



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

METZ MÉTROPOLE : UNE SITUATION FINANCIÈRE FAVORABLE

(Département de la Moselle)

Exercices 2019 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	4
RECOMMANDATION.....	6
PROCÉDURE.....	7
INTRODUCTION.....	8
1 DES EXCÉDENTS EN CROISSANCE ENTRE 2019 ET 2023	8
1.1 La gestion des déchets, des équipements culturels et de la voirie, principales compétences exercées par la métropole.....	10
1.2 Des produits de gestion constitués principalement de ressources fiscales en forte hausse	14
1.2.1 Des recettes fiscales légèrement inférieures aux autres métropoles	15
1.2.2 D'importantes disparités dans les flux entre la métropole et ses communes.....	16
1.3 Des charges augmentant moins vite que les produits.....	18
1.3.1 Une évolution globale des charges maîtrisée	19
1.3.2 Une augmentation des effectifs et des charges afférentes.....	20
1.3.2.1 Les créations de postes et les mesures de revalorisation	20
1.3.2.2 Des pratiques irrégulières pouvant être à l'origine de surcoûts.....	22
1.3.3 Une augmentation de 25 % des subventions qui pèse sur les charges de gestion	24
1.4 Une hausse de l'excédent brut de fonctionnement (EBF), atteignant plus de 150 M€ en cumulé	26
2 UNE RÉDUCTION DE L'ENCOURS DE DETTE, RÉSULTAT D'UNE ÉPARGNE EN PROGRESSION ET D'INVESTISSEMENTS MODÉRÉS.....	28
2.1 Un niveau d'épargne favorable	28
2.1.1 Une épargne nette légèrement supérieure à la moyenne	28
2.1.2 Un niveau d'épargne en partie obtenu grâce à une TEOM supérieure aux besoins	30
2.2 Des dépenses d'investissement sensiblement inférieures à la moyenne	32
2.2.1 L'acquisition d'un nouveau siège métropolitain et la voirie, principaux postes d'investissement.....	33
2.2.2 Des investissements en grande partie autofinancés.....	34
2.3 Une dette en diminution et un niveau de trésorerie élevé	35
3 UNE SITUATION FINANCIÈRE FAVORABLE QUI DEVRAIT PERMETTRE DE RÉALISER LES FUTURS INVESTISSEMENTS	38
3.1 Un plan d'investissement de plus de 300 M€ à horizon 2026.....	38
3.2 Une mise en œuvre du plan principalement effective à compter de 2024	40
3.3 Une situation financière plus favorable qu'anticipée	40

ANNEXES.....	42
Annexe n° 1. Carte de la métropole et liste des communes membres	43
Annexe n° 2. Principales compétences de Metz Métropole.....	46
Annexe n° 3. Situation financière de Metz Métropole.....	48
Annexe n° 4. Prévisions 2024 et prospective financière à horizon 2026.....	49
Annexe n° 5. Situation financière des deux principaux budgets annexes	51

SYNTHÈSE

La métropole messine, dénommée Metz Métropole, regroupe actuellement 46 communes, pour une population de 230 000 habitants et une superficie de 320 km².

Elle exerce de nombreuses compétences telles que l'organisation des mobilités avec le réseau de transports « Le Met », la gestion des déchets ménagers, celle des zones d'activité économique, la création et l'entretien de la voirie ou encore la gestion d'équipements culturels tels que l'Opéra-Théâtre de Metz.

Dans le cadre de ce contrôle, portant sur l'exercice 2019 à la période la plus récente, la chambre a examiné la situation financière de l'établissement. En parallèle, elle a également ouvert un contrôle coordonné de la métropole pour l'exercice de la compétence « transports » et de la société exploitant le réseau. Les observations de la chambre sur cette thématique figurent dans un rapport distinct.

Une situation financière favorable marquée par un faible endettement

Entre 2019 et 2023, Metz Métropole a enregistré une progression continue de son excédent brut de fonctionnement, soutenue par une augmentation régulière des recettes, principalement d'origine fiscale, qui a dépassé la croissance des charges, malgré l'inflation et l'élargissement des compétences. La métropole dispose d'une capacité d'épargne supérieure aux métropoles comparables. En 2024, les charges ont augmenté plus rapidement que les produits (9 % contre 6 %) mais la capacité d'autofinancement nette a néanmoins continué sa progression.

Metz Métropole se distingue par un faible endettement et une capacité de désendettement rapide, tout en disposant d'un niveau de trésorerie comparable à ses homologues. Cette situation financière solide s'explique notamment par des investissements nettement inférieurs à ceux observés dans un échantillon de comparaison.

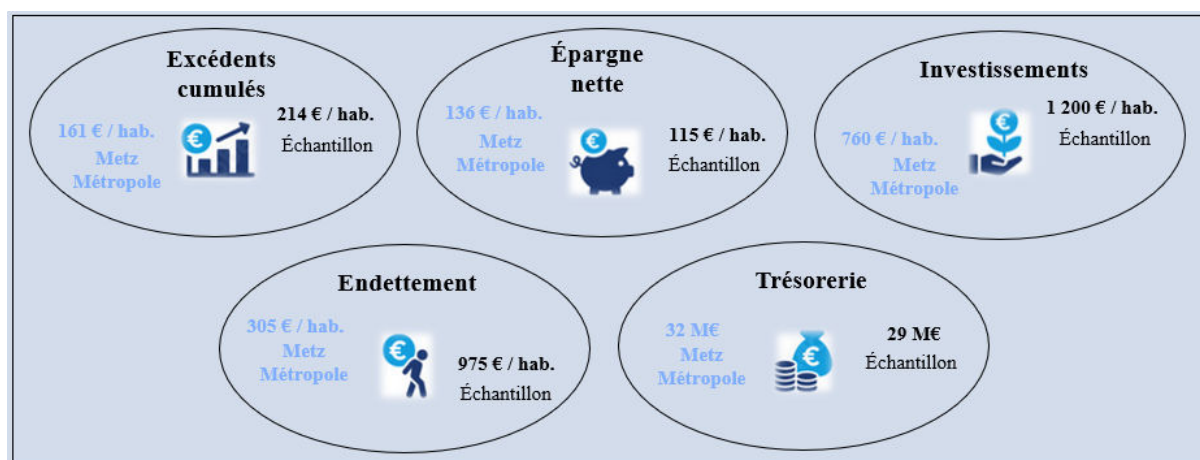
La nécessité de mettre en adéquation les recettes et les dépenses du service de gestion des déchets en diminuant le niveau de fiscalité

La chambre constate des écarts importants entre les prévisions et les réalisations de recettes de taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

Cette taxe doit être affectée exclusivement à la gestion des ordures ménagères. Or, durant toute la période contrôlée, son montant a systématiquement excédé les dépenses effectives du service, permettant à la métropole de dégager un excédent. En 2023, la chambre estime que cette taxe aurait dû être réduite de 15 € par habitant.

En conséquence, la chambre recommande de mettre en adéquation les recettes et les dépenses de ce service public.

Les chiffres clés de la situation financière de la métropole, en comparaison à ses homologues (2023)



RECOMMANDATION

Recommandation n° 1. : Mettre en adéquation les recettes et les dépenses du service public de la gestion des déchets.

PROCÉDURE

Le contrôle des comptes et de la gestion de Metz Métropole, inscrit au programme de la chambre régionale des comptes Grand Est, a porté sur les exercices 2019 à nos jours. À l'occasion de ce contrôle, la chambre s'est concentrée sur la situation financière de l'établissement et sur les dépenses consacrées aux principaux équipements qu'elle possède ou qu'elle finance avec d'autres collectivités. En parallèle, la chambre a également ouvert un contrôle coordonné de la métropole pour l'exercice de la compétence « transports » et de la société exploitant le réseau. Les observations de la chambre sur cette thématique figurent dans un rapport distinct.

Le 29 août 2024, une lettre d'ouverture de contrôle a été notifiée au président actuel de la métropole ainsi qu'à son prédécesseur.

L'entretien précédant les observations provisoires, prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, s'est tenu le 18 novembre 2024 avec le président actuel et le 13 novembre 2024 avec son prédécesseur. Les observations provisoires retenues par la chambre lors de son premier délibéré ont été notifiées entre le 17 janvier et le 11 février 2025. Après examen des réponses reçues, la chambre a arrêté ses observations définitives lors de son délibéré du 2 avril 2025.

INTRODUCTION

D'abord district, fondé en 1975, puis communauté d'agglomération en 2002, l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) regroupant les communes de l'« agglomération messine » a accédé au statut de métropole le 1^{er} janvier 2018.

Metz Métropole¹ est composée de 46 communes, dont deux intégrées en 2022 et 2023², et regroupe plus de 230 000 habitants sur environ 320 km² d'espaces urbains et ruraux (cf. annexe n° 1). Elle exerce des compétences³ (cf. annexe n° 2), en lieu et place de ses communes membres, telles que l'organisation des mobilités avec le réseau de transports « Le Met », qui fait l'objet d'un contrôle distinct de la chambre, la gestion des déchets ménagers, celle des zones d'activité économique, la création et l'entretien de la voirie ou encore la gestion d'équipements culturels tel que l'Opéra-Théâtre de Metz. Le département de la Moselle lui a également transféré des compétences dans le domaine social, à compter du 1^{er} janvier 2020, et la gestion de la voirie départementale traversant son périmètre, devenue ainsi voirie métropolitaine, à compter du 1^{er} juin 2021.

La chambre a examiné la situation financière de l'établissement⁴, à compter de l'exercice 2019 jusqu'à la période la plus récente, à travers l'examen de ses recettes, notamment fiscales, et de ses dépenses, tant en fonctionnement qu'en investissement (parties 1 et 2). Elle a également cherché à savoir si les ressources financières de la métropole lui permettront de financer les principaux projets qu'elle entend mettre en œuvre à l'horizon 2026 (partie 3).

1 DES EXCÉDENTS EN CROISSANCE ENTRE 2019 ET 2023

La gestion des déchets, comme celle des équipements culturels et de la voirie constituent les principales compétences exercées par la métropole et représentent plus de 50 % du total des dépenses de l'établissement (1.1). Entre 2019 et 2023, les produits de la métropole ont progressé de 18 %, plus rapidement que les charges (+ 13 %). Cette progression s'explique en grande partie par celles des ressources fiscales constituant la majorité des produits de gestion (1.2). Jusqu'en 2023, bien que les charges aient augmenté, leur hausse est restée inférieure à celle des produits, malgré un taux d'inflation élevé et une augmentation des charges de personnel. (1.3).

¹ Dénommé « Metz Métropole » par son décret de création, l'établissement a entamé une procédure de changement de dénomination en « Eurométropole de Metz » par une délibération de mai 2021. Le préfet de la Moselle n'a pas validé ce changement en estimant que la métropole n'est pas frontalière d'autres pays européens, mais a autorisé l'utilisation du mot « euro » comme « instrument publicitaire ». Saisi par la métropole, le tribunal administratif de Strasbourg a validé la décision du préfet le 4 novembre 2024. Pour l'heure, deux dénominations coexistent : « Metz Métropole » pour les actes officiels et « Eurométropole de Metz » pour la communication.

² Roncourt en 2022 et Lorry-Mardigny en 2023.

³ L'article L. 5217-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) énumère les compétences exercées de plein droit par les métropoles en lieu et place des communes membres.

⁴ Le présent rapport ne traite pas du budget annexe consacré aux transports publics.

Cette dynamique a permis de générer un excédent brut de fonctionnement⁵ (EBF), d'un montant cumulé de plus de 150 M€ entre 2019 et 2023 (1.4). En 2024, la tendance observée s'inverse : les produits s'accroissent de seulement 6 % tandis que les charges augmentent de 9 %.

Le budget de la métropole se compose d'un budget principal (BP) et de quatre budgets annexes⁶ (BA) retraçant des activités de nature administrative ou industrielle et commerciale.

Tableau n° 1 : Architecture budgétaire de la métropole en 2023

Nature du budget	Nomenclature	Type de service	Total des produits
Budget principal	M57		67 %
Budget annexe « Zones en régie »	M57	SPA	> 0 %
Budget annexe « Archéologie préventive »	M57	SPA	> 0 %
Budget annexe « Transports publics »	M43	SPIC	30 %
Budget annexe « Déchetteries »	M4	SPIC	2 %

Source : CRC. Note : le terme « SPA » désigne des services publics administratifs et le terme « SPIC » des services publics industriels et commerciaux.

L'analyse de la situation financière qui suit porte sur le budget consolidé de la métropole, à savoir le budget principal et les deux budgets annexes relatifs aux services publics administratifs (SPA). En effet, les budgets annexes liés aux services industriels et commerciaux (SPIC) doivent être équilibrés et les collectivités ne sont pas autorisées, sauf exception, à couvrir leurs dépenses par des financements du budget principal. La situation financière du budget lié aux transports publics est analysée dans un rapport distinct.

⁵ L'excédent brut de fonctionnement (EBF) résulte de la différence entre les produits de gestion et les charges de gestion. Il mesure l'excédent (ou le déficit) né de l'activité courante de la structure. Ce solde ne comprend ni les dotations aux amortissements, ni les produits et charges à caractère financier et spécifique.

⁶ Un budget « eau potable » avait été créé en 2018 à la suite du transfert de la compétence dans le cadre du passage en métropole. Il avait pour objet de gérer les délégations de service public transférées par les communes dans l'attente de leur expiration. Le budget 2022 comptabilise les dernières opérations avant sa clôture définitive.

Comparaison de Metz Métropole avec un échantillon de métropoles de moins de 350 000 habitants

Au 1^{er} janvier 2024, la France compte 21 métropoles, dont sept regroupent une population inférieure à 350 000 habitants. Afin de situer la métropole messine, le présent rapport compare ses principales données financières à celles de métropoles de taille similaire, à l'exception de Brest, qui présente des caractéristiques singulières (*cf.* le rapport de la chambre régionale des comptes Bretagne : une de plus petites communautés urbaines françaises devenue métropole dès 2015, avec seulement huit communes et une forte intégration, tant au niveau des compétences transférées que de la mutualisation des moyens). Cet échantillon intègre des métropoles dont la sociologie et l'économie des territoires ainsi que le niveau d'intégration, c'est-à-dire le nombre de compétences exercées, diffèrent. À ce titre, Metz Métropole présente le coefficient d'intégration fiscale (0,46) le plus proche de la moyenne de l'échantillon (0,47). Dès lors, les indicateurs financiers de l'échantillon constituent des repères d'analyse mais n'ont pas de valeur normative.

Les comparaisons portent sur divers ratio financiers (EBF, capacité d'autofinancement...), le niveau d'endettement, le montant des investissements et le niveau d'équipements, *etc.*

Les cinq métropoles constituant l'échantillon de comparaison sont les suivantes :

Métropole	Nombre d'habitants au 1 ^{er} janvier 2024	Coefficient d'intégration fiscale (CIF) en 2024 ⁷
Dijon Métropole	262 311	0,42
Métropole du Grand Nancy	261 643	0,59
Orléans Métropole	297 846	0,41
Tours Métropole Val de Loire	302 825	0,41
Clermont Auvergne Métropole	301 376	0,55
Metz Métropole	232 797	0,46

Source : INSEE (Institut national de la statistique et des études économiques) et portail des collectivités locales pour le CIF.

