



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

MÉTROPOLE EUROPÉENNE DE LILLE* (Département du Nord)

Exercices 2015 et suivants

* Ayant fusionné avec la communauté de communes de la Haute Deûle par arrêté préfectoral du 25 octobre 2019.

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la chambre le 14 novembre 2019.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS.....	5
INTRODUCTION.....	7
1 PRÉSENTATION DE LA MÉTROPOLE.....	8
1.1 Introduction.....	8
1.2 Les compétences et les équipements de la MEL	9
1.3 Les précédents contrôles	10
2 LA QUALITÉ DE L'INFORMATION BUDGÉTAIRE ET LA FIABILITÉ DES COMPTES.....	11
2.1 La transparence de l'information	11
2.2 La fiabilité des comptes	11
2.2.1 Les autorisations et les crédits de paiement.....	12
2.2.2 La tenue de l'inventaire	12
3 UNE TRAJECTOIRE FINANCIÈRE EN NETTE AMÉLIORATION	13
3.1 Introduction.....	13
3.1.1 Le niveau d'intégration métropolitain et la politique de redistribution	14
3.1.2 La situation financière du budget principal	15
3.1.3 L'évolution des produits de gestion du budget principal.....	16
3.1.4 L'évolution des charges de gestion du budget principal.....	20
3.2 La situation financière des deux principaux budgets annexes	21
3.2.1 Le budget annexe des transports publics urbains.....	21
3.2.2 Le budget annexe « assainissement »	22
3.3 Le financement de l'investissement.....	23
3.4 L'endettement de la métropole	23
3.4.1 Présentation.....	23
3.4.2 Un endettement encore porteur de risques financiers	24
3.5 Les principaux risques financiers et leur suivi.....	27
3.5.1 Les engagements hors bilan.....	28
3.5.2 Le contrôle des partenaires de la MEL	29
3.6 La trajectoire financière à venir	30
3.6.1 Les résultats de la contractualisation avec l'État	30
3.6.2 L'évolution de la situation financière à l'horizon 2023 projetée par la métropole.....	32
4 LE BIOTOPE, UN CHOIX QUI INTERROGE	34
4.1 Du site de la rue du Ballon au Biotope	34
4.2 Un choix qui ne répond pas aux besoins de la métropole.....	35
4.3 Une précipitation préjudiciable aux intérêts de la métropole	36
4.4 Le Biotope, un choix financier onéreux.....	37
4.4.1 L'intérêt financier vu par la MEL.....	37
4.4.2 Une approche financière incomplète	38

4.4.3 Un choix financier onéreux.....	40
5 LA MISE EN PLACE DE LA MÉTROPOLE DE LILLE	42
5.1 Les compétences transférées.....	42
5.1.1 L'évolution du cadre juridique	42
5.1.2 Hors la voirie, des transferts aux enjeux financiers circonscrits.....	45
5.2 Les conséquences de la mise en place de la métropole sur la gouvernance et l'organisation des services	49
5.2.1 L'impact sur la gouvernance	49
5.2.2 L'impact sur les mutualisations	49
5.2.3 L'impact sur les ressources humaines	50
5.2.4 L'impact des transferts sur les modes de gestion.....	53
5.3 L'optimisation du service public	54
5.3.1 Introduction.....	54
5.3.2 La promotion du tourisme	55
5.3.3 Le transfert de la voirie départementale	56
5.3.4 Le fonds de solidarité logement.....	57
5.3.5 La gestion des espaces naturels	59
5.3.6 La politique de la ville	59
5.3.7 Le fonds d'aide aux jeunes	60
5.4 L'exercice des compétences métropolitaines dans le cadre des relations avec l'État et les autres collectivités	60
5.4.1 L'État.....	60
5.4.2 La région.....	61
5.4.3 Les actions de coopération inter territoriales	62
ANNEXES	64

SYNTHÈSE

Créée au 1^{er} janvier 2015, la Métropole Européenne de Lille regroupe 90 communes et 1,2 million d'habitants. En 2018, elle emploie près de 2 500 agents.

La situation financière consolidée, budget principal et budgets annexes compris, s'est appréciée depuis 2015, alors qu'elle intégrait de nouvelles compétences et des établissements publics administratifs dissous. La MEL s'est ainsi désendettée et a amélioré le niveau de son épargne. Fin 2018, sa solvabilité financière, mesurée à l'aune de la capacité de désendettement, est satisfaisante (3,75 ans). Cependant, certaines fragilités apparaissent, notamment en ce qui concerne l'évolution des produits fiscaux.

À l'horizon 2023, la métropole envisage de réaliser 2,3 Md€ d'investissements, soit 460 M€ par an, et de maintenir pour les financer une épargne annuelle de 321,4 M€. Cette projection paraît difficilement réalisable. D'une part, le montant des dépenses d'investissement depuis 2015 a été inférieur de 192 M€ en moyenne annuelle. D'autre part, ses disponibilités financières risquent d'être réduites par de nouvelles charges, dont le loyer de l'immeuble du Biotopie et ses dépenses annexes, l'impact du nouveau régime indemnitaire, et des pertes de recettes, notamment s'agissant de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères. Par ailleurs, la métropole devra faire face au remboursement de 49,2 M€ d'emprunts obligataires en 2022.

Depuis 2015, la métropole a vu ses compétences renforcées notamment en matière de tourisme, de politique de la ville et de gestion de réseaux d'énergie ou de chaleur. Dans le cadre de la loi NOTRe du 7 août 2015, le département du Nord lui a également transféré des compétences en matière sociale, de tourisme ainsi que la gestion de la voirie et de ses ouvrages.

À ce stade, l'impact financier de ces transferts compensés est mesuré. La charge nette s'élève à 35,8 M€, soit 6,3 % des charges de gestion courante du budget principal et 2,7 % des dépenses consolidées. Ils ont donné lieu à une compensation financière de 35,1 M€.

Toutefois, en l'absence d'études préalables sur l'état des biens provenant des communes et du département et de la connaissance exacte de l'actif transféré, les coûts induits pour l'avenir restent difficilement chiffrables, principalement pour la voirie et ses ouvrages.

En lien avec ces changements de périmètre, la métropole a intégré 286 personnels. Elle a mis en place un véritable accompagnement au changement et modifié son régime indemnitaire, ce qui a conduit à une augmentation annuelle de 5,6 M€.

La réduction du nombre d'acteurs locaux a permis de simplifier la gestion des équipements et des politiques publiques, d'améliorer la coordination des équipes en matière de voirie, de politique de la ville ou de logement social. À l'inverse, les compétences acquises en matière de tourisme restent incomplètes et dépendantes de nombreux offices locaux, empêchant la définition d'une stratégie précise à l'échelle métropolitaine. De même, la plus-value attendue des transferts reste faible en matière de gestion des réseaux, compte tenu des obligations contractuelles en cours. Enfin, le pilotage du fonds d'aide aux jeunes reste isolé, faute de compétences historique en matière de jeunesse, et doit s'appuyer sur d'autres structures pour sa mise en œuvre.

En 2018, la métropole a choisi de céder son siège administratif principal et de prendre à bail, pour une durée de 18 ans, le bâtiment dénommé « Biotope » pour y loger ses services. Ce choix, qui l'engage financièrement à hauteur de 144,8 M€ et qui ne répond pas à ses besoins en surfaces disponibles, s'est fait dans la précipitation, sur la base d'études financières insuffisantes. Par ailleurs, au terme du bail, elle a accepté des clauses locatives exorbitantes du code civil, dont elle ne peut, à ce jour, évaluer le coût. Au surplus, en optant pour cette solution plutôt que pour la construction d'un bâtiment dont elle serait propriétaire, elle a pris, selon l'étude réalisée par la chambre, l'option qui apparaît la plus onéreuse.

RECOMMANDATIONS¹

Rappels au droit (régularité)

	<i>Totalement mis en œuvre²</i>	<i>Mise en œuvre en cours³</i>	<i>Mise en œuvre incomplète⁴</i>	<i>Non mis en œuvre⁵</i>	<i>Page</i>
Rappel au droit n° 1 : tenir un inventaire physique des biens, conformément aux dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M57 (Tome II – Les principes de comptabilisation), et s'assurer de sa concordance avec l'état de l'actif du comptable.				X	12
Rappel au droit n° 2 : établir des procès-verbaux de transferts de patrimoines, conformément aux dispositions de l'article L. 5217-5 du code général des collectivités territoriales.				X	45
Rappel au droit n° 3 : compléter le schéma de mutualisation de l'impact de mesures sur les effectifs et les dépenses de fonctionnement, conformément aux dispositions de l'article L. 5211-39-1 du code général des collectivités territoriales.				X	50

¹ Les recommandations de régularité (rappels au droit) et de performance ont été arrêtées après examen des réponses écrites et des pièces justificatives apportées par l'ordonnateur en réponse aux observations provisoires de la chambre.

² L'organisme contrôlé indique avoir mis en œuvre la totalité des actions permettant de répondre à la recommandation.

³ L'organisme contrôlé affirme avoir mis en œuvre une partie des actions nécessaires au respect de la recommandation et fait part d'un commencement d'exécution. Il affirme avoir l'intention de compléter ces actions à l'avenir.

⁴ L'organisme contrôlé indique avoir mis en œuvre une partie des actions nécessaires sans exprimer d'intention de les compléter à l'avenir.

⁵ L'organisme contrôlé indique ne pas avoir pris les dispositions nécessaires mais affirme avoir la volonté de le faire. Aucun commencement d'exécution n'est mis en avant.
L'organisme contrôlé indique ne pas avoir pris les dispositions nécessaires, ou précise ne pas avoir le souhait de le faire à l'avenir ou ne fait pas référence dans sa réponse à la recommandation formulée par la chambre.

Recommandations (performance)

	<i>Totalement mise en œuvre</i>	<i>Mise en œuvre en cours</i>	<i>Mise en œuvre incomplète</i>	<i>Non mise en œuvre</i>	<i>Page</i>
Recommandation n° 1 : formaliser et adopter un pacte financier et fiscal à l'échelle métropolitaine, afin de redéfinir la politique de réduction des inégalités territoriales et les financements communautaires qui l'accompagnent.				X	15
Recommandation n° 2 : mettre en place un comité d'audit indépendant pour le suivi des risques financiers.				X	27
Recommandation n° 3 : préciser la stratégie et les moyens de la nouvelle politique de tourisme au moyen d'objectifs chiffrés et d'indicateurs de suivi précis.				X	56
Recommandation n° 4 : élaborer un règlement de voirie entre la métropole et ses communes membres.				X	57

INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion de la Métropole Européenne de Lille (Nord) pour les années 2015 et suivantes a été ouvert par lettre du président de la chambre adressée le 14 janvier 2019 à M. Damien Castelain, président et ordonnateur depuis le mois d'avril 2014.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 21 juin 2019 avec l'ordonnateur.

Le contrôle a porté, outre la fiabilité des comptes et l'analyse financière, sur les conséquences du choix du nouveau siège social de la métropole dénommé « Biotopie » ainsi que sur les conséquences de la transformation de la communauté urbaine en métropole, et ce dans le cadre de l'enquête nationale de la formation inter-juridictions des finances publiques locales.

Lors de sa séance du 12 juillet 2019, la chambre a arrêté des observations provisoires transmises à l'ordonnateur et, sous forme d'extraits, au président du conseil départemental du Nord, en tant que tiers.

Monsieur Damien Castelain, après avoir obtenu un délai supplémentaire du président de la chambre jusqu'au 24 octobre 2019, a transmis sa réponse par courrier du 21 octobre 2019. Le président du conseil départemental a répondu par courrier du 26 septembre 2019.

Après avoir examiné leurs réponses, la chambre, lors de sa séance du 14 novembre 2019, a arrêté les observations définitives suivantes.

1 PRÉSENTATION DE LA MÉTROPOLE

1.1 Introduction

Créée au 1^{er} janvier 2015 par le décret du 23 décembre 2014 pris en application des dispositions de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 27 janvier 2014, dite loi MAPTAM, la Métropole Européenne de Lille (MEL) succède à la communauté urbaine de Lille mise en place par la loi du 31 décembre 1966.

La fusion avec la communauté de communes de Weppes a donné lieu à un nouvel arrêté préfectoral du 21 septembre 2016 portant création de la Métropole Européenne de Lille au 1^{er} janvier 2017.

Selon les dispositions de l'article L. 5217-21 du code général des collectivités territoriales, introduit par l'article 43 de la loi précitée, la métropole regroupe « *plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave au sein d'un espace de solidarité pour élaborer et conduire ensemble un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de leur territoire afin d'en améliorer la cohésion et la compétitivité et de concourir à un développement durable et solidaire du territoire régional.* »

Elle valorise les fonctions économiques métropolitaines, ses réseaux de transport et ses ressources universitaires, de recherche et d'innovation, dans un esprit de coopération régionale et interrégionale et avec le souci d'un développement territorial équilibré »

L'établissement public de coopération intercommunal (EPCI) compte 90 communes et couvre un territoire de plus d'1,2 million d'habitants.

Avec un taux de variation moyen de 0,4 % par an, la population a augmenté de plus de 25 000 habitants entre 2011 et 2016 contre seulement 6 000 habitants entre 2006 et 2011.

Plus largement, la métropole s'inscrit dans une aire urbaine transfrontalière de 2,1 millions d'habitants incluant les communes belges de Courtrai et de Tournai.

Pour conduire ses actions, elle dispose, en 2018, d'un budget consolidé d'1,6 Md€⁶ et emploie près de 2 500 agents.

Sur le plan économique et social, son territoire est marqué par de grandes disparités de richesses.

