre disponible rapporté aux dépenses d'équipement suit naturellement le cycle d'investissement du mandat. Ainsi un ratio plus faible en fin de période, à 67,4 % en 2018, ne constitue pas en soi un point de vigilance.

La perception du FCTVA et des subventions des partenaires à venir en décalé, permettra de ré-augmenter ce ratios à court terme. De plus, l'analyse des ressources propres disponibles doit être corrélée à l'analyse de la situation de la collectivité en matière d'endettement.

Avec une capacité de désendettement de 3,3 ans à fin 2018, ce qui est assez unique parmi les métropoles de France, Nantes Métropole dispose d'un levier pour venir financer ses investissements.

5.4 L'endettement

5.4.1 Le niveau de la dette

Le très bon niveau de capacité de désendettement de la métropole est à souligner et traduit sa faculté à financer un haut niveau d'investissement.

5.4.2 La structure de la dette

Le profil d'amortissement linéaire est classique, compte-tenu du volume et du nombre d'emprunts de la collectivité et il ne présente pas de risque.

Ce profil d'amortissement est par ailleurs intégré dans toutes les approches prospectives. C'est bien la capacité de désendettement qui est l'indicateur de prudence, qui permet de déterminer la possibilité pour la collectivité de faire face à un programme d'investissement important.

5.5 La situation bilancielle

5.5.1 Le fonds de roulement

5.5.2 La trésorerie

Il est rappelé que la direction des Finances a mis en place un plan de trésorerie afin de faire face à l'ensemble des décaissements tout en limitant le niveau du solde du compte au trésor, celui-ci ne faisant pas l'objet de rémunération et réduire ainsi les frais financiers liés à l'utilisation de lignes de trésorerie.

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

5.6.4 Analyse consolidée du budget principal et des budgets annexes

Le très bon niveau de capacité de désendettement de la métropole est à souligner.

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

Le poids des refacturations des charges aux budgets annexes, soit 9,5 millions d'euros en 2018, représente 2% des dépenses réelles de fonctionnement du budget principal et 7% d'un budget annexe. Il appelle ainsi à être relativisé.

Au delà de la revalorisation annuelle à l'inflation « panier du maire » qui était jusqu'alors réalisée, un travail de rebasage de l'assiette des charges des services centraux a été effectué en 2018 pour tenir compte notamment des évolutions organisationnelles.

Le coût refacturé est désormais plus objectif et conforme à la réalité de la charge supportée par le budget principal pour le compte des budgets annexes.

Ces budgets nécessitent en effet des traitements et opérations spécifiques par les services centraux, tels qu'une prospective financière dédiée, des emprunts dédiés, un volume de contrats externalisés volumineux (ex : DSP sur les déchets) à suivre, et des états budgétaires distincts à réaliser.

CONCLUSION INTERMEDIAIRE

Les observations émises ci-avant sont réitérées en ce qui concerne le contenu de la conclusion intermédiaire.

5.7 La situation en 2019 et la prospective 2020-2026

La Chambre a procédé à un exercice de prospective financière et s'est pour cela fondée sur ses propres hypothèses, traduites dans un scénario au titre duquel la collectivité ne peut aucunement être engagée.

Précisément concernant la prospective en matière de fiscalité, l'exercice opéré par la Chambre ne tient aucunement compte de la réforme fiscale qui pourtant produira ses effets dès 2021.

Or, la suppression de la taxe d'habitation et ses modalités de compensation constituent le sujet de préoccupation majeure en matière financière tant dans la perte probable de dynamisme que d'impact sur la répartition des dotations.

5.7.1 L'analyse prospective fournie par Nantes Métropole

A la demande de la Chambre, la direction des Finances a transmis l'un des scénarios de prospective sur lequel elle a travaillé, proche du « fil de l'eau ».

Il s'agit d'un document de travail interne, non diffusable, utilisé pour éclairer l'exécutif et qui n'a aucune valeur d'engagement.

Ce scénario ne préjuge pas des choix politiques et de la stratégie financière qui seront décidés par l'exécutif.

5.7.2 Les hypothèses retenues par la chambre

5.7.2.1 Méthodologie et paramètres retenues

Il est rappelé que les éléments repris par la Chambre n'avaient aucune valeur d'engagement. C'est donc la Chambre et elle seule qui retient une hypothèse de PPI de 2 milliards d'euros ainsi qu'une stabilisation de la DSC.

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

L'éventuel « effet ciseaux » mentionné par la Chambre, n'est ni observé aujourd'hui, ni à court terme.

CONCLUSION INTERMEDIAIRE

Les observations émises ci-avant sont réitérées en ce qui concerne le contenu de la conclusion intermédiaire.