1.1 La gestion des déchets, des équipements culturels et de la voirie, principales compétences exercées par la métropole

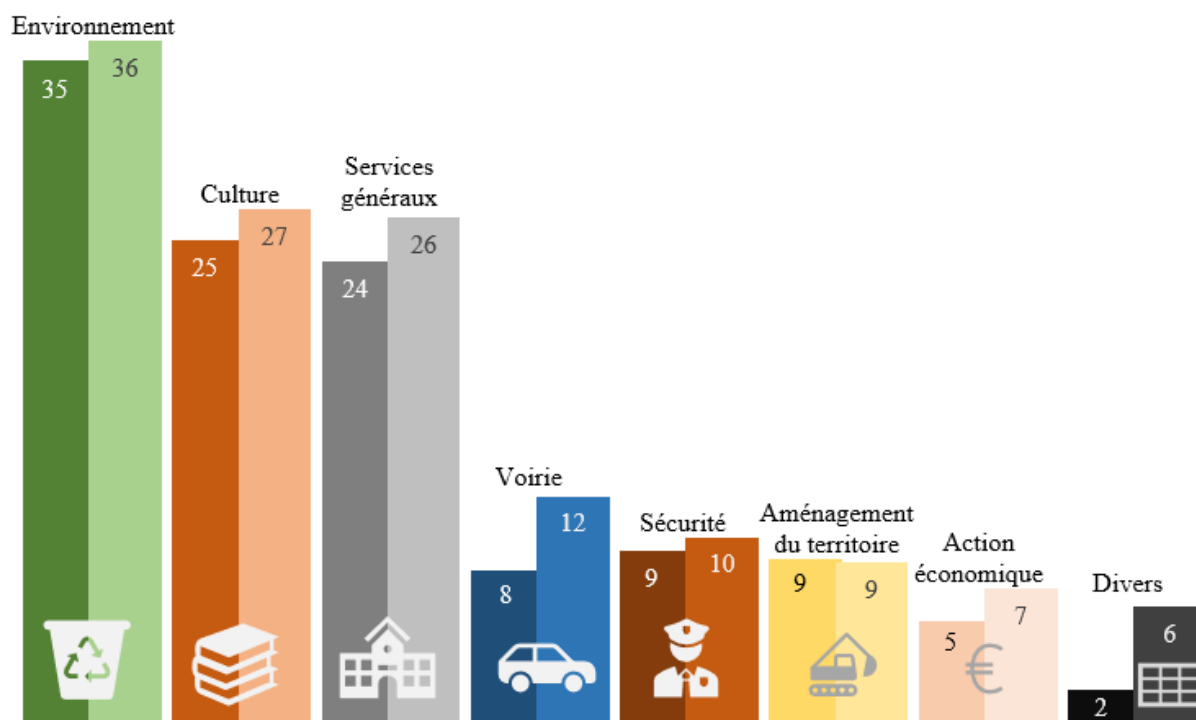
L'EPCI exerce les compétences prévues pour les métropoles à l'article L. 5217-2 du code général des collectivités territoriales ainsi que les compétences suivantes : fourrière animale,

⁷ Le coefficient d'intégration fiscale (CIF) permet de mesurer l'intégration d'un EPCI à fiscalité propre au travers du rapport entre la fiscalité qu'il lève et la totalité de la fiscalité levée sur son territoire par les communes et leurs groupements, à fiscalité propre ou non. Il constitue un indicateur de la part des compétences exercées au niveau du groupement.

archéologie préventive et création, schéma directeur cyclable, gestion et entretien des sentiers de randonnée (cf. annexe n° 2).

Plus de 50 % des dépenses de fonctionnement de la métropole (budget principal) sont allouées à la gestion des déchets, à la culture et à l'entretien de la voirie. Les ordres de grandeur demeurent constants durant la période contrôlée.

**Graphique n° 1 : Dépenses de la métropole par nature en M€ – budget principal
évolution entre 2019 et 2023**



Source : CRC à partir des comptes administratifs 2019 et 2023.

Lecture : les bâtons de gauche représentent les dépenses de 2019, ceux de droite, les dépenses de 2023.

Note : les opérations non ventilées ne sont pas reprises ici (respectivement 35 M€ et 54 M€ en 2019 et 2023)

En 2023, parmi les 36 M€ consacrés à l'environnement, près de 29 M€ sont destinés à la collecte et au traitement des déchets. Le coût⁸ de gestion des déchets de la métropole, à savoir 109 € par habitant, est sensiblement identique à la moyenne du Grand Est « urbain » qui s'établit à 105 €.

⁸ Les coûts comparés ici correspondent aux « coûts moyens aidés » de l'année 2022, les données de l'ADEME (Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie) relatives à l'année 2023 n'étant pas encore disponibles. Le coût aidé tel que défini par l'annexe XIII du CGCT correspond à « l'ensemble des charges, notamment de structure, de collecte et de transport, moins les produits industriels (ventes de matériaux et d'énergie, prestations à des tiers), les soutiens des organismes agréés pour la gestion des déchets et les aides publiques ».

Un peu plus de 25 M€ sur les 27 M€ consacrés à la culture sont destinés au financement des établissements culturels gérés ou financés par la métropole. Rapporté à l'habitant, cela représente une dépense globale d'environ 101 € par habitant, répartie entre les différents équipements présentés ci-après.

Tableau n° 2 : Le coût des équipements culturels de la métropole (2023)

Équipements culturels	Coût net pour la métropole (en M€)	Coût net par habitant (en €)	Coût net par usager
ÉSAL (école supérieure d'art de Lorraine)	2	9,2	<u>Coût par élève = 7 787 €</u> (nombre d'élèves : 273)
Centre Pompidou-Metz	5	22,4	<u>Coût par visiteur = 17 €</u> (nombre de visiteurs : 301 449)
Musée de la Cour d'Or	3	13,5	<u>Coût par visiteur = 39 €</u> (nombre de visiteurs : 80 767) Coût complet : 42 € (dont 2,3 € financés par de la mise à disposition des locaux et des legs)
Conservatoire	6	25,3	<u>Coût par élève = 3 746 €</u> (nombre d'élèves : 1 569) Coût complet : 4 109 € (dont 263 € financés par les frais d'inscription et 79 € par des subventions)
Opéra-Théâtre	7	30,3	<u>Coût par spectateur = 332 €</u> (nombre de spectateurs : 21 218) Coût complet : 371 € (dont 33 € financés par la billetterie)
Coût net métropolitain des équipements culturels	23	≈ 101	

Source : CRC à partir du grand livre 2023 de la métropole. Les dépenses comptabilisées incluent les charges courantes de fonctionnement, les prestations de services, les locations et les charges de personnel. Elles ne comprennent pas les dotations aux amortissements.

Note : l'ÉSAL et le Centre Pompidou-Metz étant des établissements publics de coopération culturelle, les dépenses allouées par la métropole à ces établissements correspondent à des subventions de fonctionnement. Pour les établissements gérés en régie (musée de la Cour d'Or, conservatoire et Opéra-Théâtre), les coûts sont « nets », c'est-à-dire obtenus après soustraction des recettes externes reçues par la métropole (paiement des usagers, subventions reçues d'autres entités que la métropole, mécénat).

Metz Métropole finance principalement les équipements qu'elle gère directement, avec des contributions externes limitées. L'Opéra-Théâtre constitue l'équipement le plus coûteux, représentant 30 € par habitant. Ses coûts d'exploitation s'élèvent à 332 € par spectateur. De plus, la métropole a réalisé des travaux de rénovation des toitures pour un montant de 5 M€ et

prévoit des investissements⁹ de modernisation d'environ 17 M€ à compter de l'été 2025, impliquant une fermeture d'environ deux ans.

S'agissant de la voirie, sur les 12 M€ dépensés, 9,7 M€¹⁰ ont financé l'entretien et l'équipement des routes métropolitaines, soit un coût de 8 848 € par kilomètre¹¹ géré.

Au surplus, la chambre observe que les dépenses en matière de voirie pourraient être plus élevées si la compétence était exercée intégralement.

Une compétence « voirie » non intégralement exercée

Depuis le 1^{er} janvier 2018, date d'accès au statut de métropole, l'établissement exerce de plein droit, en lieu et place des communes membres¹², la compétence « création, aménagement et entretien de voirie »¹³, qui a pour caractéristique d'être constituée d'un « bloc insécable d'attributions »¹⁴. Elle s'exerce sur la totalité de l'emprise du domaine public routier¹⁵ et de ses accessoires indissociables (chaussée, trottoirs, talus, *etc.*).

En vertu d'une délibération du 18 décembre 2017 et de son dernier règlement de voirie, adopté le 18 mars 2024, l'établissement a expressément exclu de son champ d'intervention l'éclairage public et la viabilité hivernale, sauf dans les zones d'activité économique. Or, ces deux missions relèvent pourtant des attributions du gestionnaire de la voirie, en l'espèce la métropole, sur toute sa zone géographique de compétence. Le président de la métropole estime qu'elles relevaient des pouvoirs de police générale des maires, au sens de l'article L. 2212-2 du CGCT. La chambre rappelle néanmoins que cette faculté s'exerce sans préjudice de la compétence du gestionnaire de la voirie. En effet, conformément à la jurisprudence et à la doctrine administrative¹⁶, la métropole demeure responsable de la viabilité hivernale et de l'éclairage public concourant à la sécurité routière, et sa responsabilité peut être engagée, en tant que gestionnaire de la voirie, en cas de défaillance.

La chambre relève également une ambiguïté dans la répartition des compétences concernant certains espaces comme les places publiques. En effet, par la même délibération de 2017, une liste limitative de places, uniquement situées à Metz, a été intégrée à la compétence métropolitaine de « création, aménagement et entretien des espaces publics dédiés à tout mode de déplacement

⁹ Dans le plan pluriannuel d'investissement (PPI) en cours, à savoir sur la période 2022-2026.

¹⁰ En complément de dépenses propres à la voirie, 2,3 M€ ont concerné des dépenses liées au transport public de voyageurs (1,4 M€), gares et infrastructures routières (0,7 M€) et circulations douces (0,2 M€).

¹¹ La métropole gère 1 100 km de voiries métropolitaines (*cf.* le PPI 2022-2026 évoqué en conseil métropolitain du 13 décembre 2021). Le département a transféré 288 kms de route à la métropole en 2021.

¹² En vertu du principe d'exclusivité, le transfert de la compétence a également pour conséquence d'entraîner le dessaisissement des communes membres (CE, 16 octobre 1970, *Commune de Saint-Vallier*, n° 71536).

¹³ Article L. 5217-2 du CGCT.

¹⁴ CE, 18 mai 1988, *Commune de Decines-Charpieu*, n° 53575 ; Rép. min., QE n° 18823, JO Sénat, 19/05/2016, p. 2102.

¹⁵ Article L. 111-1 du code de la voirie routière.

¹⁶ Éclairage public : CAA de Marseille, 1^{er} décembre 2015, Préfet du Gard, n° 14MA01791 (« *les dispositifs d'éclairage concourent à la sécurité des usagers de la voie et doivent être regardés comme [...] constituant un accessoire indissociable [de la voirie]* ») ; Rép. min., QE n° 05180, JO Sénat, 14/06/2018, p. 2995 (« *en revanche, l'éclairage public d'ornementation qui n'a qu'un objectif esthétique reste de la compétence communale* »). Viabilité hivernale : l'entretien de la voirie inclut les opérations de viabilité hivernale (CE, 8 juin 1994, *Département d'Indre-et-Loire*, n° 52867 ; CAA de Nantes, 10 avril 1995, *Département d'Ille-et-Vilaine*, n° 94NT00648 ; Rép. min., QE n° 07859, JO Sénat, 19/09/2013, p. 2720).

urbain ». Cela signifie que les places publiques des autres communes membres n'entrent pas dans le champ d'action de la métropole, ni par la voie de la compétence « voirie », ni par celle dédiée aux espaces publics. Or, dès lors que ces espaces sont affectés à la circulation publique ou à la circulation des piétons, ils font partie intégrante du domaine public routier et devraient donc relever de la compétence de la métropole, à tout le moins en tant que gestionnaire de la voirie¹⁷.

Les deux ordonnateurs précisent que la répartition des compétences ainsi adoptée résulte d'un choix politique, certains maires, notamment dans les plus petites communes, étant désireux de ne pas perdre leur champ d'action dans ces domaines.

La chambre rappelle à la métropole son obligation d'exercer pleinement ses compétences et l'invite, par conséquent, à assumer l'intégralité des charges afférentes tant en fonctionnement qu'en investissement. Elle avait déjà formulé ce rappel à l'une des communes membres de la métropole, Marly, dans un rapport publié en 2022. Le maire de cette commune a précisé à la chambre avoir entamé les démarches nécessaires au transfert mais s'être heurté au refus de la métropole.

1.2 Des produits de gestion constitués principalement de ressources fiscales en forte hausse

Les ressources fiscales, en constante progression sur la période, constituent l'essentiel des produits de gestion de la métropole. Leur niveau reste néanmoins inférieur à celui de l'échantillon (1.2.1). Une part est redistribuée aux communes via les attributions de compensation. En complément, celles-ci bénéficient aussi de la dotation de solidarité communautaire qui vise à réduire les disparités de ressources et de charges sur le territoire métropolitain. Néanmoins, en raison notamment de la présence plus ou moins forte d'entreprises dans leur ressort, la chambre observe des différences importantes dans les montants reversés par la métropole aux communes membres (1.2.2).

En 2023, les recettes de fonctionnement atteignent 170 M€ et enregistrent une progression globale continue de 18 % (+ 26 M€) depuis 2019 en raison :

- du dynamisme des ressources fiscales propres, dont le produit est en hausse de 14 % (+ 16,7 M€) ;
- de l'augmentation de 21 % des ressources institutionnelles (+ 7,6 M€).

Les ressources fiscales représentent plus de 60 % des recettes totales. La fiscalité totale nette¹⁸ a enregistré une hausse de 20 % sur la période étudiée, dont 17 % depuis 2021.

Les ressources institutionnelles ont progressé de 21 % sur la période pour s'établir à 44 M€ en 2023. Elles sont notamment liées aux différents transferts de compétences du

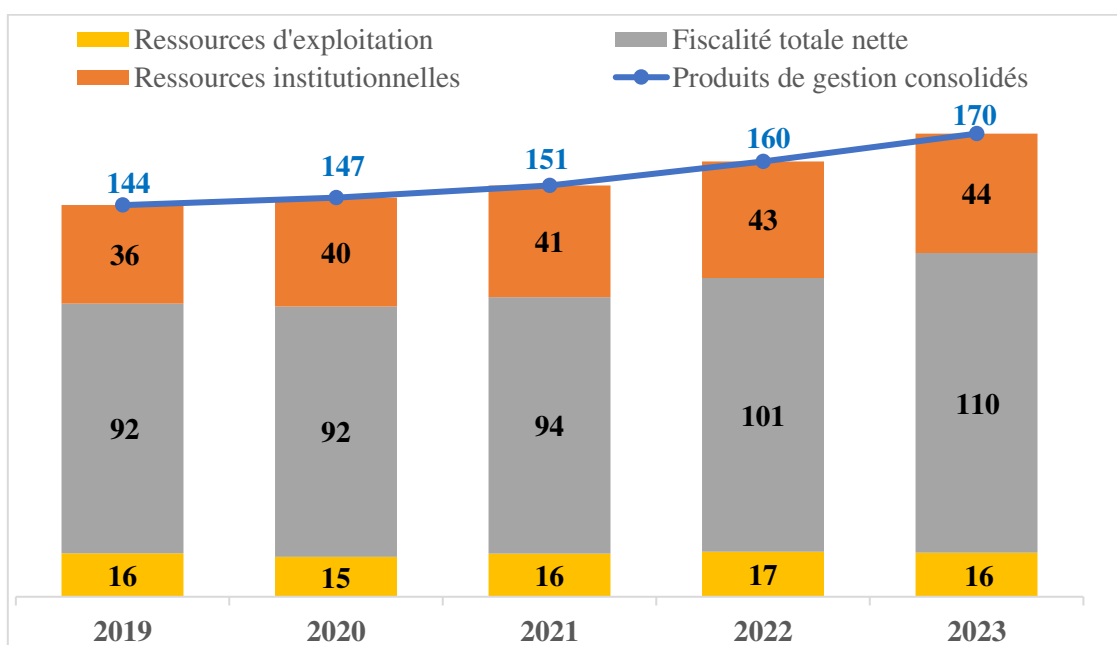
¹⁷ CE, 9 avril 2014, *Domaine national de Chambord*, n° 366483 (place piétonne ouverte à la circulation publique) ; TC, 8 décembre 2014, *Commune de Falicon*, n° C3971 (place de l'église ouverte à la circulation publique et pour partie aménagée en parc de stationnement) ; TC, 13 avril 2015, *Société Worex*, n° C3999 (place Bellecour à Lyon) ; Rép. min., QE n° 03823, JO Sénat, 26/07/2018, p. 3876.