La métropole possède ainsi un tissu d'entreprises dense en accueillant notamment de nombreux sièges sociaux, une université, des pôles technologiques et des centres de recherches. À ce titre, elle représente plus de 27 % de l'emploi de la région Hauts-de-France et près de la moitié des emplois dits de « haute valeur ajoutée »⁷.

⁶ Md€ : milliard d'euros.

⁷ INSEE, 2015, dossier « *Atouts et défis* » des Hauts-de-France.

Toutefois, le taux de chômage (17,1 %) et le taux de pauvreté (19,3 %) demeurent élevés⁸. L'écart entre les communes membres du point de vue du revenu médian et du taux de pauvreté varie du simple au double.

1.2 Les compétences et les équipements de la MEL

La métropole exerce les compétences obligatoires prévues par l'article L. 5217-2 du code général des collectivités territoriales. Elles concernent, notamment, le développement et l'aménagement économique, social et culturel, l'aménagement de l'espace métropolitain, la politique de la ville et de l'habitat ainsi que la gestion des services d'intérêt collectif.

À ce titre, elle assure la gestion des déchets du territoire et prend également en charge la distribution d'eau potable via deux opérateurs⁹ ainsi que de l'assainissement collectif et non collectif. Il en est de même des transports publics urbains (le réseau de bus, le tramway et les deux lignes de métro).

Consécutivement à la loi du 23 décembre 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles dite « MAPTAM », la nouvelle métropole a vu son champ d'action s'élargir en matière de développement économique et social, d'aménagement d'espace, d'habitat, de politique de la ville, de gestion de services ou d'environnement.

Principales dispositions de la loi MAPTAM

La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite « MAPTAM », clarifie les conditions d'exercice de certaines compétences des collectivités territoriales en instaurant des chefs de file :

- la région, pour le développement économique, les aides aux entreprises et les transports ;
- le département, pour l'action sociale, l'aménagement numérique et la solidarité territoriale ;
- les communes, pour la mobilité durable et la qualité de l'air.

Le tourisme est une compétence partagée entre les trois échelons.

La loi prévoit, par ailleurs, la transformation en métropole des établissements publics de coopération intercommunales de plus de 400 000 habitants situés dans une aire urbaine de plus de 650 000 habitants, afin de permettre d'exercer pleinement leur rôle en matière de développement économique, d'innovation, de transition énergétique et de politique de la ville.

Au 1^{er} janvier 2015, les agglomérations de Bordeaux, Brest, Grenoble, Lille, Montpellier, Nantes, Rennes, Rouen, Strasbourg et Toulouse étaient devenues des métropoles. Les métropoles de Paris, Lyon et Marseille bénéficient d'un statut particulier.

En sus des compétences déjà acquises, la métropole en exerce de plein droit, en lieu et place des communes membres, de nouvelles en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace, de politique locale de l'habitat, de politique de la ville, de gestion des services d'intérêt collectif et de protection de l'environnement.

⁸ INSEE, Zone d'emploi pour la MEL en 2016.

⁹ La société ILEO, filiale de Veolia, et la régie autonome du SIDEN-SIAN (NOREADE).

Cette dynamique a été renforcée par les dispositions de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de République, dite loi « NOTRe », lesquelles prévoient des transferts obligatoires et facultatifs de compétences départementales et rendent désormais possible pour l'État ou la région de déléguer à la métropole une partie de leurs compétences.

Principales dispositions de la loi « NOTRe »

La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) vise à réorganiser et clarifier les compétences des collectivités territoriales à partir de 2015.

La loi supprime la clause générale de compétence des régions et des départements, qui deviennent ainsi des collectivités spécialisées.

Elle renforce également l'intercommunalité en fixant un seuil minimal de population de 15 000 habitants pour les établissements publics de coopération intercommunale et en prévoyant d'importants transferts de compétences dans les années à venir, notamment en matière d'eau et d'assainissement. Les métropoles voient leurs compétences s'élargir, principalement en matière de voirie.

Le périmètre et l'organisation de la métropole ont par ailleurs été affectés par la réduction du nombre des établissements publics de coopération intercommunale de petite taille et d'un groupement d'intérêt public Lille Métropole Renovation Urbaine (LMRU), démarche déjà initiée par la loi du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales.

Les principaux équipements métropolitains sont le stade Pierre Mauroy, le musée d'art moderne (Lille métropole-musée d'Art moderne, d'Art contemporain et d'Art brut), une piscine, une patinoire, un centre de traitement et de valorisation des déchets ainsi que cinq parcs d'activités dits d'excellence.

1.3 Les précédents contrôles

La métropole a fait l'objet de deux contrôles thématiques récents, en 2016 et 2017. Le premier portait sur la gestion des ressources humaines et le second sur les modalités de construction et d'exploitation du stade Pierre Mauroy.

Ces deux rapports ont donné lieu à des recommandations dont le suivi est retracé en annexe n° 1 du présent rapport, sur la base des courriers adressés à la chambre le 27 novembre 2017 et le 3 avril 2018, ainsi que sur les précisions apportées par la métropole à l'appui du présent contrôle.

2 LA QUALITÉ DE L'INFORMATION BUDGÉTAIRE ET LA FIABILITÉ DES COMPTES

2.1 La transparence de l'information

La MEL, en vertu des dispositions des articles L. 2312-1 et L. 5211-36 du code général des collectivités territoriales, organise un débat d'orientation budgétaire dans le délai des deux mois précédant le vote de son budget. Son contenu est conforme aux dispositions précitées.

En effet, les rapports retracent les orientations budgétaires en recettes et dépenses, sur la structure et la gestion de la dette, fournissent des informations sur les effectifs et la masse salariale ainsi que sur les engagements pluriannuels au travers d'une projection financière synthétique des investissements à l'horizon 2020. Pour l'exercice 2019, le rapport propose une présentation par politique publique sur cinq ans. Celle-ci ne distingue cependant pas les dépenses de fonctionnement de celles d'investissement, ce qui pourrait être fait. Au surplus, le plan pluriannuel d'équipement paraît peu en relation avec les capacités de réalisation observées depuis 2015.

2.2 La fiabilité des comptes

La fiabilité est entendue au sens de la régularité et de la sincérité comptable. La régularité s'apprécie au regard de l'application des lois et règlements. Cela implique, notamment, le respect et la permanence des méthodes comptables, la juste appréciation des éléments de l'actif et du passif du bilan de l'entité, ainsi que des règles pour l'affectation et la reprise des résultats. Au sens de la sincérité, la comptabilité doit donner des informations « adéquates, loyales, claires, précises et complètes », avec pour objectif d'apprécier le caractère significatif des anomalies.

Les contrôles ont porté sur les taux d'exécution budgétaire, les opérations des cessions, les rattachements de charges à l'exercice, les subventions d'équipement transférables, les opérations à classer ou à régulariser et les admissions en non-valeur, pour lesquels la chambre n'a pas relevé d'anomalies significatives.

Des constats différents ont été faits sur la gestion des autorisations de programme et crédits de paiement, et sur la tenue de l'inventaire.

2.2.1 Les autorisations et les crédits de paiement

La métropole n'utilise pas toutes les possibilités de gestion pluriannuelle qu'offre la mise en place d'une procédure d'autorisations de programme et crédits de paiement pour le suivi de ses dépenses d'investissement.

Si, en 2016 et 2017, plus de 88 % de celles-ci ont été réglées par le biais de crédits de paiement, les autorisations votées, composées de nombreuses opérations aux montants limités, ne représentaient qu'à peine deux années de crédits de paiement.

2.2.2 La tenue de l'inventaire

L'examen de la fiabilité des comptes appelle des observations significatives sur les conditions de tenue de l'inventaire et de suivi du patrimoine.

Selon l'instruction comptable M57, la responsabilité du suivi du patrimoine incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur, chargé du recensement des biens et de leur identification, et au comptable public, responsable de leur enregistrement et de leur suivi à l'actif du bilan. Le contenu de l'inventaire, tenu par le premier, et le fichier des immobilisations, tenu par le second, doivent correspondre.

Pour une collectivité de la taille de la métropole, l'ordonnateur devrait être en mesure de fournir toutes les informations nécessaires à l'enregistrement comptable des opérations de nature patrimoniale (exhaustivité et valorisation), afin d'assurer notamment une évaluation sincère des amortissements réalisés et être en capacité de mener une politique active de valorisation de son patrimoine.

Bien que l'ordonnateur précise que l'inventaire physique est tenu par chacune des directions opérationnelles de la MEL, celui-ci n'a pu être transmis à la chambre. Elle constate qu'à ce jour, il n'en existe pas de centralisé et d'exhaustif permettant un rapprochement avec l'état de l'actif.

Par ailleurs, les biens transférés du département ont été intégrés globalement à l'actif. L'ensemble des immobilisations concernées ont été passées sur un seul compte pour un montant de 643,1 M€, alors qu'elles auraient dû donner lieu à une ventilation entre plusieurs comptes, sur la base du détail des biens.

Cette pratique est contraire aux dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M57, qui précise que « l'état de l'actif est constitué de l'ensemble de fiches d'immobilisations permettant, d'une part, un suivi individuel et détaillé de chaque immobilisation et, d'autre part, de justifier les soldes des comptes apparaissant à la balance et au bilan ». Elle a comme conséquence de rendre impossible l'amortissement des biens. Le montant des dotations aux amortissements des biens transférés est donc sous-évalué.

L'ensemble de ces éléments est absolument nécessaire à la construction du plan pluriannuel des dépenses d'investissement de la métropole.

Rappel au droit n° 1: tenir un inventaire physique des biens, conformément aux dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M57 (Tome II – Les principes de comptabilisation) et s'assurer de sa concordance avec l'état de l'actif du comptable.

3 UNE TRAJECTOIRE FINANCIÈRE EN NETTE AMÉLIORATION

3.1 Introduction

Note méthodologique

Le rapport présente une situation financière consolidée. Ainsi, les recettes et les dépenses sont exprimées nettes des flux réciproques entre le budget principal et les budgets annexes industriels et commerciaux, hors opérations exceptionnelles et changement de périmètre.

Ces flux concernent principalement la subvention d'équilibre versée par le budget principal au budget annexe des transports urbains publics, les remboursements de frais et les personnels rattachés.

De 2015 à 2018, la situation consolidée du budget principal, y compris les six budgets annexes, s'améliore. La solvabilité financière de la métropole, mesurée à l'aune de la capacité de désendettement¹⁰, est bonne avec 3,75 ans fin 2018. En effet, depuis 2015, la capacité d'autofinancement brute a progressé de 4,20 % par an, sous l'effet d'une évolution plus rapide des recettes nettes de fonctionnement (+ 3,5 %) que des charges nettes (+ 1,9 % en moyenne), et d'un désendettement d'environ 287 M€. En 2018, le taux d'autofinancement brut est de 24,6 % et l'encours de dette d'1,4 Md€.

**Tableau n° 1 : Evolution des résultats consolidés des budgets
(budget principal et budgets annexes compris)**

(en €)	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution moyenne annuelle 2015-2018
Recettes nettes	1 427 157 981	1 391 600 512	1 365 751 160	1 512 670 780	1 540 912 857	3,50 %
Dépenses nettes	1 294 500 440	1 244 418 384	1 200 215 065	1 336 177 245	1 317 450 827	1,90 %
Résultat	132 657 541	147 182 128	165 536 095	176 493 534	223 462 030	14,90 %
CAF brute	260 117 845	335 591 865	341 605 325	264 474 085	379 176 801	4,20 %

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.

¹⁰ La capacité de désendettement exprime, en années, le temps qu'il serait nécessaire pour rembourser intégralement la dette avec la capacité d'autofinancement brut. C'est le principal ratio pour apprécier la solvabilité de la collectivité. Il est complété par le taux d'autofinancement brut, qui rapporte la CAF brute aux recettes nettes de fonctionnement. Il exprime la part des ressources courantes qui ne sont pas utilisées pour la couverture des dépenses courantes et qui sont donc disponibles à la fois pour rembourser la dette et pour investir.

Le budget métropolitain comprend un budget principal et six budgets annexes, qui concernent la production et la vente d'eau, l'assainissement collectif et non collectif, la gestion des crématoriums, les transports publics urbains de voyageurs, les activités immobilières et économiques et les opérations d'aménagement.

En 2018, les charges réelles de fonctionnement du budget principal représentaient 67,3 % des charges totales. Les deux principaux budgets annexes, celui des transports publics urbains et celui de l'assainissement, en représentent respectivement 27 %, charges comme produits consolidés, et 7 %.

Entre 2015 et 2018, la structure du budget de la métropole a été modifiée sous l'effet des transferts de compétences, mais aussi de la fusion avec la communauté de communes de Weppes, de la dissolution de syndicats intercommunaux et de la reprise en régie de la gestion des recettes tarifaires de la délégation de service des transports publics urbains. Compte tenu de son poids budgétaire et des besoins de l'enquête nationale citée *supra*¹¹, l'analyse financière du budget principal a été privilégiée. Toutefois, au vu de leurs impacts en termes d'investissement et d'endettement, les deux principaux budgets annexes, transports et assainissement, feront l'objet d'un développement.

3.1.1 Le niveau d'intégration métropolitain et la politique de redistribution

La structure financière d'une métropole dépend beaucoup de son niveau d'intégration et du degré de coopération intercommunale. Leur évaluation est principalement appréciée à partir du coefficient d'intégration fiscale, qui rapporte les produits fiscaux de la métropole à la somme de ceux-ci et de ceux de l'ensemble des communes membres. Cet indicateur mesure, ainsi, le poids financier des compétences exercées. Plus il est important, plus la collectivité est susceptible d'obtenir des compensations fiscales de la part de l'État.