¹⁸ La fiscalité totale nette correspond aux ressources fiscales propres dont est soustraite la fiscalité reversée aux communes membres de la métropole (via les attributions de compensation).

département de la Moselle à la métropole. Les dotations départementales en 2023 s'établissent à 5,5 M€ (2,5 M€ pour le transfert des routes et 3 M€ pour la cohésion sociale). L'autre moitié s'explique par la compensation de l'État perçue au titre de la contribution économique et territoriale qui s'élève à 4,5 M€ en 2023 contre 0,5 M€ en 2020.

La troisième catégorie de produits concerne les ressources d'exploitation, assez stables sur l'ensemble de la période. D'un montant de 16 M€ à fin 2023, elles se composent à hauteur de 10 M€ de produits issus du domaine (droits de stationnement et de location), de mise à disposition de personnels ainsi que de prestations de services (redevance spéciale d'enlèvement des déchets versée par les professionnels et redevance et droits des services à caractère culturel). Les 6 M€ restants correspondent à des redevances versées par les concessionnaires et à d'autres produits de gestion courante.

Graphique n° 2 : Produits de gestion (en M€)



Source : CRC à partir des comptes de gestion.

1.2.1 Des recettes fiscales légèrement inférieures aux autres métropoles

Soumise au régime de la fiscalité professionnelle unique¹⁹, la métropole perçoit le produit de la fiscalité des ménages et des entreprises. Elle bénéficie également du produit d'autres taxes telles que la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) ou la taxe pour la gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI).

¹⁹ Le régime de la fiscalité professionnelle unique (FPU) implique que l'ensemble de la fiscalité économique (cotisation foncière des entreprises (CFE), taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) etc.) est perçue par la métropole en lieu et place des communes. Les taux et les exonérations concernant cette fiscalité relèvent également de la compétence de la métropole. Les communes récupèrent une partie des montants perçus à travers l'attribution de compensation, mécanisme de reversement.

Durant la période sous revue, les taux de la fiscalité directe locale n'ont quasiment pas évolué (*cf.* tableau ci-après). La progression des recettes fiscales est liée à l'évolution des bases d'imposition dont la revalorisation est indexée sur l'inflation. Entre 2019 et 2023, sous cet effet, le montant collecté pour la taxe foncière et la TEOM a augmenté de 12 %. De plus, la forte augmentation des ressources fiscales en 2022 et 2023 résulte du dynamisme de fractions de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) perçues en compensation des suppressions, d'une part, de la taxe d'habitation sur les résidences principales (à compter de 2020) et, d'autre part, de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (au 1^{er} janvier 2023). Entre 2021 et 2023, la fraction de TVA perçue augmente de 59 %, soit + 22 M€.

Tableau n° 3 : Taux de fiscalité directe locale de la métropole (2019-2023)

	2019	2020	2021	2022	2023
Taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB)	2,09 %				
Taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB)	7,41 %				
Cotisation foncière des entreprises (CFE)	25,94 %				
Taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM)	1,15 %				
TEOM	9,75 %	9,25 %			

Source : CRC à partir des délibérations de la métropole

Pour autant, rapportés en euros par habitant, les montants d'imposition à la charge des ménages et des entreprises sont inférieurs à ceux des autres métropoles de l'échantillon, à l'exception de la TEOM dont le montant est supérieur de 15 €, soit 12 % de plus (*cf.* partie 2.1.2 relative à la TEOM).

Tableau n° 4 : Comparaison des montants issus de la fiscalité locale entre métropoles de moins de 350 000 habitants (en € par habitant – 2023)

	TFPB	TEOM	CFE	TASCOM
Metz Métropole	31 €	138 €	101 €	17 €
Moyenne échantillon	59 €	123 €	113 €	18 €

Source : CRC à partir des données de la direction générale des finances publiques (DGFIP) (fichier de recensement des éléments d'imposition à la fiscalité directe locale (REI))

Note : la moyenne de l'échantillon est calculée à partir de l'échantillon hors Metz Métropole.

Entre 2019 et 2023, la métropole a reçu, en moyenne, des recettes fiscales annuelles de plus de 120 M€ et en a reversé une partie à ses communes membres (en moyenne 25 M€).

1.2.2 D'importantes disparités dans les flux entre la métropole et ses communes

Deux mécanismes financiers principaux relient les métropoles à leurs communes membres : l'attribution de compensation et la dotation de solidarité communautaire.

Le premier mécanisme, l'attribution de compensation, résulte du transfert des impôts économiques²⁰ et de certaines compétences des communes vers les métropoles. Auparavant, les communes percevaient ces impôts, mais les métropoles se sont substituées à elles. Cependant, elles ne conservent pas l'intégralité de la fiscalité reçue. En effet, elles reversent aux communes le montant des produits de la fiscalité économique perçus l'année précédant le transfert. Ce reversement est également ajusté en tenant compte du coût des compétences transférées des communes vers les métropoles.

Dans le cas de Metz Métropole, la fiscalité économique a été transférée en 2002, lorsque celle-ci est devenue une communauté d'agglomération. Par la suite, le montant de l'attribution de compensation a été réduit en raison des compétences transférées (incendie, fourrière animale, tourisme, voirie, etc.). En 2023, le total des attributions de compensation versées par la métropole aux communes membres s'élève à 33,6 M€²¹.

Le second mécanisme, la dotation de solidarité communautaire, a pour objectif de réduire les disparités de richesse entre les communes membres. Bien que ce dispositif soit désormais une composante obligatoire du pacte financier et fiscal de solidarité entre l'Eurométropole et ses communes²², le montant attribué reste à la libre appréciation de la métropole selon des critères de répartition tenant cependant compte de l'effort fiscal des communes.

Dans le cas de Metz Métropole, la dotation de solidarité communautaire s'élève en 2023 à 6,6 M€. Avec un montant de 28 euros par habitant, cette dotation dépasse légèrement la moyenne des établissements de l'échantillon, qui est de 27 euros par habitant.

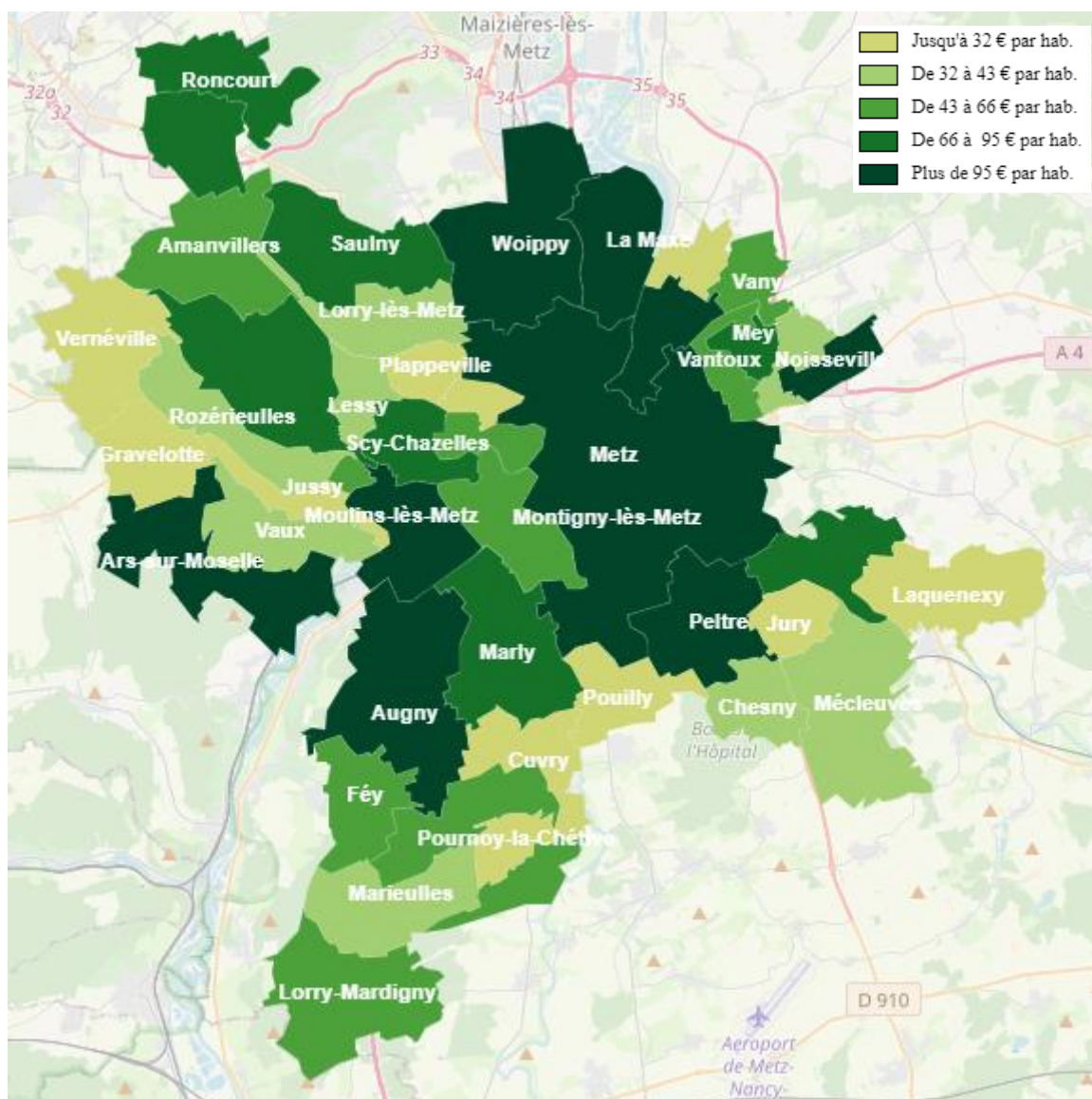
En additionnant l'attribution de compensation et la dotation de solidarité communautaire, la métropole messine verse un total de 40,2 M€ à ses communes membres, soit 170 € par habitant. Toutefois, d'importantes disparités dans les montants versés sont observées. Elles s'expliquent essentiellement par les écarts sur les attributions de compensation qui dépendent de l'histoire de l'implantation des entreprises. Plus une commune comptait d'entreprises sur son territoire lors du transfert des impôts économiques à l'échelon intercommunal, plus l'attribution de compensation est importante. À titre d'illustration, la commune de Woippy bénéficie d'un reversement de 372 € par habitant. À l'inverse, la commune de Jussy ne reçoit que 10 centimes par habitant.

²⁰ Cotisation foncière des entreprises, cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux, etc.

²¹ Sans tenir compte de la facturation des services mutualisés à la commune de Metz (8,8 M€) soit 24,8 M€.

²² Pacte financier et fiscal de solidarité 2021-2026, délibération du 13 décembre 2021.

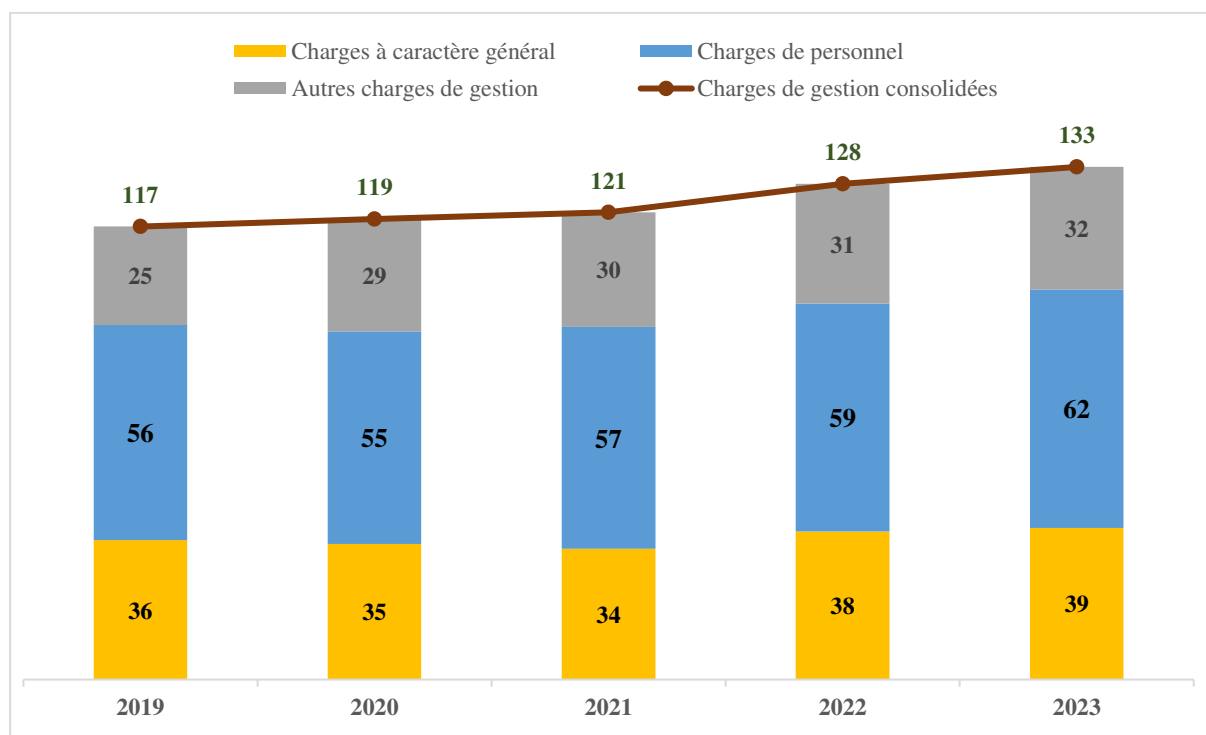
Carte n° 1 : Montants des versements de la métropole vers les communes membres



Source : traitement CRC à partir du montant des attributions de compensation et des dotations de solidarité communautaire de l'exercice 2023.

1.3 Des charges augmentant moins vite que les produits

L'évolution des charges de gestion sur la période est maîtrisée par la métropole malgré un contexte inflationniste marqué (1.3.1). Elles demeurent nettement inférieures aux produits de gestion, en dépit de l'augmentation des effectifs et des charges afférentes (1.3.2) ainsi que de la hausse des subventions de fonctionnement versées à d'autres organismes (1.3.3).

Graphique n° 3 : Charges de gestion (en M€)

Source : CRC à partir des comptes de gestion.

1.3.1 Une évolution globale des charges maîtrisée

Entre 2019 et 2023, l'effet cumulé de l'inflation s'élève à environ 13 %. Au cours de la même période, les charges de gestion consolidées de Metz Métropole ont évolué dans la même proportion. Ainsi, après correction de l'inflation, ces charges sont restées relativement stables malgré l'extension du périmètre géographique et des compétences de la métropole. En 2024, les charges de gestion ont augmenté de 9 % alors même que l'inflation est nettement plus faible, se situant à environ 2 %.

Tableau n° 5 : Charges de gestion courantes ajustées de l'inflation

	2019	2020	2021	2022	2023
Charges de gestion (en M€ courants)	117,3	119,2	120,9	128,3	132,7
Taux d'inflation (en %)	1,1	0,5	1,6	5,2	4,9
Charges de gestion (en M€ constants de 2019)	117,3	118,6	118,5	119,5	117,8

Source : Anafi.

Note : les charges en euros courants ne sont pas ajustées de l'inflation, les montants correspondent aux montants payés en valeur nominale. Les charges en euros constants sont ajustées pour tenir compte de l'inflation. Cet ajustement permet de comparer des valeurs sur différentes périodes. L'inflation est mesurée par l'indice des prix à la consommation (Insee).

Entre 2019 et 2023, les dépenses énergétiques se sont accrues de 17 %, passant de 2,1 M€ à 2,5 M€. Toutefois, en raison de la nature des équipements relevant de sa compétence, elles représentent une faible part dans le total des dépenses de la métropole (moins de 2 %).

À titre d'exemple, l'exercice de la compétence « voirie » ne comprend pas l'éclairage public (*cf. supra*), si bien que les dépenses d'électricité sont limitées (moins de 1 M€) et sont restées stables sur la période.

La métropole ne gère, pour l'instant, aucune piscine (*cf. infra*), équipement qui induit des consommations d'énergie importantes. Le coût de l'énergie permettant de chauffer les bâtiments métropolitains essentiellement *via* le réseau de chauffage urbain est faible (environ 0,5 M€ en 2023) mais s'est accru de 40 %. Les dépenses de carburant, qui concernent essentiellement les véhicules du service voirie et de collecte des déchets, ont augmenté de 20 %, elles s'élèvent à 1,1 M€.

Plus que les dépenses d'énergie, la métropole connaît un accroissement de ses primes d'assurance (+ 50 % pour un montant total 0,6 M€ en 2023). À l'inverse, elle a réduit le coût des locations en devenant propriétaire de son siège social.

Au total, les charges à caractère général s'élèvent à 39,2 M€ en 2023, alors qu'elles étaient de 36,1 M€ en 2019. Elles ont, en euros courants, augmenté de 8,8 % mais après ajustement de l'inflation, elles ont baissé de 3,4 %. Pour la seule année 2024, elles s'accroissent rapidement (44,6 M€), d'un montant supérieur à celui observé entre 2019 et 2023.

1.3.2 Une augmentation des effectifs et des charges afférentes

1.3.2.1 Les créations de postes et les mesures de revalorisation

Durant la période sous revue, les effectifs totaux de Metz Métropole, exprimés ci-après en équivalent temps travaillé (ETPT)²³, passent de 1 074 en 2019 à 1 121 en 2023, soit, pour cette dernière année, 4,9 agents pour 1 000 habitants (un ratio identique à la moyenne des métropoles de l'échantillon de comparaison).

²³ Aux termes de la nomenclature budgétaire et comptable M57 : « le décompte est proportionnel à l'activité des agents, mesurée par leur quotité de temps de travail et par leur période d'activité sur l'année [selon la formule suivante] $ETPT = \text{Effectifs physiques} * \text{quotité de temps de travail} * \text{période d'activité dans l'année}$ ». Ex : agent à temps plein (quotité 100 %) + présent toute l'année = 1 ETPT ; agent à temps partiel 80 % + présent toute l'année = 0,8 ETPT ; agent à temps partiel à 80 % + présent la moitié de l'année = 0,4 ETPT (0,8 * 6 / 12).

Tableau n° 6 : Effectifs de Metz Métropole en ETPT

	2019	2020	2021	2022	2023
Emplois fonctionnels (direction)	6	6	6	5,67	6
Filière administrative	244	265	273	260	313
Filière technique	620	611	600	579	603
Filière sociale	0	0	0	0	0
Filière médico-sociale	3	3	5	5	7
Filière médico-technique	0	0	0	0	0
Filière sportive	1	1	1	1	1
Filière culturelle	146	140	142	148	144
Filière animation	9	6	9	9	6
Filière police	0	0	0	0	0
« Emplois non cités » (Opéra-Théâtre)	51	50	50	48	47
Total (hors emplois fonctionnels)	1 074	1 076	1 080	1 049	1 121

Source : CRC d'après les comptes administratifs

Les effectifs appartenant à la filière administrative, qui regroupe notamment les fonctions liées à la gestion et à l'organisation de l'établissement, augmentent sur la période, passant de 244 ETPT en 2019 à 313 en 2023 (+ 20 % pour la seule année 2023), tandis que les effectifs des autres filières demeurent relativement stables. Cet écart s'explique par la création d'une cinquantaine de postes sur des fonctions administratives mutualisées « support » ou transversales (ressources humaines, commande publique, transition écologique, *etc*) et dans les directions « métiers » (mobilités, développement économique, logement, *etc*), mais également, selon l'ordonnateur, par des vacances de postes pourvus par la suite.

De nombreux services ont été mutualisés avec la commune de Metz. La métropole porte la plupart des emplois, dont une quote-part est remboursée par la commune. Pour autant, les effectifs de la filière administrative de la commune de Metz ont eux aussi progressé passant de 312 à 328 ETPT entre 2019 et 2023. Le maire de la commune, également président de la métropole, justifie cette hausse par le développement de services de proximité à destination des demandeurs d'emploi et des entreprises, ainsi que par l'ouverture de quatre mairies de quartier.

L'augmentation des effectifs métropolitains a contribué à l'évolution des charges de personnel, principal poste de dépense de l'établissement (en moyenne 47 % des charges de gestion sur la période). Entre 2019 et 2023, ces charges passent de 56 M€ à 62 M€, elles ont au global augmenté de 6 M€ (+ 11 %), sous l'effet de la variation des effectifs (2,7 M€) et des transferts de personnel (1,2 M€) dans le cadre de l'exercice de nouvelles compétences²⁴ et des mutualisations²⁵, mais aussi de l'impact de la hausse nationale du point d'indice servant de base

²⁴ 18 agents départementaux ont été transférés à la métropole à l'occasion du transfert des voiries départementales (2 postes de catégorie B et 16 C).

²⁵ La métropole a notamment mutualisé la mission « coopération institutionnelle, internationale et européenne » en 2022 (3 postes créés) avec la commune de Metz, puis la direction de la transition écologique en 2023 (7 postes créés).

pour la rémunération des agents et des revalorisations statutaires (2,6 M€) ainsi que de l'effet « GVT²⁶ » (1,1 M€).

Tableau n° 7 : Évolution de la masse salariale entre 2019 et 2023 (en M€)

	2019 à 2023
Variation des effectifs	+ 2,7
Hausse du point d'indice et revalorisations statutaires	+ 2,6
Diverses primes et mesures locales ²⁷	+ 1,4
Transferts de personnels	+ 1,2
Effet « GVT »	+ 1,1
Non-remplacement des agents absents temporairement	- 1,5
Moindres charges de personnel de l'Opéra-Théâtre	- 0,8
Diverses économies	- 0,7
Total	+ 6

Source : CRC à partir des données de la métropole

La métropole a en partie atténué cette augmentation en réalisant des économies, notamment par le non-remplacement d'agents absents temporairement, de moindres charges de personnel à l'Opéra-Théâtre et diverses autres mesures²⁸.

Pour autant, en 2024, les charges de personnel, qui constituent un facteur de rigidité financière, s'accroissent à un rythme soutenu de 7 %, soit + 4,5 M€.

1.3.2.2 Des pratiques irrégulières pouvant être à l'origine de surcoûts

Des cycles de travail à adapter

À la demande de leur chef de service, les agents de la fonction publique territoriale peuvent être amenés à travailler en dehors de leur cycle de travail habituel. L'assemblée délibérante fixe les emplois dont les missions impliquent la réalisation d'heures supplémentaires et détermine les conditions de recours à un repos compensateur ou à une indemnisation²⁹.

²⁶ L'effet « Glissement vieillesse technicité » (GVT) désigne l'évolution automatique de la masse salariale liée à l'ancienneté des agents (vieillesse), à leurs promotions ou avancements (technicité), et aux variations de rémunération dues à ces évolutions, indépendamment de toute augmentation générale des salaires.

²⁷ Il s'agit des primes « inflation », « de pouvoir d'achat », « de précarité fin de contrat » mais aussi de mesures locales (revalorisations de grilles d'agents de catégorie C, hausses de régime indemnitaire, augmentations de participation employeur relatives à la complémentaire santé et prévoyance...).

²⁸ Notamment des départs à la retraite des agents d'Haganiis et l'externalisation de certaines fonctions (médecine du travail).

²⁹ Décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 pris pour l'application du premier alinéa de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

Les heures réalisées ne doivent pas dépasser un contingent mensuel de 25 heures. Néanmoins, lorsque des circonstances exceptionnelles le justifient et pour une période limitée, il est possible d'aller au-delà de ce contingent, sur décision du chef de service, qui en informe les représentants du personnel au comité social³⁰. De plus, les heures supplémentaires réalisées ne doivent pas conduire à l'irrespect des garanties minimales sur le temps de travail (durée de travail ne pouvant dépasser 10 heures par jour, 48 h au cours d'une même semaine, *etc*)³¹.

Selon les données figurant dans les documents budgétaires et recensées sur les fiches de paie, les heures supplémentaires déclarées par les chefs de services de Metz Métropole étaient d'environ 24 000 heures en 2019 pour un coût de 520 000 € et d'environ 29 000 heures (soit l'équivalent de 18 ETPT) en 2023 pour un peu plus de 650 000 €³².

La chambre a pu relever que seuls l'Opéra-Théâtre et les agents de la filière artistique travaillant au conservatoire régional sont actuellement encadrés par des délibérations autorisant le versement d'indemnités pour heures supplémentaires. Or, de telles indemnités ont été versées sur toute la période, sans délibération fixant leur cadre, à des agents dont les missions impliquent pourtant la réalisation d'heures supplémentaires hors de leur cycle de travail (voirie, collecte des déchets, *etc.*). La métropole a fourni un projet de délibération visant à régulariser prochainement cette situation.

En procédant à des contrôles aléatoires, la chambre a également constaté des volumes d'heures supplémentaires importants dans deux services : l'Opéra-Théâtre et le pôle déchets.

Dans le cas de l'Opéra-Théâtre, plusieurs techniciens cumulent un nombre très important d'heures supplémentaires. Le principal bénéficiaire a cumulé plus de 800 heures au cours de l'année 2023, soit plus de 70 heures par mois en moyenne, et 18 000 € de rémunération à ce titre sur l'année. Le dépassement du contingent réglementaire de 25 heures est justifié, selon la métropole, par le calendrier³³ des spectacles incluant des représentations en soirée et les jours fériés. Le service chargé des ressources humaines, conscient de l'obligation de respecter les garanties minimales sur le temps de travail, a précisé qu'une « remise à plat » des horaires avait été initiée en 2022 pour certains personnels tels que les danseurs. Il a ajouté qu'une démarche de dialogue social sera entreprise pour les autres personnels durant les deux années de fermeture de l'Opéra-Théâtre pour travaux. Au vu de ces éléments, la chambre invite la métropole à repenser l'organisation du temps de travail afin de limiter le recours aux heures supplémentaires et à assurer le respect des garanties minimales sur le temps de travail, en mettant en place un système de cycle annuel du temps de travail adapté au rythme de la saison de l'Opéra-Théâtre. L'ordonnateur précise vouloir profiter de la fermeture de l'équipement pour travaux à compter de l'été 2025 pour revoir l'organisation des cycles de travail.

Dans le cas du pôle déchets, la chambre a relevé en 2023, pour certains agents, le paiement systématique de 25 heures supplémentaires par mois, qui pourrait s'apparenter à un complément de rémunération. À l'occasion de contrôles aléatoires, elle a également pu constater une incohérence entre les états déclaratifs d'heures supplémentaires transmis par les

³⁰ Décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires.

³¹ Article L. 611-2 du code de la fonction publique, décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail et décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale.

³² En raison de la crise sanitaire, les années 2020 et 2021 ont connu une baisse importante des heures supplémentaires.

³³ Calendrier présenté aux représentants du personnel en comité social.

chefs de service et les données figurant sur les fiches de paie. Par conséquent, elle invite la métropole à instaurer des contrôles du service chargé des ressources humaines sur ces données afin de fiabiliser les heures supplémentaires, ce que le président de la métropole indique avoir mis en œuvre.

Un complément de rémunération à rendre conforme

Enfin, depuis 2009, un complément de rémunération dit « prime d'août », également dépourvu de base légale, est versé à la plupart des agents. En 2023, 960 d'entre eux l'ont reçu pour plus de 180 000 €. D'un montant annuel moyen de 190 €, le montant par agent varie entre 20 € et 270 €.

1.3.3 Une augmentation de 25 % des subventions qui pèse sur les charges de gestion

Les autres charges de gestion évoluent de 25 % sur la période pour s'établir à 32 M€ en 2023. Elles correspondent, pour leur quasi-totalité, aux versements de subventions de fonctionnement à des associations, aux contributions au service départemental d'incendie et de secours (SDIS) et aux établissements publics de coopération culturels (EPCC) ainsi que, dans une moindre mesure, à des aides sociales. En 2024, à nouveau, ces charges augmentent de près de 7 %.

Les subventions de fonctionnement ont connu l'augmentation la plus significative sur la période (+ 66 %). Cette augmentation s'explique notamment par la prise de compétence en matière de cohésion sociale et, dans une moindre mesure, par la hausse de la subvention accordée à l'agence « Inspire Metz ».

Tableau n° 8 : Décomposition des autres charges de gestion (en M€)

	2019	2020	2021	2022	2023
Subventions à des associations	7	9	9	11	11
<i>dont agence Inspire Metz</i>	2,9	3	2,8	3,4	3,7
<i>dont comité mosellan de sauvegarde de l'enfance, de l'adolescence et des adultes (CMSEA)</i>	0	0,9	0,9	0,9	1,1
Contributions au SDIS	8,6	8,6	8,6	8,8	9,3
Contributions aux EPCC	7,1	7,3	7,3	7,3	7,3
<i>dont Centre Pompidou-Metz</i>	5,2	5,2	5,2	5,2	5,2
<i>dont École supérieure d'art de Lorraine (ÉSAL)</i>	1,9	2,1	2,1	2,1	2,1
Versements au titre du fonds de solidarité pour le logement (FSL)	/	0,9	1	1	1
Autres	2,3	3,2	4,1	2,9	3,4
Total	25	29	30	31	32

Source : CRC à partir des balances des comptes de la métropole. Sont comptabilisés dans la catégorie « autres » les frais de fonctionnement des groupes d'élus (1,5 M€ en 2023) et diverses autres contributions.