Entre 2015 et 2018, le niveau du coefficient d'intégration fiscale a permis à la MEL de maintenir le niveau de sa dotation d'intercommunalité.

En 2018, le budget principal perçoit 544,4 M€ de recettes fiscales, dont 371,2 M€ de recettes d'impôts locaux. Il en reverse 65,5 % (243,1 M€) aux communes, au travers de l'attribution de compensation (AC) et de la dotation de solidarité communautaire (DSC).

Outre ces éléments, elle verse également aux communes membres des fonds de concours. Elle a aussi établi un schéma de mutualisation et a créé un observatoire de la fiscalité.

Toutefois, la chambre relève que cette politique de redistribution n'est pas consignée dans un pacte financier et fiscal entre la MEL et les communes. Elle ne ressort pas non plus d'une stratégie globale formalisée, en matière de répartition des ressources entre collectivités (politique fiscale d'abattement et de taux) et de réduction des inégalités territoriales.

¹¹ Pour les besoins de l'enquête, les données sont présentées à partir de 2014, mais les commentaires portent sur la période qui suit la création de la métropole.

Aussi, l'adoption d'un pacte financier et fiscal entre la MEL et les communes membres pourrait permettre de redéfinir des règles de la répartition du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) au-delà de ce que prévoit la loi, et de regrouper, au sein d'un même document, l'ensemble des modifications des financements liés aux nombreux transferts de compétences.

Recommandation n° 1 : formaliser et adopter un pacte financier et fiscal à l'échelle métropolitaine afin de redéfinir la politique de réduction des inégalités territoriales et les financements communautaires qui l'accompagnent.

3.1.2 La situation financière du budget principal

En 2018, les produits de gestion du budget principal s'élèvent à 787 M€ et les charges de gestion à 553 M€. La capacité d'autofinancement brute est de 210 M€. Le montant des dépenses d'équipement, subventions comprises, s'élève 181,4 M€ (*cf.* annexe n° 2). L'encours de la dette est de 813,7 M€

Depuis 2015, la situation s'est améliorée sensiblement, sous l'effet d'une évolution moyenne annuelle des produits de gestion, de 2,1 %, supérieure à celle des charges (1,9 %). La métropole dégage ainsi un excédent brut de fonctionnement de 234,2 M€, équivalent à près de 30 % des produits de gestion.

Tableau n° 2 : Evolution de la situation en fonctionnement de 2015 à 2018

(en €)	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution moyenne annuelle 2015-2018
= Produits de gestion (A)	727 721 505	738 432 631	738 013 132	780 581 673	786 760 911	2,1 %
= Charges de gestion (B)	528 065 455	522 365 004	523 089 387	543 026 547	552 545 379	1,9 %
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	199 656 050	216 067 627	214 923 745	237 555 126	234 215 531	2,7 %
<i>en % des produits de gestion</i>	27,4 %	29,3 %	29,1 %	30,4 %	29,8 %	
= CAF brute	170 244 005	190 170 809	199 397 803	174 508 379	209 884 397	3,3 %

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.

Toutefois, cette appréciation est à tempérer. En effet, des changements de périmètres sont intervenus au cours de la période. Le budget principal a vu son volume croître avec l'intégration des syndicats mixtes de gestion des espaces métropolitains et de gestion des aires d'accueil des gens du voyage au 1^{er} janvier 2015 ou encore avec les transferts de compétences départementales en 2017 et 2018. Une analyse plus fine met aussi en évidence quelques fragilités dans l'évolution des produits.

La nécessité de retraiter les résultats financiers

La chambre a retraité les données pour avoir une juste appréciation de l'évolution des charges et produits de gestion sans l'impact des transferts de compétences¹². Un montant vient en particulier modifier l'analyse : ainsi, le département verse une attribution de compensation (AC) en compensation du transfert des charges, en fonctionnement, alors que le principal du transfert (15,4 M€) relève en fait du financement des dépenses d'équipement de la voirie. Ce montant pourrait donc être imputé en investissement comme l'article 1609 nonies C-V du code général des impôts et l'instruction budgétaire et comptable M57 (annexe 1, tome comptable) l'autorisent depuis le 1^{er} janvier 2018¹³. La CAF brute se trouve ainsi diminuée de 15,4 M€, soit de 7,3 %.

Tableau n° 3 : Evolution des charges et des dépenses du budget principal hors transferts communaux et départementaux

(en €)	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution moyenne annuelle 2015-2018
Produits de gestion	727 815 941	733 724 739	730 868 951	744 865 070	752 273 548	0,8 %
Charges de gestion	528 065 455	519 711 925	521 443 722	528 373 645	533 790 189	0,9 %

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.

Retraités, les charges et les produits de gestion augmentent de façon plus modérée et quasi identique. Ces résultats témoignent aussi de la relative atonie des recettes de gestion.

3.1.3 L'évolution des produits de gestion du budget principal

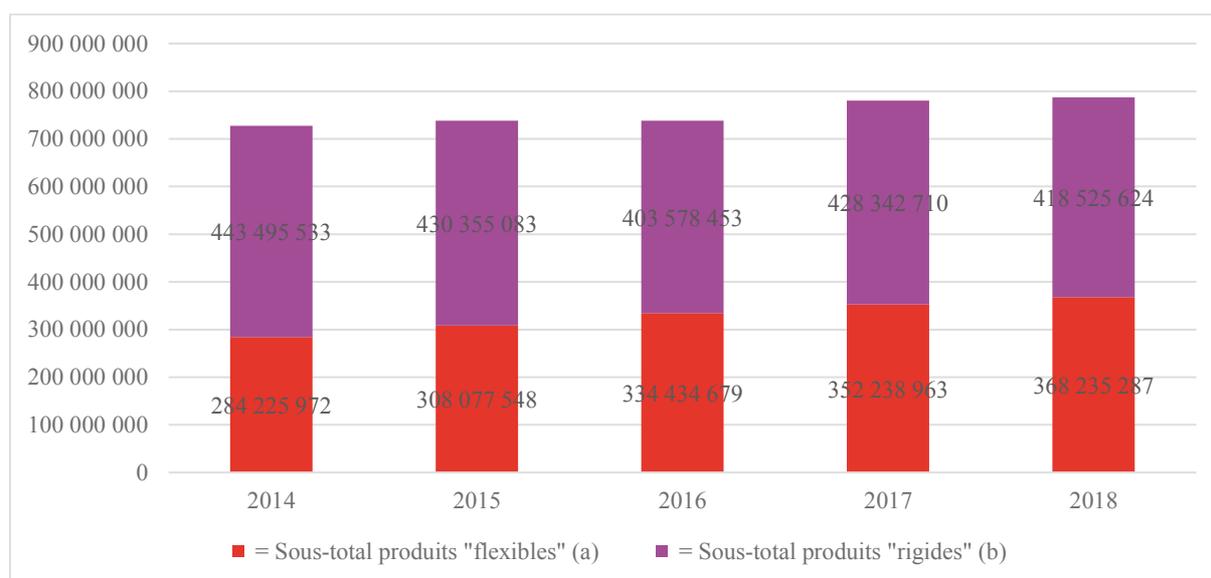
Les produits de gestion évoluent de manière distincte selon leur nature et leur provenance (cf. annexe n° 2). Si les ressources dites « flexibles », c'est-à-dire celles sur lesquelles l'établissement dispose d'un pouvoir de décision *via* la fixation de taux ou de choix locaux (tarification...), progressent de 6 % par an en moyenne, celles dépendant de financements extérieurs, dont principalement l'État, reculent de près d'1 % par an.

¹² Les retraitements ont consisté à prendre le montant de l'attribution de compensation de 2014, c'est-à-dire avant la création de la Métropole, pour la période qui suit. Les charges ont été diminuées pour les mêmes montants. En 2017 et 2018, en revanche, les 15,4 M€ d'attribution de compensation pour la voirie ont été à tort versés en fonctionnement, ces sommes finançant en réalité des dépenses d'investissement.

¹³ Article 1609 nonies C-V -1° bis du CGCI : « *Le montant de l'attribution de compensation et les conditions de sa révision peuvent être fixés librement par délibérations concordantes du conseil communautaire, statuant à la majorité des deux tiers, et des conseils municipaux des communes membres intéressées, en tenant compte du rapport de la commission locale d'évaluation des transferts de charges. Ces délibérations peuvent prévoir d'imputer une partie du montant de l'attribution de compensation en section d'investissement en tenant compte du coût des dépenses d'investissement liées au renouvellement des équipements transférés, calculé par la commission locale d'évaluation des transferts de charges conformément au cinquième alinéa du IV* ».

Cette tendance se traduit par un poids accru des ressources fiscales et d'exploitation dans la totalité des recettes de fonctionnement du budget principal. Elles représentent 46,8 % des produits de gestion en 2018 contre 41,7 % en 2015.

Graphique n° 1 : Evolution de la part des produits « flexibles » et « rigides » dans les produits de gestion de 2014 à 2018 (en €)



Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.

3.1.3.1 Une progression plus modérée des impôts locaux

En 2018, le produit net des impôts locaux¹⁴ (taxes foncières et d'habitation, cotisation foncière des entreprises, cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, taxe sur les surfaces commerciales et imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux), représente 16,4 % des produits de gestion et a progressé en valeur absolue de 14,6 M€ en quatre ans, soit une hausse moyenne annuelle de 4,1 % (cf. annexe n° 3).

Toutefois, ce résultat masque certaines fragilités.

D'une part, la période observée est marquée par une relative atonie des bases fiscales. Ainsi, sans revalorisation forfaitaire nationale (2,5 %)¹⁵, les bases de la taxe d'habitation n'auraient progressé que d'1,77 % depuis 2015.

¹⁴ Le produit net correspond au produit brut moins diverses restitutions, dont l'attribution de compensation aux communes ou encore la dotation de solidarité communautaire.

¹⁵ En base 100 (2015), les coefficients de revalorisation des bases fiscales ont été de 1,01/2016, 1,004/2017 et 1,011/2018.

Compte tenu de la faiblesse des bases d'imposition, le produit de la taxe d'habitation par habitant, de 89 € pour la MEL en 2017, reste nettement inférieur à la moyenne des autres métropoles (160 €)¹⁶, et ce bien que les taux d'imposition (12,10 %) soient supérieurs à la moyenne de référence de 9,21 %¹⁷, ce qui laisse peu de marge pour leur augmentation.

Il en est de même s'agissant de la contribution foncière des entreprises (CFE), dont le taux est de 33,6 % en 2017. Ce dernier est de trois points supérieur à la moyenne des quinze métropoles les plus importantes. Pour autant, le produit fiscal par habitant (125 €) est inférieur à la moyenne de référence (134 €)¹⁸. À titre de comparaison, le taux moyen de l'ensemble des établissements publics de coopération intercommunale est de 26,04 %¹⁹.

De même, si le produit des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) a, depuis 2015, progressé de 5 %, soit d'environ 7 M€ en valeur absolue, cette hausse est très en-deçà de celle observée à l'échelle nationale (+ 12,6 %)²⁰.

Enfin, le dynamisme des impôts commerciaux est aussi en retrait par rapport aux tendances nationales. Ainsi, le montant de la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) connaît une progression de 5,7 %, inférieure à celle observée au plan national (+ 6,8 %). Celui de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) ne progresse que de 0,7 % depuis 2015, contre 4,1 % en moyenne nationale. Seul l'impôt forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) bénéficie d'une augmentation supérieure à la moyenne. Sa part dans le produit de la fiscalité est cependant très marginale (0,8 %).

3.1.3.2 Un produit de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères très nettement supérieur aux besoins

En 2018, les ressources fiscales indirectes liées à l'utilisation d'un service public, à l'urbanisation, à l'environnement ou à la production énergétique, s'élèvent à 173 M€, soit 20 % des produits de gestion du budget principal. Le produit de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) en représente 97 %. Depuis 2015, il a progressé de 5 %, alors que les charges du service augmentaient de 2,3 %. En 2018, le taux de la TEOM est de 16,88 %, soit très au-delà de celui de la moyenne de référence de l'ensemble des groupements à fiscalité propre (9,72 %)²¹, compte tenu de la faiblesse des bases d'imposition déjà évoquée.

L'article 120 du code général des impôts, dans sa version en vigueur jusqu'au 31 décembre 2018, disposait que « *Les communes qui assurent au moins la collecte des déchets des ménages peuvent instituer une taxe destinée à pourvoir aux dépenses du service de collecte et de traitement des déchets ménagers et des déchets mentionnés à l'article L. 2224-14 du code général des collectivités territoriales, dans la mesure où celles-ci ne sont pas couvertes par des recettes ordinaires n'ayant pas le caractère fiscal* ».

¹⁶ Moyenne de 14 métropoles hors Paris pour 2017 : Marseille, Nantes, Rouen, Lille, Toulouse, Lyon, Bordeaux, Strasbourg, Nice, Grenoble, Nantes, Montpellier, Rennes, Rouen et Nancy.

¹⁷ Source : DGCL, Finances locales 2019.

¹⁸ Moyenne 2017 de 14 métropoles (hors Paris).

¹⁹ Idem

²⁰ Source : Cour des comptes, *Rapport annuel sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*, 2018.

²¹ Les collectivités locales en chiffres en 2019 (DGCL), moyenne des établissements à fiscalité propre.

En 2017, le produit de la taxe s'élevait à 163,5 M€ et était supérieur de 2,2 % aux 160 M€ de coût total du service, investissement compris. Ce constat se renforce si l'on inclut les recettes non fiscales du service d'enlèvement des ordures ménagères, issues des redevances et des participations. Ses ressources s'élèvent alors à 186,2 M€, soit un excédent de 26,2 M€ par rapport aux dépenses de fonctionnement du service et du besoin de financement des dépenses d'investissement. Cet excédent, qui perdure depuis 2015, représente 16,3 % du coût du service.