Une prise de compétences dans le domaine de la cohésion sociale à l'origine d'un accroissement des dépenses

Au 1^{er} janvier 2020, certaines compétences liées à la cohésion sociale ont été transférées du département de la Moselle à la métropole. Elles regroupent :

- l'attribution des aides au titre du fonds de solidarité pour le logement (FSL) ;
- l'aide aux jeunes en difficulté ;
- les actions de prévention auprès des jeunes et des familles en difficulté.

Une convention, approuvée en décembre 2019 par le conseil métropolitain, organise les modalités du transfert. Elle stipule que le département versera chaque année une dotation de compensation de 3 M€ à la métropole qui, pour sa part, gèrera et versera les différentes aides précitées. Les dépenses liées à la cohésion sociale concernent essentiellement le versement de subventions et, dans une moindre mesure, les charges du personnel affecté à ces missions³⁴.

Jusqu'à fin 2022, les dépenses de cohésion sociale (de l'ordre de 3,2 M€ par an) étaient plus que compensées par les recettes associées à cette politique (de l'ordre de 3,3 M€, comprenant notamment la dotation départementale). En 2023, les dépenses s'accroissent alors que les recettes demeurent stables, le coût de cette politique pour la métropole est de l'ordre de 350 000 €.

Une subvention de 3,7 M€ pour l'agence « Inspire Metz »

Un tiers des subventions allouées aux associations de la métropole est attribué à l'agence « Inspire Metz ».

Cette association créée en 2017 a pour objet d'accompagner Metz métropole dans la mise en œuvre de sa politique d'intervention économique autour des grands enjeux que la métropole définit pour son territoire, en matière de développement économique, de tourisme d'affaires, de développement touristique et de marketing territorial.

En 2023, une subvention de 3,7 M€ lui a été accordée par la métropole, constituant ainsi la principale ressource financière de l'association. Entre 2019 et 2023, cette subvention a augmenté de près de 30 %. Cette hausse a pour origine la mise en œuvre de nouvelles actions (congrès, campagnes publicitaires, etc.) ainsi que l'augmentation des effectifs (48 salariés en 2023 contre 42 en 2019).

Chaque année, une convention entre la métropole et l'association définit une liste détaillée d'actions à réaliser. La commune reçoit des comptes rendus réguliers des opérations menées par l'association. Cependant, de nombreuses missions sont réalisées en partenariat avec d'autres acteurs (les services de la métropole, le département de la Moselle, « Mosl Attractivité », agence de développement de ce dernier, la région Grand Est ou encore l'université de Lorraine), ce qui rend difficile l'évaluation par la métropole de l'activité propre de l'association.

³⁴ Les charges de personnel en 2023 sont de 215 000 € (montant aux comptes 64x et fonctions 420, 4232, 424 et 428). Avant 2022, ces charges n'étaient pas identifiées dans la comptabilité analytique de la métropole.

Dans la convention de 2023, les dépenses prévisionnelles sont détaillées par axe (tourisme, tourisme d'affaires, attractivité économique, communication). Néanmoins, les comptes annuels de l'association, ainsi que le rapport d'activité, ne précisent pas le coût réalisé pour chaque axe, ce qui ne permet pas à la métropole de connaître l'utilisation de la subvention par domaine d'actions.

La chambre recommande à la métropole de décliner les objectifs assignés à l'association sous forme d'indicateurs de suivi d'activité et de conditionner une partie de la subvention à la réalisation des actions. Elle l'invite également à solliciter auprès de l'association des informations sur l'utilisation de la subvention en demandant la communication d'une comptabilité analytique suivant les axes définis dans la convention d'objectifs et de moyens.

1.4 Une hausse de l'excédent brut de fonctionnement (EBF), atteignant plus de 150 M€ en cumulé

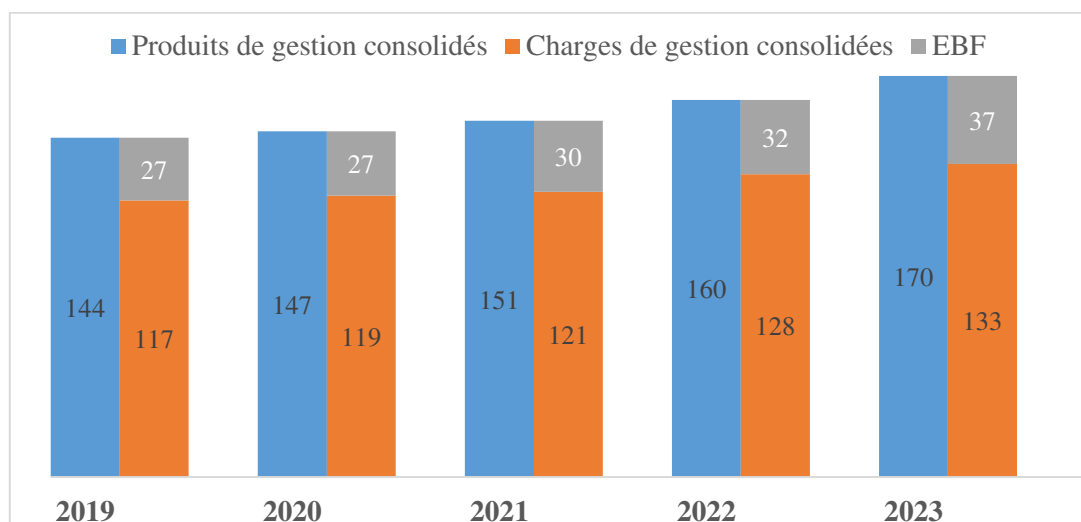
Au cours de la période sous revue, la progression des produits, plus rapide que celle des charges, a conduit à un montant total d'EBF qui s'établit à près de 153 M€, correspondant quasi intégralement à celui du budget principal.

Les zones d'activité : des stocks surévalués qui réduiront l'excédent au budget principal

À fin décembre 2023, les stocks de terrains des zones d'activité inscrits dans le budget dédié s'élèvent à 29,5 M€ et sont notamment financés par une avance du budget principal de 16,7 M€. La métropole peine à estimer le montant des cessions prévisionnelles des terrains dont elle est propriétaire. Dès lors, les stocks présentent un risque de surévaluation. Cette situation s'explique par deux raisons principales : d'une part, le montant des sorties de stocks à l'occasion des cessions a été sous-estimé et, d'autre part, certains équipements (voiries et réseaux), n'ayant pas vocation à être cédés, sont inscrits en stocks alors qu'ils devraient être immobilisés.

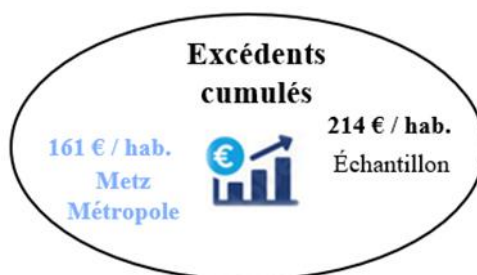
La fiabilisation de la valeur de ces stocks pourrait nécessiter une subvention du budget principal dont le montant dépendra du déficit du budget annexe. La métropole prévoit de débiter un travail de fiabilisation de la valeur des terrains en 2025. L'ordonnateur précise que la situation de la zone du plateau de Frescaty, principale zone, est complexe compte tenu de sa taille (400 ha), de la présence de différentes pollutions et de zones naturelles.

L'excédent s'accroît de 10 M€ entre 2019 et 2023 grâce à une progression des produits plus rapide que celle des charges. En 2024, la tendance s'inverse, les charges ont augmenté à un rythme plus rapide que les produits (9 % contre 6 %), ainsi, l'EBF s'établit à 39 M€.

Graphique n° 4 : Formation de l'excédent brut de fonctionnement – budget consolidé (en M€)

Source : CRC à partir des comptes de gestion.

En 2023, l'EBF s'établit à 37 M€, soit une progression de 41 % depuis 2019. En comparaison avec d'autres métropoles de taille semblable (cf. encadré ci-après), pour l'année 2023, l'EBF de Metz Métropole est plus faible que celui des métropoles de l'échantillon de comparaison (161 € par habitant pour Metz Métropole contre 214 € pour l'échantillon).



CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Entre 2019 et 2023, Metz Métropole a enregistré une progression continue de son excédent brut de fonctionnement, soutenue par une augmentation des recettes, principalement d'origine fiscale, qui a excédé une croissance des charges maîtrisée malgré l'inflation et l'élargissement des compétences. Entre 2019 et 2023, les charges de personnel se sont accrues de 11 % sous l'effet d'une augmentation des effectifs portée par la filière administrative. En 2024, la tendance s'inverse et les charges s'accroissent à un rythme supérieur à celui des produits.

La chambre observe, en outre, que des surcoûts pourraient être évités en modifiant certaines pratiques en matière de ressources humaines. Ainsi, les heures supplémentaires sont mal encadrées et dépassent parfois les plafonds réglementaires. Cette situation est notamment observée à l'Opéra-Théâtre. La mise en place d'un cycle annuel du temps de travail adapté à l'activité des services permettrait de limiter le recours aux heures supplémentaires et d'assurer le respect des garanties minimales sur le temps de travail.

2 UNE RÉDUCTION DE L'ENCOURS DE DETTE, RÉSULTAT D'UNE ÉPARGNE EN PROGRESSION ET D'INVESTISSEMENTS MODÉRÉS

L'analyse financière de la métropole révèle un niveau d'épargne nette favorable, légèrement supérieur à la moyenne de l'échantillon de comparaison (2.1), tandis que les dépenses d'investissement sont inférieures à la moyenne et, de ce fait, majoritairement autofinancées (2.2). Cette situation a permis de réduire la dette sur la période, contrairement à d'autres métropoles, à niveau de trésorerie comparable (2.3).

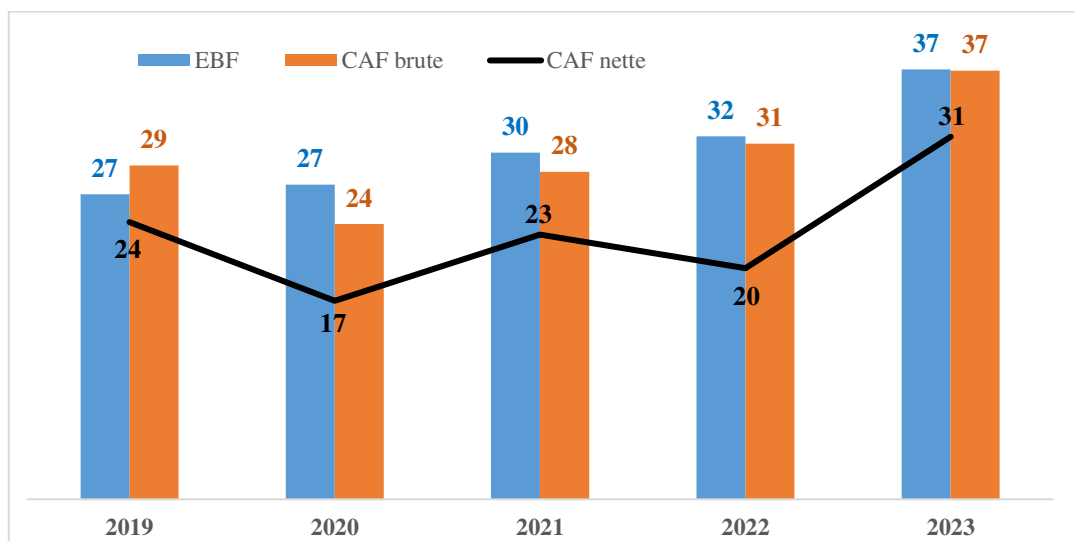
2.1 Un niveau d'épargne favorable

La métropole bénéficie d'une épargne nette légèrement supérieure à la moyenne, en raison notamment de la croissance de son EBF combinée à un faible recours à l'emprunt sur la période (2.1.1). Toutefois, ce niveau d'épargne favorable résulte en partie d'excédents générés par la TEOM de façon récurrente sur la période (2.1.2).

2.1.1 Une épargne nette légèrement supérieure à la moyenne

La capacité d'autofinancement (CAF) brute de la métropole est obtenue à partir de l'EBF, duquel est déduit le résultat financier (en moyenne de - 1,4 M€ par an, correspondant essentiellement aux charges d'intérêt des emprunts). La CAF brute s'est accrue de 29 % sur la période (+ 8 M€).

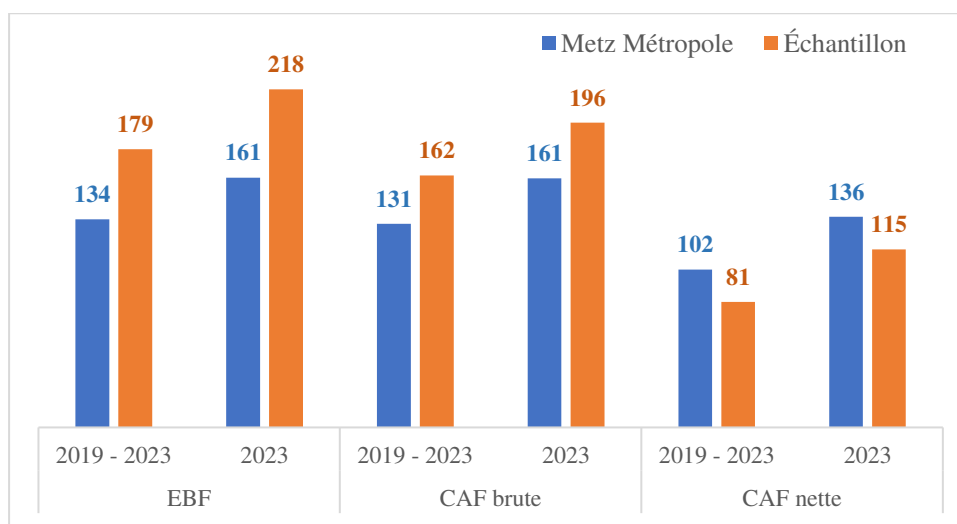
Graphique n° 5 : Encours d'autofinancement de la métropole – budget consolidé (en M€)



Source : comptes de gestion.

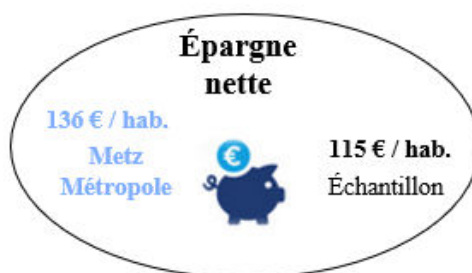
Néanmoins, elle reste nettement inférieure à celle des métropoles de l'échantillon (131 € par habitant sur la période pour Metz Métropole, contre 162 € pour ses homologues). Malgré l'augmentation plus rapide des charges par rapport aux produits en 2024, la CAF brute poursuit sa progression et atteint 39 M€.

Graphique n° 6 : Comparaison des niveaux d'épargne entre métropoles budgets consolidés (en € par habitant)



Source : Ibid.

La CAF nette³⁵ de la métropole représente 22 % des produits de gestion à fin 2023 et 136 € par habitant contre 115 € pour l'échantillon. Ce niveau, légèrement supérieur à la moyenne, s'explique notamment par une capacité d'autofinancement brute en progression et un faible recours à l'endettement sur la période (cf. partie 2.3).