Afin de se conformer aux dispositions de l'article 120 du code général des impôts²² en vigueur au 1^{er} janvier 2019, lesquelles ont restreint l'affectation du produit de la TEOM, la métropole de Lille a, par délibération du 5 avril 2019, réduit le taux de la taxe à 13,39 %. Cette décision devrait avoir pour conséquence, dès 2019, une diminution estimée à 35 M€ du produit de la TEOM, et donc un impact important sur la capacité d'autofinancement brute.

3.1.3.3 La progression soutenue des ressources d'exploitation

La dynamique des produits de gestion repose principalement sur l'évolution des ressources d'exploitation de plus de 32,2 M€, soit une hausse de 24,5 % depuis 2015.

Elle s'explique essentiellement par la progression très nette des remboursements de frais de la part des budgets annexes, générés par une remise à plat des charges réelles supportées par le budget général.

Par ailleurs, près de la moitié des recettes proviennent des reversements d'excédents et de redevances d'équipements délégués ou concédés concernant notamment les parkings lillois et le stade Pierre Mauroy.

3.1.3.4 Les autres produits fiscaux

La MEL reçoit des recettes fiscales issues de la péréquation, du fonds national de garantie individuelle de ressources (FNGIR), du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), et de l'attribution de compensation du département dans le cadre des transferts de compétences. Leur produit total s'élève à 127,2 M€ en 2018 contre 94,8 M€ en 2015, soit une progression de 34,1 %. L'augmentation de l'attribution de compensation lors du transfert, en 2017, de la compétence voirie du département explique l'essentiel de cette évolution. Il représentait 16,1 % des produits de gestion en 2018 contre 12,7 % en 2014, année précédant la création de la MEL.

²² La TEOM est affectée aux :

- « - 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 ».

Depuis 2015, la métropole a aussi bénéficié de recettes nouvelles liées à la péréquation et notamment du FPIC, dont le montant est passé de 12,4 M€ à 15,4 M€ en 2017. Si ce dernier a été revu à la baisse en 2018 (10,6 M€), conséquence de modalités de calcul défavorables aux métropoles ayant connu une fusion, celui-ci se rétablit à 14,5 M€ au budget primitif 2019.

Par ailleurs, la MEL perçoit également depuis 2016 une fraction de l'attribution au titre du fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux pour un montant d'1,3 M€, réévalué à 1,8 M€ en 2017.

3.1.3.5 Les ressources institutionnelles en nette diminution (cf. annexe n° 4)

Provenant de l'État, des collectivités locales et de l'Union européenne, les ressources dites « institutionnelles » diminuent de 17 % entre 2014 et 2017, soit un recul de 4,6 %, en moyenne, par an. Elles s'établissaient à 291,3 M€ en 2018 et étaient composées à 76,5 % de la dotation globale de fonctionnement (DGF).

En 2018, celle-ci s'élève à 223,1 M€. Elle est en recul de 5 % en moyenne par an depuis 2015, sous l'effet de la contribution de la MEL au redressement des finances publiques.

La DGF comprend une dotation de compensation, liée à la réforme de la taxe professionnelle en 2010. Celle-ci en représente 77 % en 2017. Son montant subit une érosion de 6,4 % sur la période, conséquence de l'écêtement fixé par le comité des finances locales.

3.1.4 L'évolution des charges de gestion du budget principal

3.1.4.1 La modification de la structure des charges de la MEL

En 2018, les charges de gestion représentent 552,5 M€. Depuis 2015, elles ont évolué, en moyenne, d'1,9 % par an.

Toutefois, ce rythme n'est pas constant sur la période. Entre 2016 et 2018, il était de 5,6 % suite aux transferts de compétences.

La structure des charges de gestion change également. Depuis l'arrivée d'agents départementaux liée aux transferts de compétences, et l'intégration de ceux du syndicat de gestion des espaces naturels et de ceux de la communauté de communes de Weppes, le poids des dépenses de personnel s'accroît. Il représente désormais 22 % des charges de gestion contre 19 % en 2015. Dès 2018, le changement de régime indemnitaire pour les agents aura une incidence de 2,8 M€. En 2019, en année pleine, l'impact sera de 5,6 M€.

Les charges de gestion, intégrant également l'attribution de compensation et la dotation de solidarité communautaire versées aux communes, s'élèvent à 784,6 M€ en 2017. Elles représentent, en moyenne, 687 € par habitant (base population INSEE 2015), soit un niveau proche de la moyenne de référence nationale (699 €²³).

²³ Source : Association des Maires de France (AMF), *Etude Territoires et finances 2018* (moyenne pour les communautés urbaines et métropole en 2017, hors frais financiers).

3.1.4.2 Une évolution des principales charges liée aux transferts de compétences, à la dissolution des syndicats et à l'intégration de la communauté de communes de Weppes

Entre 2015 et 2018, les charges à caractère général, qui s'élèvent à 210,4 M€ en 2018, ont progressé en moyenne annuelle de 4,4 %. La hausse la plus importante se fait entre 2016 et 2017. Elles progressent de 10,8 M€ (+ 5,6 %), dont près de la moitié (4,8 M€) est la conséquence directe du transfert de compétences en matière de tourisme, de gestion des espaces naturels métropolitains ainsi que de celles provenant du département.

Entre 2015 et 2018, les charges nettes de personnel ont évolué de 19,6 %, soit 14,6 M€ de dépenses supplémentaires, sous l'effet principalement de la hausse de 16 % des effectifs (en équivalents temps plein permanents). En 2018, elles s'élèvent à 121,8 M€.

Ces résultats trouvent leur origine, d'une part, toujours dans l'intégration des personnels suite aux transferts de compétences et à la dissolution des syndicats ; d'autre part, dans la revalorisation du point d'indice de rémunération des fonctionnaires en 2017 ainsi que par la mise en place du parcours professionnel, des carrières et rémunérations la même année. D'après la MEL, ces différents facteurs ont généré un surcoût de 2 M€.

Autre conséquence des transferts de compétences, mais aussi de la baisse des participations aux concessions d'aménagement, le recul entre 2015 et 2018, de 177,2 M€ à 151,5 M€, des subventions de fonctionnement versées, dont la suppression de la contribution à l'établissement public de gestion des espaces naturels de Lille Métropole.

3.2 La situation financière des deux principaux budgets annexes

3.2.1 Le budget annexe des transports publics urbains

Le budget annexe des transports publics urbains (*cf.* annexe n° 5) retrace les charges et produits du service public industriel et commercial qui gère les investissements et l'exploitation du réseau de transports collectifs. L'exploitation fait l'objet d'un contrat de délégation de service public, renouvelé avec le même délégataire pour sept ans au 1^{er} avril 2018.

Le budget est équilibré, l'excédent brut de fonctionnement représentant en 2018 près de 40 % des produits de gestion.

Son évolution a été marquée par le renouvellement de la concession de gestion des transports urbains. Celui-ci a profondément modifié le montage financier du contrat qui comptabilise à présent, dans le budget de la MEL, les recettes tarifaires perçues auprès des usagers.

En 2018, les produits de gestion courante se composent à 56 % du versement transport, lequel s'élève à 244 M€. Son montant, compensations incluses, a progressé de 9,5 % depuis 2015, sous le seul effet de l'augmentation des bases. En effet, le taux de 2 % est au plafond prévu par les dispositions de l'article L. 2 333-67 du code général des collectivités territoriales.

Son produit, de 99 € par habitant pour un point d'imposition, est proche de la dernière moyenne connue de 101 € (2015) pour les agglomérations de plus de 400 000 habitants ayant un mode de transport lourd²⁴.

Les autres financements proviennent des subventions publiques versées pour l'essentiel par la métropole (95 %).

Les recettes de vente de tickets auprès des usagers sont de 69,8 M€, soit 22 % des produits du service. Ceux-ci ne couvrent que 23,2 % de la prestation rémunérée au concessionnaire (300,2 M€²⁵).

En neutralisant les recettes des ventes de tickets en 2018, le coût de la prestation pour le budget transport est relativement stable sur la période.

Tableau n° 4 : Evolution des financements versés au concessionnaire

	2015	2016	2017	2018
Subvention d'exploitation	228 100 637	225 622 593	229 570 971	69 235 208
Charges de prestataires ²⁶	3 756 186	5 224 254	3 139 654	231 011 059
(-) Recettes de tickets				- 69 831 125
Total	231 856 823	230 846 847	232 710 625	230 415 142

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.

3.2.2 Le budget annexe « assainissement »

Le budget annexe « assainissement » est équilibré (cf. annexe n° 6). Les recettes de fonctionnement, constituées à près de 90 % par la redevance facturée aux usagers, ont beaucoup plus progressé depuis 2015 (+ 26 %), que les charges (+ 17 %). Cette tendance est très marquée entre 2017 et 2018. En effet, ce dernier exercice est impacté par le rattrapage du recouvrement des recettes suite à la mise en place de la nouvelle concession de service public, ainsi que par la mise en place du fond de participation de l'assainissement collectif. Le service est aussi financé par les subventions du budget principal à hauteur de 6 M€ par an au titre de la gestion des eaux pluviales. La hausse des charges est principalement due à l'évolution des dépenses de personnel, conséquence de la refacturation des agents mis à disposition par le budget principal depuis 2016.

Les charges à caractère général, stables entre 2015 et 2016, évoluent sensiblement en 2017 (13,6 %), en raison de la hausse des coûts de fonctionnement des deux stations de traitement d'eau potable de Marquette et de Wattlelos.

En 2018, ce budget dégage un important excédent brut de fonctionnement, représentant 53 % des produits de gestion. La capacité d'autofinancement s'élève à près de 52 % des produits du service. Le budget annexe a, ainsi, pu autofinancer une large partie de ses dépenses d'investissement, qui sont en moyenne de 35,6 M€ par an.

²⁴ Source : groupement des autorités responsables de transport (GART).

²⁵ Prestation de 231 M€ + subventions d'exploitation pour sujétions de service public : 69,2 M€.

²⁶ Principalement la rémunération de l'exploitant.

À l'avenir, il conviendra toutefois de veiller à l'évolution de la structure financière de ce budget, en raison des besoins d'investissement escomptés mais aussi des difficultés de recouvrement des recettes.

3.3 Le financement de l'investissement

Entre 2015 et 2018, la métropole a réalisé 1,07 Md€ de dépenses d'équipement sur l'ensemble de ces budgets, soit 268 M€ en moyenne par an. Pour les financer, elle a dégagé en moyenne une capacité d'autofinancement brute de 330,2 M€, représentant 22,8 % des produits de gestion.

Depuis 2015, la métropole a réalisé 437 M€ de dépenses d'équipement sur le budget principal. À ces dépenses s'ajoutent également 249,1 M€ de subventions d'équipements versées.

La collectivité a assuré, avec ses ressources propres, plus de 98 % des besoins de financement, le solde ayant été couvert par un emprunt de 48,7 M€, un prélèvement sur le fonds de roulement de 17,1 M€, un niveau élevé de subventions, lesquelles représentent 23 % des financements pour les quatre années, et des produits de cessions d'actifs représentant en moyenne 8,2 M€ par an.

Le budget annexe des transports a porté 402,9 M€ (*cf.* annexe n° 8) de dépenses d'investissement, celles-ci intégrant toutefois le rachat des immobilisations en fin de concession au précédent délégataire pour 98 M€, soit un quart des fonds investis au cours de la même période. Ses ressources propres de 183,1 M€ n'ont couvert que 50 % des besoins de financement. Le solde a été couvert par un recours à l'emprunt de 172,6 M€, réaménagement compris, et un par un prélèvement sur le fonds de roulement de 11,6 M€.

Les dépenses d'équipement du budget annexe de l'assainissement (*cf.* annexe n° 8) se sont élevées à 142,6 M€ en quatre ans. Les besoins de financement ont été couverts par un emprunt nouveau de 20,5 M€ et un prélèvement sur le fonds de roulement de 7 M€.

3.4 L'endettement de la métropole

3.4.1 Présentation

La dette consolidée de la métropole s'élève à 1,42 Md €. Elle a diminué de près de 14 % en quatre ans. Fin 2018, d'après la métropole, 57,3 % de l'encours relèvent du budget principal (incluant le partenariat public-privé du stade Pierre Mauroy), 33,3 % du budget annexe des transports publics urbains, près de 9,2 % de celui de l'assainissement et le solde de celui du crématorium (0,2 %).

Les transferts de compétences ont eu un impact limité sur le montant de la dette. Le capital restant dû des emprunts provenant du département du Nord et de la communauté de communes des Weppes représente des montants respectifs de 60,9 M€ et 0,6 M€, sans risques particuliers.

La dette du budget principal a diminué de 17,5 % depuis 2015. Au 31 décembre 2018, elle s'élève à 813,7 M€.

Tableau n° 5 : Evolution de la dette de la métropole entre 2014 et 2018 (en €)

Budget principal	2014	2015	2016	2017	2018
Encours de dette budget principal	1 046 159 424	986 411 584	923 485 461	904 781 138	813 733 341
Budgets consolidés					
Encours de dette	1 706 951 074	1 648 438 236	1 551 292 884	1 491 016 448	1 420 025 866
<i>dont transport</i>	501 660 594	510 994 034	486 688 617	443 128 010	473 227 495
<i>dont assainissement</i>	157 852 416	138 571 380	138 914 950	126 928 995	130 088 301

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.