En intégrant les dotations et reprises aux amortissements et provisions et les quotes-parts de subventions d'investissement, le résultat de la section de fonctionnement³⁶ est positif. Il évolue entre 10,2 M€ en 2020 et 20,5 M€ en 2023 et permet de financer la section

³⁵ La CAF « nette » ou « épargne nette » correspond au solde disponible pour financer les investissements après remboursement des échéances d'emprunt.

³⁶ Le résultat de la section de fonctionnement se calcule par la différence entre les produits et les charges. À la différence de la capacité d'autofinancement brute, le résultat tient compte des produits et charges calculés tels que les reprises et dotations aux amortissements et aux provisions.

d'investissement. Toutefois, ce résultat pourrait être surestimé en raison de lacunes dans le suivi des immobilisations (cf. encadré ci-après).

**Des amortissements minorés en raison de retards
dans la mise en service des immobilisations**

Les dépenses relatives à une immobilisation non terminée à la fin de l'exercice comptable sont inscrites au compte « immobilisations en cours » et sont transférées au compte « immobilisations » une fois l'immobilisation mise en service. Elles peuvent alors être amorties, ce qui a pour effet de générer des charges. Entre 2019 et 2023, le stock d'immobilisations en cours³⁷ à la métropole s'est accru de 82,7 M€, passant de 43,4 M€ à 126,1 M€.

L'absence d'amortissement de ces immobilisations est susceptible de minorer le résultat.

2.1.2 Un niveau d'épargne en partie obtenu grâce à une TEOM supérieure aux besoins

La taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) est une ressource fiscale devant être affectée au service public de la gestion des déchets. Le Conseil d'État a jugé que le produit de cette taxe, ainsi que son taux, ne doivent pas être « manifestement disproportionnés »³⁸ par rapport à la somme des dépenses exposées pour ce service, notamment les dépenses réelles de fonctionnement et d'investissement³⁹ (somme estimée à la date du vote de la délibération fixant le taux, c'est-à-dire sur la base des prévisions figurant dans le budget primitif). Il a également admis que des charges de structure ou charges de gestion⁴⁰ puissent être intégrées à ces dépenses, sous réserve qu'elles soient précisément identifiées comme étant en lien avec la gestion des déchets et séparées des autres dépenses de la collectivité (sur la base d'une comptabilité analytique et de clés de répartition)⁴¹.

Ni la loi, ni la jurisprudence ne fixent de taux au-delà duquel les excédents seraient « manifestement disproportionnés », le juge se prononçant au cas par cas. Ainsi, le Conseil d'État a validé des écarts allant de 8,5 % à 14,6 %⁴², mais invalidé des excédents de 15 et 23 %⁴³.

³⁷ Il comprend, par exemple, le siège de la métropole d'une valeur d'environ 35 M€ pourtant occupé depuis 2019.

³⁸ CE, 31 mars 2014, *Auchan France*, n° 368111.

³⁹ Article 1520 du code général des impôts : « [...] dépenses réelles de fonctionnement ; [...] dépenses d'ordre de fonctionnement au titre des dotations aux amortissements des immobilisations lorsque, pour un investissement, la taxe n'a pas pourvu aux dépenses réelles d'investissement correspondantes, au titre de la même année ou d'une année antérieure ; [...] dépenses réelles d'investissement lorsque, pour un investissement, la taxe n'a pas pourvu aux dépenses d'ordre de fonctionnement constituées des dotations aux amortissements des immobilisations correspondantes, au titre de la même année ou d'une année antérieure ».

⁴⁰ Dépenses correspondant à « une quote-part du coût des directions ou services transversaux centraux de la collectivité ».

⁴¹ CE, 22 octobre 2021, *CANOL*, n° 434900 ; CE, 29 avril 2024, *Monceau Investissements Immobiliers*, n° 473389.

⁴² CE, 30 septembre 2022, *Euro dépôt immobilier*, n° 455364 ; CE, 25 juin 2018, *Auchan France*, n° 414056 ; CE, 5 mai 2021, *Société hôtelière de la porte de Sèvres*, n° 438897 ; CE, 14 avril 2023, *Sogecapimmo*, n° 465403.

⁴³ CE, 31 mars 2014, *Auchan France*, préc. ; CE, 22 avril 2022, *SNC Hyper 19*, n° 454748.

Dans le cas de Metz Métropole, le taux de TEOM, fixé à 9,75 % en 2019, a été diminué à 9,25 % à compter de 2020. Au moment de l'adoption du budget primitif, les dépenses de fonctionnement et d'investissement sont proches des recettes estimées, voire supérieures.

En revanche, les excédents constatés au compte administratif traduisent un écart important et récurrent entre les prévisions initiales et les dépenses effectivement réalisées. L'article L. 1612-4 du code général des collectivités territoriales (CGCT) impose pourtant que les recettes et les dépenses d'un budget soient évaluées de « façon sincère ».

Tableau n° 9 : Comparaison des excédents relatifs à la TEOM prévus au budget primitif et constatés au compte administratif

	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Budget primitif</i>	- 6 %	- 1 %	0 %	- 5 %	4 %
<i>Compte administratif</i>	12 %	16 %	19 %	15 %	16 %

Source : CRC à partir des données relatives aux budgets primitifs TEOM de la métropole et des comptes administratifs.

La chambre constate que ces excédents sont en moyenne, entre 2019 et 2023, de 16 %. Par ailleurs, des « charges de structure », fixées de manière forfaitaire à 640 000 € chaque année dans le budget primitif, ne sont pas identifiées dans le compte administratif, sauf en 2023, et ne sont jamais justifiées par une comptabilité analytique. La chambre rappelle à la métropole que, conformément à la jurisprudence, de telles dépenses doivent être précisément identifiables pour pouvoir prétendre être intégrées aux dépenses liées à la gestion des déchets. L'ordonnateur a indiqué à la chambre que cette pratique serait prochainement modifiée.

Selon l'ordonnateur, la politique de conteneurisation et d'enterrement des points d'apport volontaire, ainsi que celle d'achat de locaux commerciaux en centre-ville pour les convertir en locaux à déchets, souffrent d'un retard d'exécution, expliquant les décalages entre les prévisions budgétaires et les sommes réellement dépensées. Il estime également que de lourds investissements restent à venir avec la possible collecte des biodéchets, actuellement en cours d'expérimentation, et l'achat de bennes de collecte à l'hydrogène.

Les excédents obtenus grâce à cette taxe, pourtant affectée exclusivement à la gestion des ordures ménagères mais non isolée dans un budget dédié, représentent en moyenne, au cours de la période sous revue, 55 % de l'excédent du budget principal.

Tableau n° 10 : Part des excédents relatifs à la TEOM au sein du budget principal

<i>En M€</i>	2019	2020	2021	2022	2023
Résultat de la section de fonctionnement	12,4	9,7	13,6	14,8	19,3
<i>dont excédent TEOM</i>	7,4	5,8	8	8,6	8,5
<i>(en %)</i>	59 %	60 %	58 %	58 %	44 %

Source : CRC à partir des comptes administratifs.

La chambre recommande à la métropole de mettre en adéquation les recettes et les dépenses du service public de la gestion des déchets. À titre d'illustration, pour 2023, la chambre estime que cette taxe aurait dû être inférieure de 15 € par habitant⁴⁴. Pour l'ordonnateur une baisse n'apparaît pas envisageable compte tenu des investissements à réaliser à court terme.

Recommandation n° 1 : Mettre en adéquation les recettes et les dépenses du service public de la gestion des déchets.

2.2 Des dépenses d'investissement sensiblement inférieures à la moyenne

Les dépenses d'investissement se sont élevées à 176 M€ au total sur la période, soit un niveau inférieur de près de moitié à celui des métropoles de l'échantillon de comparaison. Ce différentiel se traduit par des dépenses d'investissement représentant 760 € par habitant pour la métropole messine, contre près de 1 200 € par habitant pour l'échantillon.



La métropole a également versé 36 M€ de subventions d'équipement à d'autres organismes.

Les principaux investissements ont concerné l'acquisition d'un nouveau siège métropolitain et la réfection des voiries (2.2.1). Compte tenu de son niveau d'épargne, ces réalisations ont été en grande partie autofinancées par la métropole (2.2.2).

Tableau n° 11 : Dépenses d'équipement et subventions d'équipement (en M€)

	2019	2020	2021	2022	2023	Total
Dépenses d'équipement	38	27	28	39	44	176
Subventions d'équipement	6	7	4	6	13	36
Total	44	34	32	45	57	213

Source : comptes de gestion.

⁴⁴ Montant de TEOM calculé sur la base des recettes et dépenses de l'exercice 2023 pour un excédent de 5 %.

2.2.1 L'acquisition d'un nouveau siège métropolitain et la voirie, principaux postes d'investissement

La métropole a réalisé 170 M€ sur les 191 M€ de dépenses prévues, hors budget annexe transports publics, dans le plan pluriannuel d'investissement (PPI) établi pour la période 2016-2020. Ce montant inclut une partie des réalisations, s'élevant à 22 M€, qui a été effectuée au-delà de 2020, entre 2021 et 2023.

Les principaux postes de dépenses ont été les suivants :

- l'acquisition⁴⁵ d'un nouveau siège, pour un montant de 35 M€ ;
- la réfection des voiries pour un montant de 30 M€ ;
- les opérations d'aménagement de la ZAC⁴⁶ du quartier de l'Amphithéâtre et du plateau de Frescaty pour un montant de 25 M€ ;
- la mise en place de bornes d'apport des déchets pour un montant de 22 M€ ;
- des dépenses sur les infrastructures culturelles et sportives à hauteur de 11 M€ ;
- des travaux liés aux réseaux d'assainissement pour 9 M€.

Graphique n° 7 : Principaux investissements réalisés par la métropole PPI 2016-2020 – hors budget annexe « Transports publics » (en M€)



Source : CRC à partir des données de Metz Métropole.

Un nouveau PPI relatif à la période 2022-2026 a été adopté en fin d'année 2021 (cf. partie 3.1). Actualisé en septembre 2023⁴⁷, il prévoit des investissements à hauteur de 310 M€ jusqu'en 2026 (hors budget annexe « Transports publics »), montant près de deux fois supérieurs aux réalisations du précédent PPI.

⁴⁵ Cette acquisition permet à la métropole de supporter un montant d'amortissement pour ce nouveau siège comparable à celui des charges de location de l'ancien siège (900 000 €). Ce siège n'est toutefois pour le moment pas amorti (cf. encadré *supra*).

⁴⁶ Zone d'aménagement concerté.

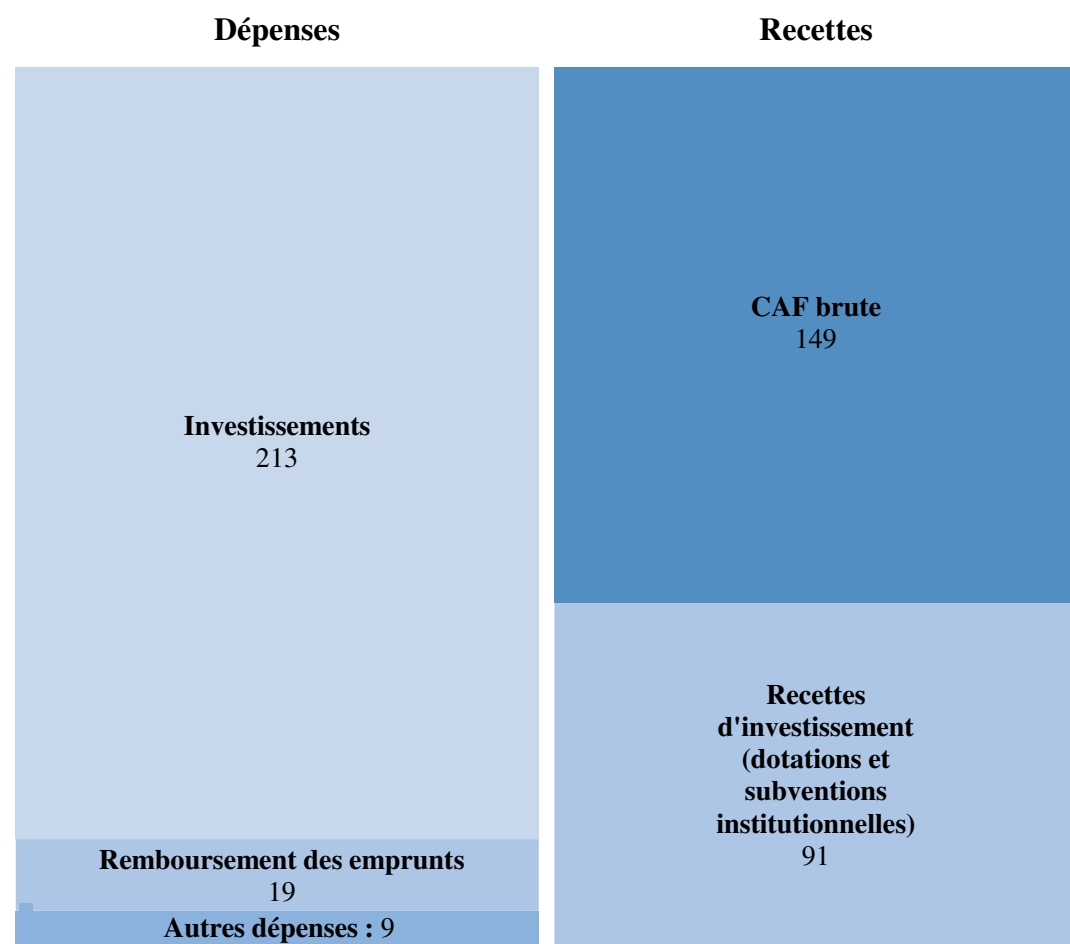
⁴⁷ Initialement, le PPI prévoyait des investissements compris entre 342 M€ et 387 M€.

2.2.2 Des investissements en grande partie autofinancés

Entre 2019 et 2023, les dépenses d'investissement à financer (hors remboursement d'emprunt) ont atteint un montant consolidé de 213 M€, soit une moyenne de 42,6 M€ par exercice, et sont concentrées sur le budget principal.

La métropole les a financées pour 60 % grâce à son autofinancement (CAF brute) et pour 40 % grâce aux autres recettes d'investissement hors emprunts (dotations institutionnelles, subventions reçues, fonds de compensation de la TVA, *etc.*).

Graphique n° 8 : Encours de l'investissement en M€ (2019-2023)



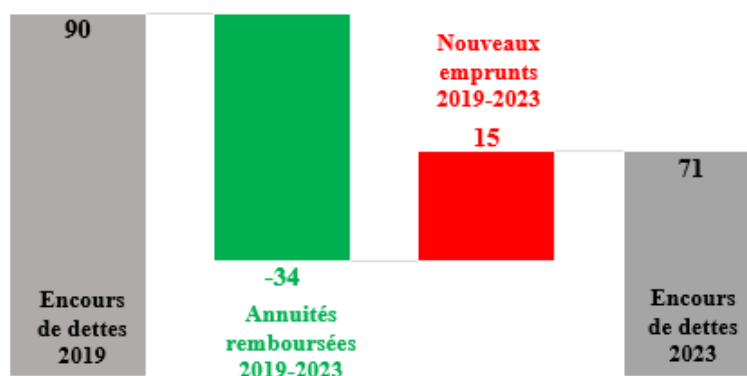
Source : comptes de gestion. Les investissements comprennent les dépenses d'investissement et subventions d'équipement.