En 2017, la dette du budget principal représente une charge de 784 € par habitant, soit un niveau plus élevé que la moyenne de référence (560 € par habitant en 2016)²⁷. Le désendettement observé encore en 2018 porte ce ratio à 705 € par habitant.

3.4.2 Un endettement encore porteur de risques financiers

La dette de la métropole est constituée à plus de 86,3 % d'emprunts classiques à taux fixes ou variables, dont les emprunts long terme assortis d'option de tirage sur ligne de trésorerie, de 14 % par l'engagement financier du partenariat public-privé pour le stade Pierre Mauroy et, enfin, de 11,4 % d'emprunts obligataires.

Tableau n° 6 : Répartition par catégories des emprunts de la MEL au 1^{er} janvier 2018

(en €)	Budget principal	Transport	Assainissement	Crématorium	Total
Emprunts obligataires	47 900 000	122 528 614			170 428 614
Emprunts classiques (fixes et variables)	635 044 100	320 599 391	62 881 422	3 327 929	1 021 852 842
Emprunts assortis de conditions	3 324 847		76 917 068		80 241 915
PPP du Grand stade	218 322 565				218 322 565
Total	904 591 512	443 128 005	139 798 490	3 327 929	1 490 845 936

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes administratifs.

Constitué, après prise en compte des opérations de couverture²⁸, à 99 % d'emprunts à taux fixes ou à taux variables et indexés (taux monétaires, Livret A, Livret d'épargne populaire), l'endettement métropolitain présente encore deux risques de nature différente : l'un correspond au 3,8 % de taux structurés très risqués que la collectivité conserve encore pour des emprunts, l'autre est lié à deux emprunts obligataires dont l'amortissement du capital « *in fine* » est prévu en 2022.

²⁷ DGCL - Les collectivités locales en chiffres – 2019 – métropoles et communautés urbaines.

²⁸ Les opérations de couverture sont ici des swap (voir *infra*).

Ainsi, au 31 décembre 2018, la structure de trois swaps portant sur un notionnel²⁹ de 7,9 M€, 51,26 M€ et 6,4 M€, est classée risquée (C1) et très risquée (F6)³⁰. En effet, pour déterminer à chaque échéance jusqu'à 2022 (date de la fin des contrats) les intérêts à payer, les taux dépendent, à la suite d'opérations de swap³¹ conclues avec l'établissement de crédit Royal Bank of Scotland (RBS), d'indices fortement défavorables à la collectivité.

Historiquement exposée à des risques financiers particulièrement importants, la MEL les a progressivement réduits. Après avoir sécurisé en 2019 un swap d'un montant de 7,9 M€, il ne reste que deux opérations portant sur un notionnel cumulé de 57,46 M€.

En 2017, dans le cadre du mandat de négociation donné par le conseil métropolitain, à la suite d'un contentieux perdu, la MEL a notamment négocié une opération de sécurisation qui l'a conduite à payer une indemnité de 8,2 M€ et les échéances contractuelles non payées pour un montant de 9,2 M€, ces dernières ayant été provisionnées. À cette occasion, la banque lui a remis les 1,4 M€ de pénalités. Cette opération donne la mesure du risque qu'avait pris initialement la MEL.

Par jugement rendu le 3 février 2017³², la Cour d'appel de Paris a condamné la MEL à payer, au titre des trois swaps objet des contentieux avec la banque RBS, les sommes de 51,8 M€, plus 2,4 M€ d'intérêts en retard et 0,2 M€ de frais. La MEL s'est acquittée de ses dettes³³. Sur les trois swaps concernés, deux sont encore actifs jusqu'en 2022. La collectivité devra donc faire face sur cette durée à des échéances élevées.

Le second risque est lié aux emprunts obligataires, souscrits en 2012 sur le budget principal pour un montant de 30 M€ et sur le budget annexe des transports publics urbains pour un montant de 19,2 M€. En effet, l'échéance du remboursement de ces emprunts de 49,2 M€ interviendra en 2022, ce qui représentera, en l'état actuel du profil d'extinction de la dette projeté par la métropole, une augmentation de 34 % de l'annuité en capital. Si la chambre n'entend nullement critiquer ce mode de financement, elle constate cependant que la collectivité n'a pas souhaité provisionner ce risque.

²⁹ Le capital des emprunts dont les taux d'intérêt ont fait l'objet d'un swap (échange de taux) avec la banque.

³⁰ Ces références sont celles de la charte Gissler, qui classe les taux d'intérêt des emprunts des collectivités par niveau de risque, du plus faible (A1) au plus risqué (F6).

³¹ Swap (de l'anglais to swap : échanger) ou « échange financier ». Ce produit dérivé financier est utilisé pour couvrir des risques. Il s'agit d'un contrat d'échange de flux financiers entre deux parties, ici la banque RBS et la MEL. Pour ces deux swaps, la MEL paye les intérêts de ses emprunts au taux d'intérêt qu'elle a échangé avec la banque RBS, celle-ci celui de l'emprunt initial, le premier comme le second étant à taux variable (Euribor 3 mois). La MEL perçoit des produits financiers de la banque et verse à la banque les intérêts au taux initial de l'emprunt. Pour ces deux swaps, elle verse plus d'intérêts qu'elle n'en reçoit, compte tenu notamment du niveau du taux variable que lui verse la banque (- 0,319 % au 31/12/2018).

³² Cour d'appel de Paris, 3 février 2017, n° 15/03691.

³³ Délibération n° 17 C 0298, séance du 1^{er} juin 2017, « reprise de provisions et paiement dans le cadre des contentieux sur la dette », rendu exécutoire le 12 juin 2017.

Cadre juridique des emprunts obligataires

Un prêt assorti d'un différé d'amortissement (ou prêt à remboursement *in fine*) est un prêt pour lequel l'emprunteur ne rembourse le capital qu'à la fin du crédit, intégralement et en une seule fois. Pendant toute la durée du prêt, seuls les intérêts sont donc régulièrement dus par le souscripteur.

Ce type de remboursement présente le risque, en cas d'insuffisante anticipation de l'amortissement final du prêt, de constituer un pic dans le profil d'amortissement du capital de la dette et de ne pas disposer de la trésorerie suffisante pour y faire face.

L'instruction budgétaire et comptable M57 prévoit la possibilité, mais pas l'obligation, de mettre en réserve budgétaire une fraction du capital emprunté, pour en assurer le remboursement *in fine*.

Par ailleurs, l'émetteur, ici la MEL, est conduit à verser en sus des intérêts (appelés « coupons » calculés à taux fixe ou taux variable sur la valeur nominale de l'obligation), une prime en contrepartie du risque de défaut qu'il représente pour l'investisseur.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur avance deux motifs pour justifier le choix de ne pas avoir provisionner le risque. D'une part, « La MEL a anticipé cette échéance en renégociant certains de ses prêts, en rallongeant le profil d'amortissement et en négociant leurs taux et en ne levant, depuis 2015, que des emprunts sans remboursement de capital en 2022 (sauf agence de l'eau et prêts spécifique CDC) ».

D'autre part, « cette stratégie s'est appuyée sur un désendettement important opéré sur les cinq dernières années et qui allège d'autant les annuités à venir ».

Pour l'ordonnateur, ce choix est financièrement moins onéreux que le provisionnement. La chambre constate que cela ne sera toutefois pas sans incidence sur les charges financières.

Elle relève positivement que des délibérations informent régulièrement le conseil métropolitain des principales opérations de gestion de la dette et des caractéristiques de celle-ci. Le document fait le point sur la composition et le profil d'extinction de la dette, sur sa structure de taux et de risques pris, sur la trésorerie et sur les projets de levées d'emprunts de l'année à venir. Le conseil communautaire définit aussi les orientations à suivre. Par ailleurs, les états financiers sont correctement servis.

Si, dans un contexte de taux faibles depuis le début des années 2010, le taux moyen des intérêts payés par la métropole (3,13 %) demeure élevé, du fait des options risquées prises dans le passé, le niveau d'endettement est largement soutenable. Fin 2018, la durée de vie moyenne de l'encours est d'un peu moins de 8 ans, supérieure aux 3,9 années d'autofinancement qu'il faudrait mobiliser pour le rembourser.

3.5 Les principaux risques financiers et leur suivi

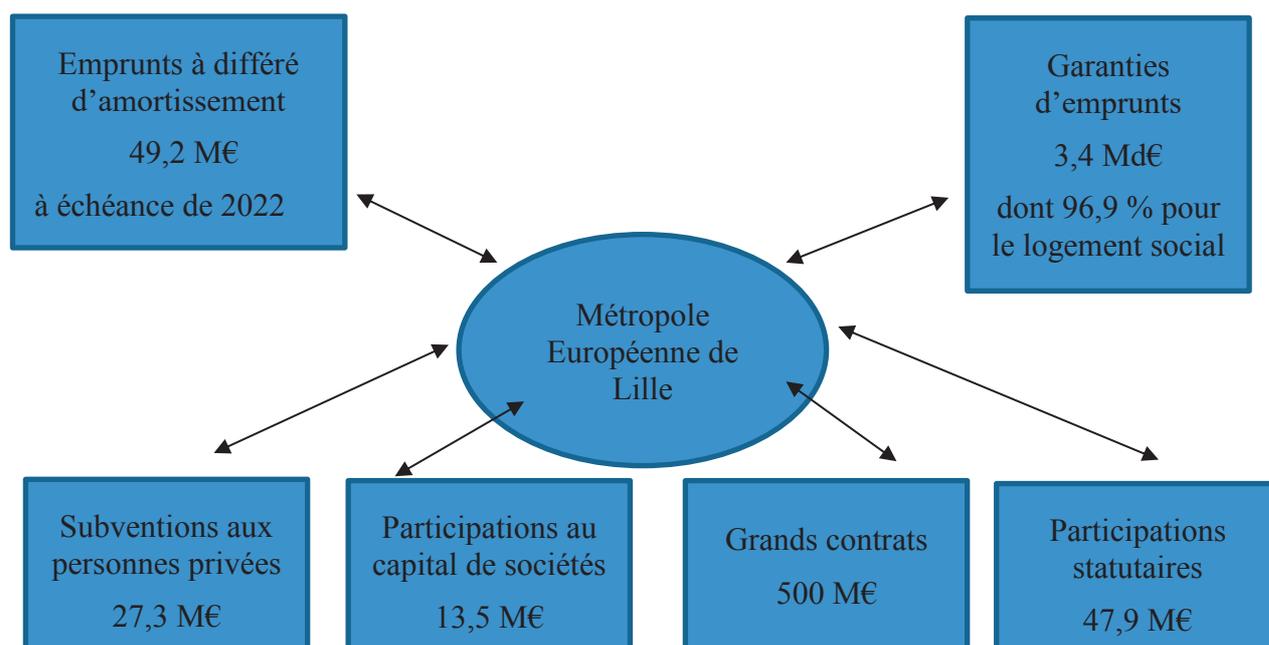
Le montant cumulé des principaux engagements financiers externes de la métropole représentait, en 2018, près de 4 Md€, soit près de trois fois son budget annuel.

Le contrôle des risques financiers liés, entre autres, à ces engagements, repose sur la cellule d'expertise financière de la direction des finances, sur le service du contrôle de gestion, et enfin sur la cellule juridique rattachée au secrétariat général.

Sans toutefois mettre en place un service d'audit interne ou de service du contrôle de gestion véritablement autonome, la MEL a formalisé le processus de contrôle et d'analyse des engagements qu'elle donne et des risques portés par son endettement.

Outre les emprunts obligataires déjà évoqués (49,2 M€), les principaux engagements financiers se composent, pour une large part, des garanties d'emprunt accordées à des tiers (3,4 Md€), des grands contrats liés aux divers services gérés par la MEL pour un volume financier de près de 500 M€, et pour des montants moins significatifs des subventions aux personnes privées, ou encore des participations statutaires et au capital de sociétés.

Schéma n° 1 : Répartition des engagements financiers



Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes administratifs.

Recommandation n° 2 : mettre en place un comité d'audit indépendant pour le suivi des risques financiers.

3.5.1 Les engagements hors bilan

3.5.1.1 Les garanties d'emprunt

Les garanties d'emprunt entrent dans la catégorie des engagements hors bilan car l'établissement peut accorder sa caution à une personne morale de droit public ou privé pour faciliter la réalisation des opérations d'intérêt public. Le fait de bénéficier d'une garantie d'emprunt facilite l'accès au crédit des bénéficiaires de la garantie ou leur permet d'obtenir des conditions financières moins élevées.

Début 2018, la métropole garantit plus de 3 000 emprunts pour un montant de capital restant dû de 3,4 Md€.

Pour accorder sa garantie, elle s'est dotée d'un cadre formalisé en 2013, qui a été renouvelé en 2017. Les demandes font l'objet d'une analyse approfondie à la fois des comptes du demandeur, des projets concernés et des contrats de prêts sollicités. La métropole n'engage sa signature que sur les produits classés sans risque au sens de la charte Gissler³⁴ et n'accorde pas de garanties pour les prêts locatifs aidés d'intégration, lesquels sont pris en charge par la caisse de garantie du logement social locatif. Le suivi des garanties se traduit par une présentation à chaque commission des finances, ainsi que par une analyse annuelle de la situation des organismes.

Une large majorité des garanties (96,9 %) est accordée à des organismes de logements sociaux, le reste se partageant entre celles accordées à l'Agence France Locale pour 64 M€ (1,9 %) et des organismes en lien avec le développement économique et l'aménagement pour 40,3 M€ (1,2 %).

Le total des annuités garanties représente 40,2 % des recettes réelles de fonctionnement en 2018, soit un niveau inférieur au ratio prudentiel de 50 % prévu par les dispositions de l'article L. 2252-1 du code général des collectivités territoriales, lequel ne concerne par ailleurs pas le secteur du logement social. Le contrôle de la métropole est renforcé pour sept organismes de logement social, dont deux présentent un risque élevé et cinq un risque modéré, pour des montants de garanties respectifs de 57,6 M€ et 459 M€.

3.5.1.2 La partenariat public-privé du stade Pierre Mauroy

La métropole a signé un partenariat public-privé (PPP) pour une durée de 31 ans avec une filiale du groupe Eiffage, pour la construction et l'exploitation du Grand stade Pierre Mauroy.

³⁴ La classification Gissler, destinée à favoriser une meilleure compréhension des emprunts des collectivités locales, permet de les ranger selon une matrice à double entrée : le chiffre (de 1 à 5) traduit la complexité de l'indice servant au calcul des intérêts et la lettre (de A à E) exprime le degré de complexité de la formule de calcul des intérêts.

À l'occasion de son précédent rapport, la chambre avait estimé la charge annuelle du Grand stade pour la collectivité à 17,5 M€. Compte tenu des recettes annexes de *sponsoring* et de fiscalité évaluées à 4 M€ et du loyer de 4,7 M€ perçu de l'occupant, le coût net annuel de l'équipement pour la MEL a été évalué à 7,5 M€.

Si ce risque est bien suivi, la chambre relève, qu'en cas de descente en ligue 2 du Lille Olympique Sporting Club (LOSC) et de baisse conventionnelle du loyer et des recettes de sponsoring, le coût annuel du stade serait réévalué à 12,5 M€, soit un surcoût annuel minimal de 5 M€. Fin 2018, la dette restante du PPP s'élève à 209,9 M€.

3.5.2 Le contrôle des partenaires de la MEL

3.5.2.1 Un suivi systématique des contrats et des participations

La métropole, pour poursuivre ses missions, mobilise par contrats plus de 45 organismes extérieurs.

Fin 2018, les grands contrats externalisés représentent un volume financier de 500 M€ par an et concernent à la fois des délégations ou concessions de service public, des concessions d'aménagement ou des marchés de prestations.

Depuis 2016, les transferts de compétences, ainsi que les dissolutions de syndicats, se sont traduits par la reprise de la gestion de six délégations de service public concernant la distribution de gaz et d'électricité et le réseau de chaleur.

Outre le recours à l'offre du secteur privé, la métropole dispose d'un réseau d'opérateurs propres, dont des sociétés d'économie mixte ou des sociétés publiques locales (SPL), au capital desquels elle détient des participations. Fin 2018, le montant de celles-ci est évalué à 13,1 M€.

Ces participations concernent pour près de 50 % des sociétés anonymes, pour 31 % des sociétés d'aménagement d'économie mixte (SAEM), pour 19 % des SPL et, de manière résiduelle, des sociétés coopératives d'intérêt collectif.

Les prises de participations les plus importantes concernent l'établissement de crédit « Agence France locale » pour 6,6 M€, la SAEM « Ville Renouvelée » pour 2,9 M€ et la société publique locale Triselec pour 1,4 M€.

La métropole a mis en place un dispositif de suivi de ses principaux opérateurs, formalisé par deux délibérations de 2013 et du 5 janvier 2017. Les principaux contrats font l'objet de points d'étape *infra* annuel entre l'organisme et les représentants du service de contrôle de gestion, du service gestionnaire de la compétence et du service de la commande publique. Une réunion annuelle avec le titulaire du contrat est organisée pour analyser la situation des comptes.

S'agissant des SAEM ou des SPL, dont est actionnaire la MEL, ce contrôle est renforcé par la désignation d'un administrateur référent et la présentation par celui-ci d'un bilan de suivi au conseil métropolitain, par la préparation de la séance du conseil d'administration à venir de l'organisme avec les services, ainsi que par la mise en place de formations et d'un guide à destination des élus en charge du suivi de ces dossiers.

Enfin, chaque « grand contrat » fait l'objet d'un rapport annuel complet, présenté en commission des finances et commissions thématiques et réalisé sur la base des rapports financiers et d'activité obligatoirement transmis par le titulaire du contrat ou de la délégation.

Ceux-ci font systématiquement un point sur la gouvernance de l'organisme dont la métropole est actionnaire, sur les avenants passés, sur les éléments financiers, sur l'activité ainsi que sur les enjeux à venir et les risques identifiés.

L'activité des organismes à enjeux financiers moins importants fait l'objet d'une note globale annuelle présentée à la commission des finances de la MEL.

3.5.2.2 Les subventions aux personnes de droit privé

En 2018, le montant des subventions aux organismes de droit privé est de 27,3 M€. Il a cru de 17 % depuis 2015. Parmi les 350 entités bénéficiaires, seules une dizaine perçoivent plus 500 000 €, près de 80 % des montants versés concernant seulement 11 % des organismes bénéficiaires.

Plus de la moitié (52 %) des sommes octroyées concernent le développement économique et la culture.

Les trois premiers organismes subventionnés sont l'agence de développement de l'urbanisme de Lille métropole (2,7 M€), l'office de tourisme et des congrès de Lille (1,82 M€) et l'agence de développement Lille'agency (1,36 M€)³⁵.

À l'instar de la méthodologie retenue pour les prises de participation, la métropole a formalisé le processus de décision et de suivi des subventions accordées, fondé sur une approche du risque encouru. Sa grille d'analyse des risques juridiques et financiers est mise en place pour les demandes supérieures à 10 000 €. S'agissant des demandes supérieures à 50 000 €, une évaluation du risque sous forme de score détermine le niveau d'approfondissement de l'instruction devant être effectuée par la direction opérationnelle de rattachement de l'organisme subventionné.

Enfin, toute demande supérieure à 250 000 € fait l'objet d'un rapport particulier du service de contrôle de gestion, en sus de l'analyse réalisée par le service de rattachement.

3.6 La trajectoire financière à venir

3.6.1 Les résultats de la contractualisation avec l'État

En juin 2018, la MEL a signé pour la période de 2018 à 2020 un contrat de maîtrise de l'évolution de ses dépenses. En effet, l'article 13 la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 fixe l'objectif national d'évolution maximale des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités locales et de leurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre à 1,2 % par an, par rapport à une base 2017.

³⁵ Source : annexe B 8 1.1 du compte administratif 2018 du budget principal.

Dans ce cadre, l'article 29 de la même loi dispose que les collectivités s'engagent sur un objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement (qui n'intègre cependant pas les budgets annexes), ainsi que sur un objectif de réduction du besoin de financement.

Compte tenu de la baisse des dépenses réelles de fonctionnement (DRF) entre 2014 et 2016, la métropole a bénéficié d'une modulation de 0,10 point, portant le taux d'évolution annuel prévu au contrat à 1,30 %³⁶. Dans ce cadre, les DRF devraient évoluer, sur la base de 2017, de 613,3 M€ à 637,5 M€ en 2020. Le contrat est aussi assorti d'un objectif de besoin de financement à l'horizon de 2020 de 60 M€.

La première année d'exécution du contrat montre que la collectivité respecte tout à fait ses engagements. En effet, au compte administratif 2018, les dépenses réelles de fonctionnement accusent une baisse de 8,5 % par rapport aux objectifs.

Tableau n° 7 : Les dépenses réelles de fonctionnement contractualisées pour 2018

(en €)	2018
Objectif	621 228 660
Dépenses retraitées	572 809 466
Ecart	48 419 194
En %	8,5

Source : chambre régionale des comptes à partir des données transmises par la MEL et des comptes de gestion.

Cette diminution très importante est imputable au fait que l'année de référence 2017, servant de base au contrat, a enregistré des opérations exceptionnelles, dont le versement de l'indemnité de sortie des swaps déjà évoquée (8,2 M€), un niveau de charges exceptionnelles particulièrement élevé (14,5 M€) et des annulations de titres de 12,3 M€. Aussi, le niveau des DRF de 2018 ne pouvait être qu'en recul et donc inférieur à l'évolution plafond du contrat. La méthodologie de ce dernier s'avère donc inadaptée au suivi des dépenses.

La chambre constate qu'hors opérations exceptionnelles, la baisse des DRF aurait été d'1,1 % entre 2017 et 2018.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur indique que « le besoin de financement du budget général (défini comme "les emprunts minorés des remboursements de dette" – définition de l'article 4 du contrat notamment) est de - 90,8 M€. La MEL est donc allée au-delà de l'objectif contractualisé », dont la réalisation effective sera appréciée au terme de la convention triennale.

³⁶ Les dépenses réelles de fonctionnement de la MEL ont connu entre 2014 et 2016 une baisse de - 1,2 %, soit une évolution inférieure d'au moins 1,5 point à l'évolution moyenne constatée dans les autres EPCI (2,3 %).

3.6.2 L'évolution de la situation financière à l'horizon 2023 projetée par la métropole

La métropole dispose d'une prospective financière et d'un plan pluriannuel d'investissement. Chaque année, ces éléments sont présentés à la commission des finances.

À l'occasion des débats préparatoires du budget primitif 2019, la commission des finances a fixé le niveau de dépenses du plan pluriannuel d'investissement à 2,3 Md€ entre 2019 et 2023, soit 460 M€ par an. Par ailleurs, sa projection financière retient un niveau de capacité d'autofinancement brute récurrent de 321,4 M€, et en 2023 un endettement d'1,7 Md€.

Tableau n° 8 : Plan pluriannuel d'investissement 2019-2023

(en M€)	2019	2020	2021	2022	2023
Recettes	1 464	1 475	1 485	1 496	1 506
Dépenses	1 137	1 149	1 163	1 177	1 192
Marge brute	327	326	321	319	314
Remboursement capital	133	142	134	144	142
Marge nette	193	184	187	175	172
Recettes d'investissement	102	151	65	80	79
Dépenses d'équipement	450	467	457	482	461
Dette	1 492	1486	1 559	1 643	1 711
Capacité de désendettement	4,6	4,6	4,9	5,1	5,5

Source : chambre régionale des comptes à partir des données transmises par la MEL (présentation à la commission des finances du 8 novembre 2018)

Pour la chambre, ce cadrage et les résultats attendus peuvent interroger. D'une part, le montant des dépenses d'équipement est très éloigné de celui observé, 268 M€ en moyenne, depuis 2015³⁷. D'autre part, la perte de recettes de TEOM, suite au vote des taux en avril 2019, sera de 10 M€ supplémentaires par an.

Enfin, les transferts de compétences en matière de voirie ont conféré à la métropole la gestion de 800 km de voies et de 350 ouvrages d'art supplémentaires, dont la valeur totale à l'actif est de 643 M€.

Pour la chambre, la méconnaissance de l'état de ces équipements, à l'exception des seuls centres d'exploitation routiers, avec le département du Nord, représente potentiellement des risques financiers difficilement chiffrables. Si le plan pluriannuel d'investissement prévoit bien un niveau de dépenses annuelles de 16 M€ par an, ce montant pourrait être revu à la hausse quand l'état des équipements et de la voirie sera réellement connu.

³⁷ Niveau atteint avec le rachat à l'exploitant en 2018 à la valeur nette comptable des immobilisations à la fin de la délégation de service public des transports (98 M€).

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La situation financière de la métropole s'est nettement améliorée entre 2015 et 2018. La collectivité présente une capacité de désendettement consolidée de 3,75 ans. Elle a réduit sa dette consolidée de 1,6 Md€ à 1,4 Md€. Le niveau d'autofinancement s'est redressé, sous l'effet principalement de la hausse des ressources d'exploitation et de l'évolution modérée des charges, malgré les transferts de compétences et les intégrations d'établissements publics administratifs. Cependant, la progression des ressources fiscales est marquée par une certaine atonie. Les dotations sont en net recul sur la période.

Hors transferts de compétences, la période examinée, après les retraitements de la chambre, est en fait marquée par un progression moyenne annuelle des recettes de gestion plus faible (0,8 %) que celle des charges (0,9 %).

La trajectoire financière à venir est en revanche plus incertaine.

D'une part, la métropole conserve des risques importants liés à sa dette.

D'autre part, son plan pluriannuel d'investissement de 2,3 Md€ de 2019 à 2023, soit 460 M€ par an, paraît difficilement réalisable. En effet, le montant annuel des dépenses d'investissement depuis 2015 est en moyenne de 268 M€.

Enfin, le niveau d'épargne prévisionnel devrait être revu à la baisse, compte tenu de la perte supplémentaire de 10 M€ par an du produit de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

4 LE BIOTOPE, UN CHOIX QUI INTERROGE

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a souhaité présenter les réflexions, partagées avec les élus lors de réunions préparatoires puis en conseil métropolitain, qui ont conduit la MEL à faire le choix de la location du bâtiment dénommé Biotope.

Ainsi, il précise que cette décision, offrant « une souplesse pertinente pour l'avenir », répondait à l'incertitude juridique concernant le projet de fusion des départements et des métropoles. Il permettait de réduire l'aléa financier en contractualisant une location à prix ferme et définitif et en faisant porter sur le propriétaire le risque de la construction et du vieillissement du bâtiment. Pour le président de la MEL, « le scénario de construction d'une tour sur le site actuel se heurte à des incertitudes importantes et non chiffrées de faisabilité techniques liées à la construction sur un site occupé et à la déconstruction des bâtiments actuels ». Par ailleurs, l'opération immobilière offrait un signal pour porter à la hausse la valeur foncière du quartier d'Euralille.

Ces éléments qui éclairent la décision ne modifient pas, cependant, l'analyse de la chambre.

4.1 Du site de la rue du Ballon au Biotope

Les services administratifs de la métropole occupent à ce jour trois sites : le principal, rue du Ballon, propriété de la métropole, et deux autres en location dits du « Luxembourg » et « Euralliance » situés à proximité. Les 1 800 agents de ces services y sont localisés.