2.3 Une dette en diminution et un niveau de trésorerie élevé

Entre 2019 et 2023, la métropole a contracté de nouveaux emprunts à hauteur de près de 15 M€ tout en remboursant⁴⁸ une partie de sa dette pour 34 M€. L'encours de dette a diminué de 19 M€ (soit 20 %). Ce désendettement a été rendu possible par un niveau de CAF relativement élevé, comparé aux dépenses d'investissement.

À l'inverse, les métropoles de l'échantillon ont, en moyenne, augmenté leur dette de 59 M€, en raison d'un niveau d'investissement plus élevé.

Graphique n° 9 : Encours de dette - tous budgets (hors transports publics) (en M€)



Source : comptes de gestion.

L'encours de dette de la métropole s'élève ainsi à 71 M€ à fin 2023⁴⁹, soit près de quatre fois moins que les 276 M€ d'encours de dette moyen pour les cinq métropoles de taille comparable.

Tableau n° 12 : Encours de dette, capacité de désendettement et trésorerie – budget consolidé (hors transports publics) en 2023

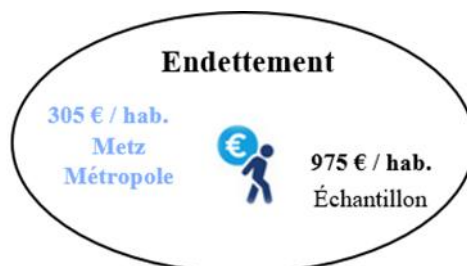
	Encours de dette (en M€)	Encours de dette (en € par hab.)	Capacité de désendettement (en année)	Trésorerie (en M€)
Metz métropole	71	305	1,9	32
Échantillon	276	975	5,1	29
Écart	- 205	- 670	- 3,2	3,1

Source : Ibid.

⁴⁸ Les annuités de la métropole s'élèvent en moyenne annuelle à 5,7 M€ sur la période, à l'exception de l'exercice 2022 au terme duquel elle a, en complément, achevé un remboursement d'emprunt obligataire à hauteur de 4,9 M€.

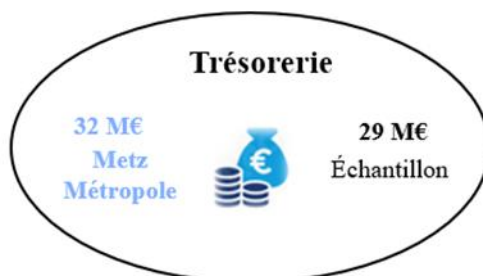
⁴⁹ L'encours, tous budgets confondus, s'élève à 154 M€ contre 451 M€ pour l'échantillon, cette différence s'expliquant notamment par le poids du budget annexe « Transports publics ».

Cet écart se reflète aussi dans l'endettement par habitant, qui est de 305 € pour Metz Métropole, contre 975 € pour les métropoles de l'échantillon.



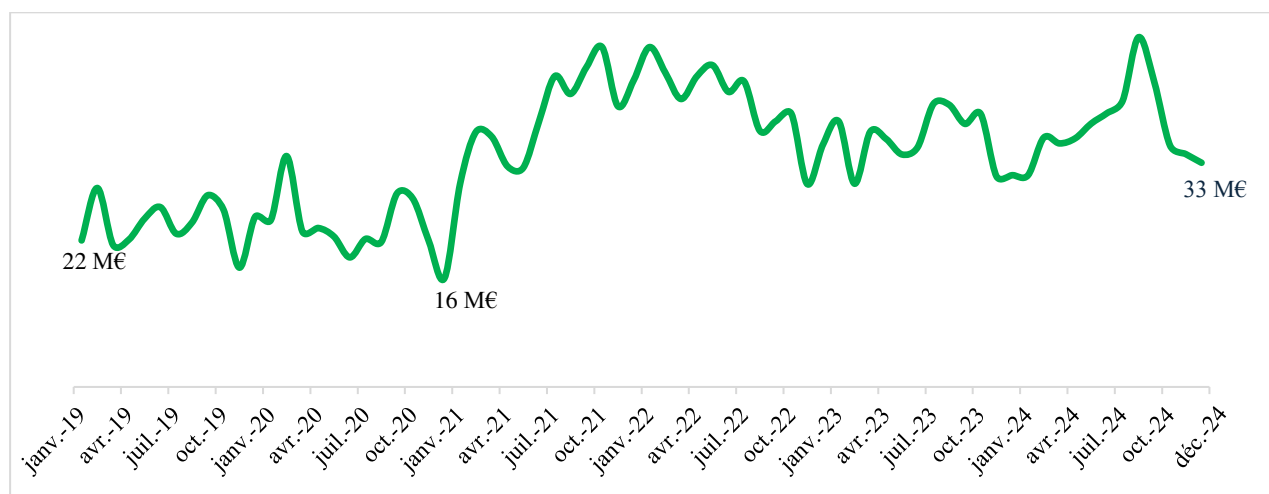
La métropole dispose également d'une capacité de désendettement⁵⁰ favorable, avec 1,9 année nécessaire pour rembourser sa dette, contre 5,1 années pour l'échantillon.

Concernant la trésorerie, sur la période, son solde atteint 34 M€ en moyenne annuelle, équivalant à environ 100 jours de charges de gestion.



À fin 2023, la trésorerie, d'un montant de 32 M€, reste relativement proche de celle des autres métropoles (29 M€).

⁵⁰ La capacité de désendettement correspond au nombre d'années qu'il faudrait à la métropole pour rembourser l'intégralité de sa dette en utilisant uniquement son épargne annuelle. Elle se calcule en divisant l'encours de dette par l'épargne brute. Plus le nombre d'années est faible, plus la situation financière est jugée favorable.

Graphique n° 10 : Évolution de la trésorerie (en M€)

Source : CRC à partir des données de Metz Métropole

Au cours du second semestre 2024⁵¹, la métropole a perçu une indemnisation de 3,1 M€ liée à un défaut de conception du toit en toile du Centre Pompidou-Metz. Comme la réglementation l'y autorise⁵², la métropole a prévu de placer cette recette exceptionnelle sur un compte à terme rémunéré. En tenant compte de ce placement, les disponibilités de la métropole s'élèvent à 36 M€.

Au global, en soustrayant la trésorerie de l'encours de dette, la dette « nette »⁵³ de la métropole s'établit à 39 M€, contre 247 M€ pour l'échantillon, ce qui représente 165 € par habitant pour Metz Métropole contre 865 € pour l'échantillon. Aussi, l'établissement bénéficie d'une situation financière particulièrement favorable, lui offrant une marge de manœuvre favorable pour envisager et réaliser ses futurs investissements.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

En raison d'investissements nettement inférieurs à ceux de l'échantillon de comparaison, Metz Métropole se distingue par un faible endettement et une capacité de désendettement rapide, tout en disposant d'un niveau de trésorerie favorable.

En matière de gestion des déchets, la métropole a fixé le montant de taxe d'enlèvement des ordures ménagères sur la base de dépenses prévisionnelles surestimées. Les excédents obtenus grâce à cette taxe représentent en moyenne 55 % de l'excédent du budget principal. La chambre recommande à la métropole de mettre en adéquation les recettes et les dépenses du service public de la gestion des déchets.

⁵¹ Cette indemnisation a été notifiée et comptabilisée au 31/10/2024 selon la métropole.

⁵² Articles L. 1618-2 et R. 1618-1 du CGCT.

⁵³ La dette nette est un indicateur financier permettant d'apprécier le montant de la dette restant à rembourser après avoir pris en compte les liquidités disponibles.

3 UNE SITUATION FINANCIÈRE FAVORABLE QUI DEVRAIT PERMETTRE DE RÉALISER LES FUTURS INVESTISSEMENTS

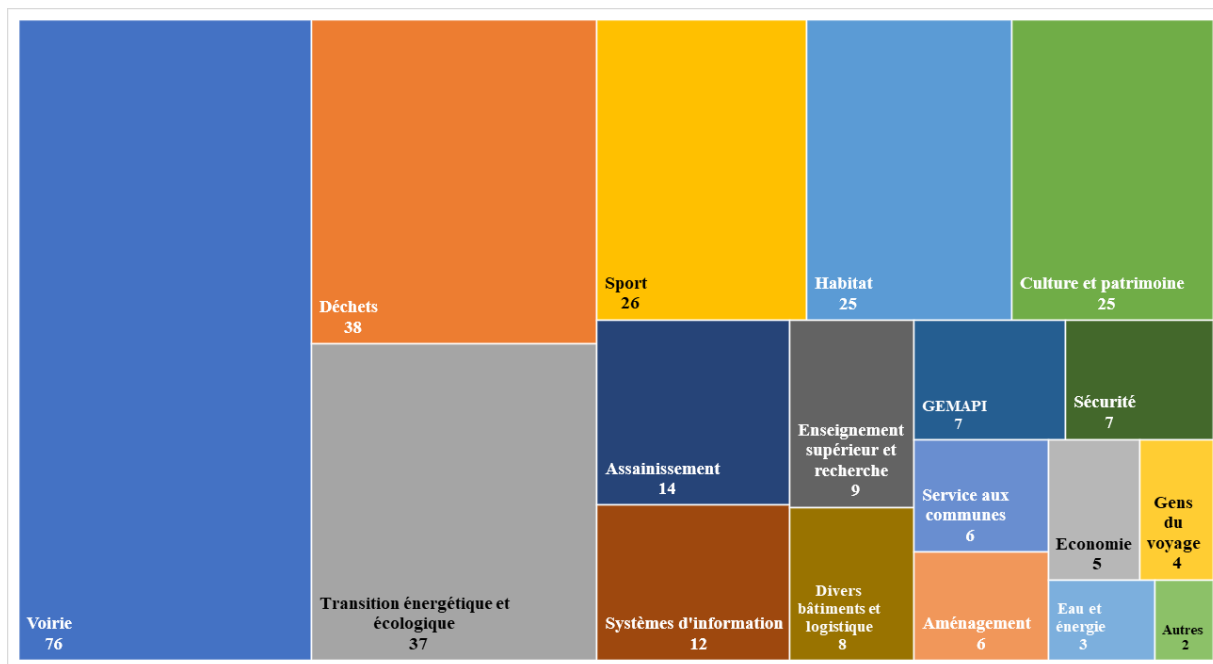
L'élaboration du plan pluriannuel d'investissement (PPI) de la métropole repose sur la transmission par les services opérationnels de leurs besoins aux services financiers, suivie d'échanges et d'analyses avant leur inscription dans le plan adopté. Ce dernier, d'un montant supérieur à 300 M€ pour la période 2022-2026, se distingue par son ampleur par rapport à la période 2019-2023, durant laquelle le niveau d'investissement était plus modéré (3.1). Ce plan, ambitieux, prévoit une mise en œuvre principalement à partir de 2024 (3.2). Par ailleurs, la chambre relève que la métropole adopte une approche prudente dans l'élaboration de ses prévisions, notamment en ce qui concerne les recettes (3.3).

3.1 Un plan d'investissement de plus de 300 M€ à horizon 2026

Le PPI relatif à la période 2022-2026 prévoit des investissements à hauteur de 310 M€ jusqu'en 2026 (hors budget annexe « Transports publics »), établissant ainsi un rythme annuel d'investissement ambitieux de 62 M€ par an entre 2022 et 2026.

Près de la moitié du PPI relatif au budget principal se concentre sur la voirie, les déchets et la transition énergétique et écologique.

**Graphique n° 11 : Investissements prévus par la métropole, ventilés par domaine
PPI 2022-2026 – budget principal (en M€)**



Source : CRC à partir du PPI de la métropole.

La métropole prévoit d'investir plus de 76 M€ dans les infrastructures routières. Sur cette somme, 44 M€, soit 57 % du plan, seront alloués aux travaux de gros entretien des voiries transférées, ainsi qu'à la signalisation dans les zones d'activités économiques (ZAE) et sur les anciennes routes départementales. Ces fonds incluent également des projets de requalification dans la commune de Metz, visant à moderniser les infrastructures existantes.

En complément, 23 M€, soit 30 % du plan, sont réservés à des aménagements et à des travaux de sécurisation des routes métropolitaines. Ces crédits devraient financer un programme de remise en état des grands axes structurants de la métropole, afin de garantir leur durabilité et leur sécurité.

Les investissements prévus dans les domaines des déchets et de la transition énergétique et écologique représentent respectivement 38 M€ et 37 M€. La métropole prévoit de densifier le parc de déchetteries et d'améliorer la performance environnementale de ce service public, ainsi que de poursuivre le renouvellement et la densification du parc de points d'apports volontaires. Concernant la transition énergétique et écologique, le budget principal devrait financer plusieurs projets, notamment la création d'une passerelle piétons-vélos (« passerelle Wadrineau » entre Longeville-lès-Metz et l'île du Saulcy à Metz), la réalisation de pistes cyclables, un programme de rénovation énergétique des bâtiments ou encore le renouvellement de la flotte de véhicules de l'établissement.

Enfin, plusieurs piscines publiques existent sur le territoire métropolitain mais ces dernières demeurent de compétence communale (Ars-sur-Moselle, Metz et Montigny-lès-Metz). À l'occasion d'une délibération de novembre 2021 définissant quels équipements sportifs devaient être déclarés « d'intérêt métropolitain »⁵⁴, la métropole a décidé qu'entreraient dans son champ de compétence en vertu de ce principe : « les futurs équipements aquatiques [...] piscines publiques poursuivant les objectifs suivants [...] : assurer un égal accès à la natation à tous les habitants de la métropole, contribuer au développement social et sportif du territoire et à son rayonnement ». Il a été décidé à cette occasion qu'une piscine métropolitaine serait construite à Woippy d'ici 2026 notamment pour répondre à un déficit de créneaux disponibles pour l'apprentissage de la natation. Le coût de cet équipement, comprenant notamment les études, la dépollution du terrain et le bâtiment, est estimé à près de 25 M€ HT.

La chambre constate que l'intérêt métropolitain n'a été défini que pour l'avenir et que des piscines contribuant actuellement aux mêmes objectifs continuent de relever de la compétence des communes concernées. Selon l'ancien ordonnateur, également maire de Montigny-lès-Metz, ce choix démontre le souhait de la commune de conserver la gestion de son équipement, pour lequel des investissements conséquents ont été consentis par le passé.

⁵⁴ « L'intérêt métropolitain vise à distinguer, sur une compétence donnée, les actions, services et équipements qui continuent à relever de la commune de ceux qui, par leur étendue, leur contenu, leur objet stratégique, leur dimension financière ou leur rayonnement sur le territoire intercommunal ont vocation à être gérés par la métropole et donc à lui être transférés » Sénat : Françoise Gatel, Dominique Estrosi-Sassone, Michelle Gréaume et Sylvie Robert, *Métropoles : pour de nouvelles dynamiques territoriales*, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales, déposé le 11 juin 2021.

3.2 Une mise en œuvre du plan principalement effective à compter de 2024

En 2022 et 2023, les dépenses d'investissement au titre de ce PPI ont représenté un total de 68 M€, soit un rythme moyen de 34 M€ par an. En 2024, les investissements⁵⁵ connaissent une nette accélération, avec des dépenses de près de 60 M€ sur un seul exercice.

En fin d'année 2023, la métropole avait réalisé un quart de son PPI. Au cours de l'année 2024, cette part est portée à 44 %. Au total, les dépenses d'investissement liées au PPI en trois années s'élèvent à 135 M€ pour un programme total de 310 M€.