Pour faire face, à la fois, à l'augmentation des effectifs liée, notamment, aux transferts de compétences, à la vétusté du bâtiment principal et dans l'objectif de regrouper les services concernés, la MEL a étudié deux options : une réhabilitation/extension du bâtiment actuel ou, après sa démolition, la construction d'une tour sur le site historique.

Par délibération du 1^{er} avril 2016, le conseil métropolitain a opté pour le second scénario, sur la base des besoins au préalable définis en 2015. Ces derniers sont de disposer, à l'horizon de 2023, d'un équipement d'une surface de 36 000 m² suffisamment modulable pour accueillir entre 1 400 et 1 800 agents et comptant un auditorium, ainsi qu'un restaurant du personnel, susceptible comme l'actuel d'accueillir 812 convives par jour, pour un coût moyen du repas de 8,90 €.

La MEL a conduit une déclaration de projet valant mise en compatibilité du plan local d'urbanisme et a lancé trois marchés pour la sélection d'un urbaniste, d'un programmiste et d'une coordination de travaux, à partir d'avril 2017.

En décembre 2017, elle abandonne ce projet pourtant engagé, pour la location d'un bâtiment dénommé « Biotope », situé à Euralille et destiné, jusqu'au mois précédent, à accueillir l'Agence Européenne du Médicament (AEM), et pour la cession de son implantation actuelle rue du Ballon. Dans une délibération de février 2018, la métropole justifie ce choix comme « une opportunité exceptionnelle de relocalisation pour la MEL. Situé entre le siège de

la Région Hauts-de-France et le Grand Palais de Lille, il correspond aux besoins de la MEL en matière de localisation (...). D'une surface de près de 30 000 m² sur 7 étages, il sera l'un des plus grands bâtiments de bureaux sur Lille. Exemplaire et ambitieux en matière de qualité environnementale, il sera labellisé (...). L'architecture et la fonctionnalité résolument "*design*" du bâtiment Biotope permet à la MEL d'engager ses services, à très court terme, dans une nouvelle dynamique qui rencontre de surcroît les attendus de la "Capitale mondiale du *design* 2020". Par ailleurs, la MEL sera ainsi en capacité de mener sur le site du siège actuel une opération de valorisation foncière de plus grande envergure, améliorant d'autant l'économie générale du projet ».

Un document est annexé à cette délibération. Il établit une comparaison financière entre trois scénarii sur une durée de 18 ans : la réhabilitation/extension du bâtiment du Ballon, sa destruction accompagnée de la construction d'une tour dénommée « *Metropolitan Square* » et, enfin, la location du Biotope, accompagnée de la construction d'un nouveau bâtiment appelé « Biotope 2 ». Cette présentation donne très nettement l'avantage à la dernière option, dont le coût est estimé à 50,9 M€, contre 116,4 M€ et 118,6 M€ pour les deux premières. Dernier argument, la métropole pourra ainsi disposer du bâtiment dès le mois de décembre 2019.

4.2 Un choix qui ne répond pas aux besoins de la métropole

Contrairement à ce que l'ordonnateur fait valoir dans sa réponse, le choix de la MEL s'est porté sur un bâtiment qui ne répond pas au propre cahier des charges qu'elle s'était fixé.

En effet, ayant projeté une surface de 36 000 m², adaptable et modulable, elle opte pour un bâtiment de 29 323 m² de surface utile, ce qui la contraint à devoir construire un second bâtiment, dit « Biotope 2 », de 6 000 m², pour un montant prévisionnel de 15 M€ HT, dont la livraison est prévue en 2022.

Conçu comme un immeuble de bureaux, « Biotope 1 » comprend des locaux techniques au rez-de-chaussée, sans possibilité de les mettre en sous-sol, représentant une perte de surface utile pour un bâtiment accueillant du public.

Au surplus, ce choix prive la métropole du nombre de places de stationnement nécessaires. Le bailleur mettra à disposition ultérieurement un parking de seulement 286 places indépendantes et 13 places commandées.

Sur ce point, l'ordonnateur indique, dans sa réponse aux observations provisoires, que « la MEL possède un parking public en face du bâtiment Biotope dont le taux de remplissage est faible en journée et en soirée hors événements. La MEL mobilisera des places inutilisées dans ce parking », ce qui, pour la chambre, ne réglera que partiellement le problème du stationnement.

Enfin, ce choix l'a conduit à passer spécifiquement des marchés pour aménager ces locaux qui n'étaient pas au préalable adaptés. La MEL demande aussi des travaux supplémentaires au promoteur portant, notamment, sur la cuisine du self et la réalisation de l'auditorium. Ceux-ci s'élèvent à 8,7 M€ et sont à la charge du bailleur.

4.3 Une précipitation préjudiciable aux intérêts de la métropole

Fin décembre 2017, le président de la métropole engage une négociation exclusive avec la société Linkcity Nord Est en vue de l'installation de la collectivité dans les locaux du « Biotope 1 ».

Par arrêté du 17 janvier 2018, prise sur la base d'une délibération n° 17C007 du 15 janvier 2017 attribuant délégation au président pour signer et renouveler tout bail, il est décidé³⁸ de prendre ce bâtiment en location pour une durée de 18 années et pour un loyer de 6,8 M€ HT³⁹.

La MEL, contrairement à ce qu'indique son président dans sa réponse, accepte par cet acte, notamment, de prendre « toutes les charges locatives afférentes à la propriété, la taxe foncière, les impôts, taxes et redevances liés à l'usage de l'immeuble, les honoraires de gestion technique dus au titre du mandat de gestion technique, de la taxe de publicité foncière, et de la prime d'assurance de l'immeuble souscrite par le bailleur, y compris les charges relevant de l'article 606 du code civil »⁴⁰. La métropole supporte les grosses réparations qui pourtant, au sens du code civil, « demeurent à la charge du propriétaire, à moins qu'elles n'aient été occasionnées par le défaut de réparations d'entretien, depuis l'ouverture de l'usufruit ; auquel cas, l'usufruitier en est aussi tenu. »

Le bail en voie future d'achèvement (BEFA) est signé le 3 avril 2018. Ses principales dispositions sont les conditions financières et les obligations qui pèsent sur le preneur.

Ainsi, le loyer annuel (HT et hors charges) est de 6 371 215 €. Il comprend le loyer des locaux de bureaux à proprement parler de 6 011 215 € HT, le loyer du parking de 360 000 € HT auxquels s'ajoutent les aménagements intérieurs indispensables. Son montant est révisable chaque année selon l'indice de location des activités du tertiaire (ILAT)⁴¹.

Le loyer annuel équivaut à 205 € HT par m² de surface utile. Il est inférieur à celui jugé dans le marché de 220 € HT par le service des domaines, dans son avis du 10 janvier 2018 rendu conformément aux dispositions de l'article L. 1311-9 du CGCT. Par ailleurs, le bail civil interdit tout dé plafonnement du loyer au terme de 12 mois et garantit ainsi à la métropole le montant des loyers sur la durée du contrat.

³⁸ Les termes même de l'arrêté du 17 janvier 2018 indiquent à l'article 1 que « Pour les besoins de ses propres activités, la Métropole Européenne de Lille prendra en location, par bail à loyer en état de futur achèvement... », l'article 2 que « L'immeuble ainsi pris à bail... » et l'article 6 : « Le bail signé entre les parties, et dont la signature est autorisée par la présente décision, reprendra les charges et conditions de l'occupation ».

³⁹ Arrêté n° 18 DD 0019 du 17 janvier 2018, signé par délégation du président de la MEL par M. Alain Bezirard, vice-président.

⁴⁰ Article 3 de l'arrêté précité.

⁴¹ Source INSEE. Du 1^{er} trimestre 2010 au 1^{er} trimestre 2019, cet indice a progressé de 13 %.

Cependant, et conformément aux dispositions de son arrêté du 17 janvier 2018, la MEL accepte à l'article 15.5 des conditions exorbitantes du code civil. En effet, elle s'engage, selon le contrat de bail, à assurer les grosses réparations, que le code précité met à la charge du bailleur. Le même article met également à la charge de la métropole les travaux de remise aux normes, de conformité (accessibilité, sécurité, hygiène), de ravalement, de chauffage, d'isolation technique, de remplacement des équipements de chauffage, de climatisation et de levage.

À la fin du bail, la MEL sera donc dans l'obligation de rendre à son bailleur les locaux dans l'état dans lequel ils étaient à l'entrée en jouissance. Les conséquences financières de ces choix n'ont pas été évaluées. Par ailleurs, le point 3.1 du bail prévoit que la métropole devra, en cas de résiliation de la location avant son terme, s'acquitter de la totalité des loyers restant dus pour la durée du contrat, sauf à trouver un locataire de remplacement.

Ainsi, alors qu'elle s'engage au terme d'un bail pour 18 ans et d'un montant de loyers et de charges estimé à 144,8 M€, la MEL n'a pas été en mesure d'asseoir son choix sur une expertise juridique approfondie et de présenter à son assemblée délibérante les limites, voir les risques inhérents au montage retenu.

4.4 Le Biotope, un choix financier onéreux

4.4.1 L'intérêt financier vu par la MEL

Alors que la décision de la location est prise, dans la délibération précitée du 23 février 2018, la MEL présente une comparaison financière des différents scénarii (réhabilitation du site, construction de la tour « *Metropolitan Square* » et location du Biotope). Elle rapporte les éléments à la durée du bail du Biotope, soit 18 ans.

Tableau n° 9 : Comparaison financière sur 18 ans des trois scénarii présentés au conseil métropolitain du 23 février 2018 (coûts TTC en fonctionnement et HT en investissement)

(en €)	Réhabilitation du site	Projet de Tour	Biotope 1+2
Dépenses			
Charges de fonctionnement	18 000 000	27 000 000	
Loyers Euralliance	84 510 000		
Loyers et charges du Biotope			144 811 422
Sous total	102 510 000	27 000 000	144 811 422
Travaux	42 000 000	155 000 000	15 000 000
Frais financiers		15 000 000	
Frais de transition		14 100 000	8 628 000
Sous total	42 000 000	184 100 000	23 628 000
Total des dépenses	144 510 000	211 100 000	168 439 422
Recettes			
Parking silo		14 400 000	14 400 000
Foncier Champ Libre	28 106 664	28 106 664	28 106 664
Foncier rue du Ballon		50 000 000	75 000 000
Sous total	28 106 664	92 506 664	117 506 664
Coût net	116 403 336	118 593 336	50 932 758
Cout sur 18 ans	6 466 852	6 588 519	2 829 598

Source : chambre régionale des comptes à partir de la délibération du conseil métropolitain de la MEL du 23 février 2018.

Dans l'estimation de la MEL, le scénario « Biotope » est de loin le plus intéressant sur le plan financier (50,9 M€). Les deux autres scénarii représentent des coûts plus de deux fois supérieurs.

Aucun élément méthodologique n'est fourni au lecteur pour savoir sur quelles hypothèses et évaluations les éléments présentés ont été retenus. L'avantage comparatif du scénario « Biotope » réside principalement dans le versement d'une recette exceptionnelle de cession du terrain de l'actuel siège. Elle est alors évaluée à 75 M€⁴².

La chambre relève, à cette occasion, que l'engagement financier du Biotope (144,8 M€) n'est pas considéré comme une dépense d'équipement, et n'a donc pas été soumis à l'obligation d'une étude d'impact, telle que prévue par les articles L. 1611-9 et D. 1611-35⁴³ du code général des collectivités territoriales. Cette lacune est regrettable au cas d'espèce.

4.4.2 Une approche financière incomplète

L'évaluation de la MEL souffre d'un biais méthodologique, d'oublis importants et d'absence d'évaluation précise des coûts.

Tout d'abord, la durée de 18 ans sur laquelle sont projetés les coûts ne peut être retenue, pour au moins trois motifs. D'une part, la durée d'usage d'un bâtiment administratif représentant un tel investissement est bien plus longue, voisine généralement de 30 à 40 ans. D'autre part, pour rendre les choses comparables entre la location et la construction, il faut obligatoirement tenir compte de cette donnée et projeter les coûts sur une durée longue. En général, quiconque fera, pour lui-même, la comparaison entre la location et l'achat sur une durée courte conclura au bénéfice de la première solution.

Enfin, la chambre précise qu'elle n'entend pas démontrer que la propriété d'un bien est préférable à sa location pour une collectivité territoriale ou un établissement public comme la MEL, mais au contraire rappeler que pour faire le choix de l'une ou l'autre de ces options, par constructions différentes, il convient de suivre une méthode permettant de les rendre comparables. Aussi, la méthode d'évaluation se fait à la valeur actuelle nette⁴⁴ des flux d'encaissements et de décaissements, par exemple les loyers projetés sur 36 ans.

⁴² Estimation du cabinet Michelin.

⁴³ L'article D. 1611-35 du CGCT est venu précisé que « l'étude d'impact pluriannuel sur les dépenses de fonctionnement est obligatoire pour tout projet d'opération d'investissement dont le montant prévisionnel total des dépenses est supérieur aux seuils suivants :

Pour les communes et les établissements de coopération intercommunale dont la population est supérieure à 400 000 habitants, le seuil est fixé à 25 % des recettes réelles de fonctionnement ou à 100 millions d'euros. »

⁴⁴ La valeur actuelle nette (VAN) permet l'actualisation en euros actuels des sommes dues et encaissées dans le cadre des projets comparés sur la durée de vie du bien. En effet, une somme future n'est pas directement comparable à une somme présente, comme l'a fait la MEL dans son estimation. Elle méconnaît le prix du temps et valide des équivalents de flux dont la détermination n'est pas opérée au même moment. Le taux d'actualisation à prendre en ligne de compte pour l'actualisation est celui auquel la MEL emprunte en ce moment.