La métropole précise avoir structuré le pilotage de son PPI en instaurant une revue systématique des projets stratégiques sous l'autorité du directeur général des services. Chaque projet est suivi par une équipe dédiée, pilotée par un directeur et un chef de projet. Trois points d'avancement annuels permettent d'ajuster le suivi des opérations selon l'ordonnateur.

Plusieurs opérations majeures ne débiteront qu'en 2025 telles que la requalification de l'Opéra-Théâtre, la création d'une piscine métropolitaine, la traversée piétons-vélos de la Moselle.

La chambre a élaboré sa propre simulation budgétaire en retenant des hypothèses très prudentes (cf. annexe n° 4). Il en ressort que la situation financière de la métropole devrait lui permettre de réaliser les investissements de 2025 et 2026 tels que prévus au PPI. Les prévisions de la métropole devront être affinées en fonction de l'exécution des investissements.

3.3 Une situation financière plus favorable qu'anticipée

Des projections budgétaires, régulièrement actualisées, sont présentées au président ainsi qu'aux maires des communes membres pour anticiper l'évolution des recettes et des dépenses sur plusieurs années afin de planifier et d'ajuster les actions en fonction des besoins et des contraintes économiques à venir.

La chambre observe que la situation financière des années 2022 et 2023 s'est révélée meilleure que celle initialement projetée. À titre d'illustration, lors de la conférence des maires de juillet 2021, la métropole avait estimé un niveau de recettes nettement inférieur aux résultats effectivement observés. Les écarts entre les prévisions et les recettes réelles ont été de 12 M€ en 2022 et 19 M€ en 2023. L'ordonnateur justifie cet écart par les effets de plusieurs réformes fiscales (taxe d'habitation, suppression de la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises et évolutions des bases d'imposition). En revanche, les dépenses ont été correctement évaluées, avec un écart de seulement 0,8 % en 2022 et 1,8 % en 2023. Au budget principal, la CAF brute anticipée pour 2023 était de 21,5 M€, mais elle s'est finalement élevée à 37 M€.

Cette prudence a conduit à une situation plus favorable qu'anticipée, limitant ainsi le recours à l'emprunt et améliorant la capacité de désendettement attendue⁵⁶.

⁵⁵ Hors subventions d'équipement et uniquement au budget principal.

⁵⁶ Sept années pour 2023 dans la prévision présentée à la conférence des maires en 2021, contre moins de deux années en réalisé.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Dans le cadre de son plan d'investissement, Metz Métropole a prévu d'investir plus de 300 M€ entre 2022 et 2026. La mise en œuvre de ce plan s'est accélérée depuis 2024. À la fin de l'année 2024, la métropole avait réalisé 44 % des dépenses prévues.

Metz Métropole dispose des moyens nécessaires lui permettant d'assurer le financement de ses investissements tout en maintenant une situation financière favorable.

ANNEXES

Annexe n° 1. Carte de la métropole et liste des communes membres	43
Annexe n° 2. Principales compétences de Metz Métropole	46
Annexe n° 3. Situation financière de Metz Métropole	48
Annexe n° 4. Prévisions 2024 et prospective financière à horizon 2026	49
Annexe n° 5. Situation financière des deux principaux budgets annexes	51

Annexe n° 1. Carte de la métropole et liste des communes membres



Source : rapport d'activité 2023 de Metz Métropole.

Communes	Population
Amanvillers	2 156
Ars-Laquenexy	951
Ars-sur-Moselle	4 701
Augny	2 171
Châtel-Saint-Germain	2 085
Chesny	575
Chieulles	425
Coin-lès-Cuvry	835
Coin-sur-Seille	347
Cuvry	1 003
Féy	744
Gravelotte	814
Jury	1 356
Jussy	468
La Maxe	1 062
Laquenexy	1 291
Le Ban-Saint-Martin	4 685
Lessy	799
Longeville-lès-Metz	4 023
Lorry-lès-Metz	1 796
Lorry-Mardigny	680
Marieulles	711
Marly	10 186
Mécleuves	1 230
Metz	122 714
Mey	311
Montigny-lès-Metz	22 173
Moulins-lès-Metz	5 145
Noisseville	1 108
Nouilly	730

Communes	Population
Peltre	1 944
Plappeville	2 084
Pouilly	838
Pournoy-la-Chétive	632
Roncourt	1 047
Rozérieulles	1 344
Sainte-Ruffine	600
Saint-Julien-lès-Metz	3 579
Saint-Privat-la-Montagne	1 908
Saulny	1 600
Scy-Chazelles	2 714
Vantoux	827
Vany	476
Vaux	836
Vernéville	679
Woippy	14 414

Source : BANATIC.

Annexe n° 2. Principales compétences de Metz Métropole

Développement et aménagement économique, social et culturel

Création, aménagement et gestion des zones d'activités industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique portuaire ou aéroportuaire ;

Actions de développement économique ;

Participation au copilotage des pôles de compétitivité et au capital des sociétés d'accélération du transfert de technologie ;

Construction, aménagement, entretien et fonctionnement d'équipements culturels, socioculturels, socio-éducatifs et sportifs d'intérêt métropolitain ;

Promotion du tourisme, dont la création d'offices du tourisme ;

Politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire ;

Programme de soutien et d'aides aux établissements d'enseignement supérieur et de recherche, et aux programmes de recherche.

Aménagement de l'espace métropolitain

SCOT (schéma de cohérence territoriale) et schéma de secteur ;

PLU (plan local d'urbanisme) et documents d'urbanisme ;

Définition, création et réalisation d'opérations d'aménagement d'intérêt métropolitain ;

Actions de valorisation du patrimoine naturel et paysager ;

Constitution de réserves foncières ;

Archéologie préventive ;

Instruction des autorisations liées au droit des sols ;

Organisation de la mobilité ;

Création, aménagement et entretien de voirie ; signalisation ; abris de voyageurs ; parcs et aires de stationnement ;

Création, aménagement et entretien des espaces publics dédiés à tout mode de déplacement urbain, et leurs ouvrages accessoires ;

Participation à la gouvernance et à l'aménagement des gares ;

Établissement, exploitation, acquisition et mise à disposition d'infrastructures et de réseaux de communication ;

Schéma directeur cyclable.

Politique locale de l'habitat

Programme local de l'habitat (PLH) ;

Politique du logement ;

Aides financières et actions en faveur du logement des personnes défavorisées ;

Amélioration du parc immobilier bâti ;

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

Politique de la ville

Élaboration du diagnostic de territoire et définition des orientations du contrat de ville ;

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 ;

Programmes d'actions définis dans le contrat de ville.

Gestion des services d'intérêt collectif

Assainissement et eau potable ;

Service de secours et de lutte contre l'incendie ;

Fourrière animale ;

Création, gestion, extension des cimetières d'intérêt métropolitain ;

Création, gestion et extension des crématoriums ;

Service public de défense extérieure contre l'incendie.

Protection et mise en valeur de l'environnement, cadre de vie

Collecte et traitement des déchets ménagers et assimilés ;

Lutte contre la pollution de l'air et les nuisances sonores ;

Contribution à la transition énergétique ;

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

Élaboration et adoption du plan climat-air-énergie territorial ;

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

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

Création et entretien des infrastructures de charge nécessaires à l'usage des véhicules électriques ou hybrides rechargeables ;

Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations.

En italique : compétences non prévues à l'article L. 5217-2 du CGCT précisant les compétences exercées de plein droit par les métropoles en lieu et place des communes membres.

Source : site internet de Metz Métropole (dernière mise à jour 31 octobre 2024) d'après ses statuts.

Annexe n° 3. Situation financière de Metz Métropole

Tableau n° 1 : Formation de l'autofinancement – budget consolidé (en M€)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Produits de gestion	144	147	151	160	170	181
- Charges de gestion	117	119	121	128	133	144
= EBF	27	27	30	32	37	37
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>18,4 %</i>	<i>18,6 %</i>	<i>19,9 %</i>	<i>19,7 %</i>	<i>22 %</i>	<i>20,4 %</i>
+/- Résultat financier	- 1,5	- 1,4	- 1,3	- 1,4	- 1,8	- 0,8
+/- Solde des opérations d'aménagements de terrains	3,5	- 1,4	- 0,2	0,9	1,7	-0,1
+/- Résultat exceptionnel	0,5	- 0,7	- 0,1	- 0,3	- 0,1	0
= CAF brute	29	24	28	31	37	38,8
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>20,2 %</i>	<i>16,3 %</i>	<i>18,8 %</i>	<i>19,3 %</i>	<i>21,9 %</i>	<i>21,4 %</i>
- Annuité en capital de la dette	4,9	6,7	5,5	10,8	5,7	5,8
= CAF nette	24	17	23	20	31	33

Source : CRC, à partir des comptes de gestion.

Le budget consolidé comprend ici le budget principal et les budgets annexes à caractère administratif.

Tableau n° 2 : Formation de l'autofinancement – Budget principal (en M€)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Produits de gestion	144	145	149	159	170	180
- Charges de gestion	117	119	119	127	132	143
= EBF	26	25	30	32	38	37
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>18,4 %</i>	<i>17,5 %</i>	<i>19,9 %</i>	<i>19,9 %</i>	<i>22,2 %</i>	<i>20,5 %</i>
+/- Résultat financier	- 1,5	- 1,4	- 1,3	- 1,3	- 1,7	- 0,7
+/- Titres et mandats annulés	- 0,1	- 0,6	- 0,3	- 0,2	0	0
= CAF brute	24,9	23,4	28	30,2	36	36
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>17,4 %</i>	<i>16,2 %</i>	<i>18,8 %</i>	<i>18,9 %</i>	<i>21,2 %</i>	<i>20 %</i>
- Annuité en capital de la dette	4,7	6,4	5,2	10,6	5,5	5,5
= CAF nette	20,2	17	22,7	19,6	30,5	30,6

Source : CRC, à partir des comptes de gestion

Annexe n° 4. Prévisions 2024 et prospective financière à horizon 2026

Hypothèses retenues :

Les données retraitées par la chambre relatives aux exercices 2025 et 2026 se basent sur des données financières prévisionnelles pour 2024 de la métropole (établie à mi-novembre 2024).

Du point de vue des produits, la chambre retient une hypothèse de stagnation des ressources à compter de la dernière prévision 2024, minorées néanmoins de la recette exceptionnelle de 3,1 M€ perçue en 2024 (indemnisation suite au litige concernant la conception du toit en toile du Centre Pompidou-Metz).

Du point de vue des charges, la chambre a retenu les hypothèses de la métropole s'agissant des charges à caractère général ainsi que des charges de personnel et autres charges de gestion courante.

Les montants relatifs au remboursement du capital sont ceux fournis par la métropole dans le cadre de ses projections. Les montants de dépenses d'investissement sont issus du PPI 2022-2026. Les subventions d'équipement sont fixées à 7,7 M€ selon la moyenne observée entre 2019 et 2023. L'hypothèse retenue pour les recettes d'investissement correspond à 55 % du montant des dépenses d'investissement. Enfin, l'hypothèse de financement des dépenses d'investissement par l'emprunt est calculée selon le même ratio qu'envisagé par la métropole (de l'ordre de 55 % à 60 % en 2025 et 2026).

Tableau n° 1 : Prévisions 2024 et prospective financière à horizon 2026 - budget principal (en M€)

	2023 (réalisé)	2024	2025 (CRC)	2026 (CRC)
Produits de gestion	170		172	172
<i>ressources fiscales</i>	110		112	112
<i>ressources institutionnelles</i>	44		43	43
<i>ressources d'exploitation</i>	16		17	17
Charges de gestion et financières	134		158	160
<i>charges à caractère général</i>	38		46	46
<i>charges de personnel</i>	62		74	74
<i>autres charges de gestion courante</i>	32		37	37
<i>charges financières</i>	1,7		1,7	1,7
CAF brute	36		14	12
Remboursement du capital	5,5		4,7	6,7
CAF nette	31		9	6
Dépenses d'investissement	44		80	63
Subventions d'équipement	13		7,7	7,7
Recettes réelles d'investissement	27		44	34,5
Nouvel emprunt	0		45	37
Encours de dette au 31/12	69		105	135
Capacité de désendettement (en année)	1,9		7,6	11,1
Trésorerie	32	34,9	45,3	52,2

Source : comptes de gestion pour 2023 et données de la métropole pour les prévisions 2024.

Nota : Le montant de trésorerie indiqué en 2024 correspond à celui en date du 6 novembre 2024.

Annexe n° 5. Situation financière des deux principaux budgets annexes

- *Un budget annexe « Transports publics » particulièrement excédentaire sur la fin de période*

Tableau n° 1 : Principaux indicateurs du budget annexe « Transports publics »

En M€	2019	2020	2021	2022	2023
Résultat de la section d'exploitation	0,7	- 0,6	7,7	6,4	12,7
Encours de dette	103,3	104,8	102,3	102,5	94,7

Source : comptes de gestion du budget annexe « Transports publics » - résultats cumulés net des RAR

Les produits de ce budget sont essentiellement constitués du versement mobilité dû par les entreprises qui emploient au moins 11 salariés (55,5 M€ en 2023) et par la vente des titres de transport (15,1 M€). Les charges sont constituées des versements au délégataire chargé d'exploiter le réseau « Le Met' » (54,3 M€), de l'amortissement du matériel (10 M€) et des charges d'intérêts (3 M€). Hormis lors de la crise sanitaire, le résultat de la section de fonctionnement est positif. En 2023, il atteint 12,7 M€. L'encours de dette représente 94,7 M€ à fin 2023, soit un peu plus de 60 % de la dette totale de la métropole. Cet encours est majoritairement constitué des emprunts souscrits pour la réalisation des deux premières lignes du bus à haut niveau de service « METTIS ».

- *Un budget annexe « Zones en régie » présentant des stocks d'une valeur élevée*

Le budget annexe « Zones en régie » a été créé en 2013 et retrace l'ensemble des zones d'activités gérées directement par l'établissement. Les principales opérations d'aménagement concernent notamment le plateau de Frescaty (ancienne base aérienne militaire), la ZAC de Lauvallières ou encore Actipôle.

Tableau n° 2 : Principaux indicateurs du budget annexe « Zones en régie »

En M€	2019	2020	2021	2022	2023
Stocks	15	17,4	22,9	25,9	26,9
Total des produits (hors variation de stocks)	7	3,3	1,6	0,4	2,9
... dont ventes de terrain	5,2	1,5	0	0	1,8
... dont participations et subventions	0,2	1,1	1,1	0	0,1
Total des charges (hors variation de stocks)	6,4	5,9	7	3,3	2,2

Source : comptes de gestion du budget annexe « Zones en régie ».

Entre 2019 et 2023, la métropole a dépensé près de 25 M€ pour aménager ses zones. Elle a vendu des terrains pour seulement 8,5 M€. Les stocks de terrains se sont donc accrus très nettement. À fin 2023, ils atteignent près de 27 M€. Pour équilibrer ce budget, une avance du budget principal a été consentie, elle s'élève au global à 15 M€. La chambre observe (cf. encadré *supra* en partie 1.1.1) que les stocks pourraient être surévalués et que la mise en conformité de leur valeur pourrait nécessiter une subvention du budget principal dont le montant dépendra du déficit du budget annexe.



« La société a le droit de demander compte
à tout agent public de son administration »

Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

L'intégralité de ce rapport d'observations définitives

est disponible sur le site internet

de la chambre régionale des comptes Grand Est :

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

Chambre régionale des comptes Grand Est

3-5, rue de la Citadelle

57000 METZ

grandest@crtc.ccomptes.fr

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