Au surplus, dans le cas du maintien sur le site actuel et en pleine propriété, la MEL aurait conservé un bien dont la valeur vénale est susceptible d'évoluer. Construits dans les années 60, les locaux situés rue du Ballon vont d'ailleurs être cédés pour 95 M€ HT, ce qui montre l'importance de la prise en compte de cet élément dans toute comparaison.

À l'analyse des éléments fournis par la MEL, les données chiffrées des scénarii de réhabilitation du site actuel ou de construction de la tour, souffrent d'imprécisions et surtout n'ont pas fait l'objet d'une actualisation financière indispensable à tout choix d'investissement sur le long terme.

Ainsi, à la demande d'un groupe d'élus, la MEL fournit, le 29 mars 2018, à l'ensemble des élus métropolitains, une nouvelle évaluation, sensiblement différente de son étude initiale, tant sur la méthodologie retenue que sur le chiffrage final. L'étude prend en compte, notamment en recettes, une valeur d'usage des bâtiments acquis basée sur une durée d'amortissement fiscal. Par ailleurs, le coût brut du « *Metropolitan square* » est revu à la hausse de 28,2 M€, soit 13,3 % de son montant initial, celui du Biotope progressant de 3,3 M€, soit de 2,2 %. Compte tenu du changement de méthodologie, le coût net du Biotope est revu à la baisse de 8 % et celui du « *Metropolitan square* » de 11,7 %.

En décembre 2018, à la demande d'un groupe d'opposition, une étude financière de la mission d'information et d'évaluation, créée en juin 2018⁴⁵ et présidée par un conseiller d'État, livre une analyse des coûts complets du scénario du Biotope par rapport à l'exploitation du site actuel. Elle n'établit cependant pas de comparaison avec les projets abandonnés.

Cette mission chiffre, notamment, le coût du Biotope à 84 M€, soit un coût net annuel de 4,7 M€ par an, et ce grâce au prix de vente du site du Ballon estimé à 75 M€. Parallèlement, la mission indique que le patrimoine de la MEL devrait s'appauvrir de la valeur nette comptable des actifs cédés, soit une diminution au bilan de 49 M€, sans toutefois conclure sur l'opportunité ou non du projet en termes de gestion.

Sur la base d'un prix de vente du terrain de 95 M€⁴⁶, tel que justifié par un promesse d'achat d'un promoteur privé en date du 18 décembre 2018, le coût du Biotope serait de 64 M€ et l'écart annuel avec l'existant de 3,4 M€.

Autre exemple d'erreurs, les calculs de la MEL sont fait hors taxes en investissement, alors que les activités en question ne rentrent pas dans le champ de la TVA. Ainsi, dans le tableau présenté au conseil métropolitain, la recette du fonds de compensation de la TVA (FCTVA), d'environ 29 M€ pour la construction de la tour, est oubliée.

Même si, selon la réponse de l'ordonnateur, la prise compte de la TVA ne surenchérait au final le projet que d'1,6 %, la chambre considère que, pour la pleine information de l'assemblée métropolitaine et la rigueur des calculs fournis, sa mention s'imposait.

Dans ces conditions, les méthodes suivies ne pouvaient en aucune façon rendre compte du coût financier des opérations et n'autorisaient pas une comparaison transparente et sincère des projets.

⁴⁵ Conformément aux dispositions de l'article L. 2121-22-1 du code général des collectivités territoriales.

⁴⁶ Annexe financière mise à jour par la mission d'information et d'évaluation 2019.

La chambre constate aussi que toutes ces évaluations ne pouvaient pas remettre en question le choix qui avait déjà été fait de manière irrévocable.

4.4.3 Un choix financier onéreux

Sur la base de la durée de vie d'un immeuble administratif estimée à 36 ans, la chambre a établi une comparaison financière actualisée entre le scénario de la location du Biotope et celui de la construction de la Tour « *Metropolitan Square* ». Elle prend acte du désaccord, exprimé par l'ordonnateur dans sa réponse, sur la méthode suivie, comme sur ses résultats.

La chambre a retenu les hypothèses fournies par les services de la métropole à l'occasion de son contrôle, dont certaines avaient déjà été présentées en février 2018 et en décembre 2018⁴⁷. Le taux d'actualisation retenu est de 2 %, conforme au taux d'emprunt de la MEL. L'ensemble des données est détaillé en annexes n^{os} 9, 10 et 11.

La projection aboutit à un coût net actualisé de 173,1 M€ pour le scénario de la tour contre 214,8 M€ pour celui du Biotope. Financièrement, le surcoût est donc de 41,7 M€ sur cette durée.

Tableau n° 10 : Coûts des projets de location du Biotope et de construction d'une tour sur 36 ans (37 annuités)

Durée sur 36 ans (VAN 2 %/an)	Scénario Tour	Biotope 1 + 2
<i>Dépenses</i>		
Travaux	- 190 358 914	
Charges	- 64 473 914	
Loyers + charges		- 296 249 089
Fluides + taxes	- 9 296 204	- 34 083 407
Travaux du Biotope 2		- 17 531 719
Charges Biotope 2		- 5 690 487
Fluides du Biotope 2		- 1 626 411
Location parking Grand Palais		- 1 082 468
Location Euralliance		- 10 803 956
Frais de transition	- 24 428 070	- 6 765 590
Total des dépenses	- 288 557 102	- 373 833 128
<i>Recettes</i>		
Parking Silo	31 159 006	31 159 006
Foncier Champ libre	14 300 000	30 002 000
Foncier rue du Ballon	40 000 000	95 000 000
FCTVA	29 934 872	2 812 088
Total des recettes	115 393 878	158 973 094
Solde	- 173 163 224	- 214 860 035
<i>Coût par an</i>	<i>- 4 810 090</i>	<i>- 5 968 334</i>

Source : chambre régionale des comptes à partir des données transmises par la MEL.

⁴⁷ Toutefois, afin de pouvoir comparer les deux scénarii, les travaux de la Tour ont été évalués toutes taxes comprises sur la base d'un taux de TVA de 20 % et d'un FCTVA de 16,04 %.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur indique que le taux d'actualisation à court et moyen terme des projets serait, selon la littérature spécialisée en maîtrise d'investissement immobilier public, de 4,5 %.

La chambre regrette qu'un tel niveau de précision n'ait pas été intégré dans les simulations présentées aux élus le 23 février 2018 ou dans l'étude transmise le 29 mars 2018.

Elle relève, par ailleurs, que le chiffrage actualisé, communiqué par la MEL à sa demande au cours du contrôle, fait état d'un taux d'actualisation de seulement 1,68 %, soit le taux d'inflation anticipé entre 2018 et 2027. Ce taux a également été retenu par les travaux de la mission d'information et d'évaluation.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Confrontée à une augmentation de ses effectifs et à la vétusté de son siège, la métropole a choisi, en janvier 2018, de signer un bail en futur état d'achèvement (BEFA) pour loger, dans l'immeuble nommé « Biotope », ses services administratifs.

Les conditions ayant conduit à la signature du contrat ainsi que l'économie du projet appellent de nombreuses critiques.

Sur le plan technique, la MEL a abandonné son souhait initial de reconstruire un immeuble de 36 000 m² privilégiant, dans la précipitation, la location d'un bien dont le sous dimensionnement de 6 000 m² l'oblige à construire en annexe un bâtiment complémentaire pour un montant de 15 M€ HT.

Sur le plan juridique, elle s'est engagée de façon irréversible, par arrêté, en janvier 2018 dans l'acceptation d'un bail d'une durée de 18 ans, qui met à sa charge une clause d'obligation d'entretien exorbitante du droit civil et dont le coût n'est pas chiffré. Sa résiliation avant terme est par ailleurs impossible, sauf à verser l'intégralité des sommes dues pour la période ou trouver un locataire de remplacement.

Alors même que la décision était d'ores et déjà prise, elle en a soumis le principe à son assemblée délibérante en février 2018.

Sur la base d'une analyse financière largement biaisée, la MEL a présenté ce choix comme étant le plus économe, notamment avec la cession du siège actuel pour 75 M€, puis à 95 M€ hors taxes.

L'étude comparée et actualisée faite par la chambre, sur la bases des hypothèses de la métropole montre que, sur le long terme, la location du Biotope est financièrement plus onéreuse. Elle représente, ainsi, un surcoût de 41,7 M€ sur une durée de 36 ans.

Au surplus, cette étude ne peut chiffrer les risques très importants pris par la métropole à travers l'acceptation de clauses exorbitantes du droit civil.

5 LA MISE EN PLACE DE LA MÉTROPOLE DE LILLE

Le développement ci-après s'inscrit dans le cadre de l'enquête nationale sur la mise en place des métropoles, menée en perspective du rapport annuel sur les finances publiques locales 2020 des juridictions financières.

L'objectif de l'enquête est de mesurer l'impact financier et organisationnel lié à la transformation, au 1^{er} janvier 2015, de la communauté urbaine de Lille en métropole et des transferts de compétences qui l'ont accompagnée, comme des efforts de gestion et de mutualisation qui ont été mis en œuvre. Les effets d'autres changements, conséquence notamment des dispositions de la loi NOTRe, ont été analysés.

5.1 Les compétences transférées

5.1.1 L'évolution du cadre juridique

5.1.1.1 Les compétences provenant des communes

L'article L. 5215-20-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) octroyait à la communauté urbaine, établissement public précédent la métropole, des compétences étendues en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace communautaire, de politique de l'habitat, de la ville, de protection de l'environnement ou en matière de gestion de services d'intérêt collectif incluant notamment l'eau, l'assainissement et la gestion des déchets.

Au 1^{er} janvier 2015, la communauté urbaine, devenue Métropole Européenne de Lille, a vu ses compétences renforcées dans les termes prévus par l'article L. 5217-2 du CGCT et telles que définies par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles (MAPTAM).

Si quelques-unes de ces compétences s'apparentent à de nouvelles politiques publiques alors absentes du champ d'action locale, telles que « l'élaboration du plan climat aire énergie » ou « la création et l'entretien des infrastructures de charge nécessaires aux véhicules électriques », la majorité d'entre elles concernaient essentiellement des compétences exercées par les communes membres, en régie ou par le biais de syndicats intercommunaux.

Ainsi, en matière de développement et d'aménagement économique, la métropole est devenue compétente pour assurer la « promotion du tourisme ».

Concernant l'aménagement de l'espace métropolitain, son champ d'action porte désormais sur :

- la « valorisation du patrimoine naturel et paysager, l'organisation de la mobilité », la « gestion des aires de stationnement » ;
- la « création, aménagement et entretien des espaces publics dédiés à tout mode de déplacement urbain ainsi qu'à leurs ouvrages accessoires » ;

- la « participation à la gouvernance et l'aménagement des gares situées sur le territoire métropolitain » ;
- l'« établissement, exploitation, acquisition et mise à disposition d'infrastructures et de réseaux de télécommunications ».

L'article L. 5217-2 du code général des collectivités territoriales, précisé par les dispositions de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014⁴⁸, renforce également les compétences de la métropole en matière de politique de la ville et de l'habitat.

Enfin, concernant la gestion des services d'intérêt collectif, la métropole a acquis les compétences en matière de « concession de la distribution publique d'énergie et de gaz, création, aménagement, entretien et gestion des réseaux de chaleur urbains ».

5.1.1.2 Les compétences provenant du département

Dans le cadre des nouvelles dispositions issues de la loi NOTRe du 7 août 2015⁴⁹, au 1^{er} janvier 2017, la métropole de Lille est devenue compétente par transfert, en lieu et place du département, ou par délégation, au nom et pour le compte de celui-ci, de plusieurs compétences⁵⁰. Une convention est passée entre les deux collectivités.

Le seul transfert obligatoire est la gestion des routes classées dans le domaine public routier départemental, ainsi que de leurs dépendances et accessoires. Il s'agit du plus important et du plus structurant transfert pour l'établissement public métropolitain.

Outre cette compétence, conformément à l'article 90 de la loi précitée, le département devait transférer à la métropole trois compétences sur huit proposées par le texte⁵¹.

⁴⁸ Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

⁴⁹ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

⁵⁰ Article L. 5217.2-IV alinéa 9 du CGCT : « *Gestion des routes classées dans le domaine public routier départemental ainsi que de leurs dépendances et accessoires. Ce transfert est constaté par arrêté du représentant de l'État dans le département. Cet arrêté emporte le transfert à la métropole des servitudes, droits et obligations correspondants ainsi que le classement des routes transférées dans le domaine public de la métropole.* »

⁵¹ « *Attribution des aides au titre du fonds de solidarité pour le logement, en application de l'article 6 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement ; Missions confiées au service public départemental d'action sociale en application de l'article L. 123-2 du code de l'action sociale et des familles (mission générale d'aider les personnes en difficulté à retrouver ou à développer leur autonomie de vie) ; Adoption, adaptation et mise en œuvre du programme départemental d'insertion, dans les conditions prévues à l'article L. 263-1 du même code ; Aide aux jeunes en difficulté, en application des articles L. 263-3 et L. 263-4 dudit code ; Actions de prévention spécialisée auprès des jeunes et des familles en difficulté ou en rupture avec leur milieu, prévues au 2° de l'article L. 121-2 du même code ; -Personnes âgées et action sociale en application des articles L. 113-2, L. 121-1 et L. 121-2 dudit code ou une partie de ces compétences, à l'exclusion de la prise en charge des prestations légales d'aide sociale ; Tourisme en application du chapitre II du titre III du livre Ier du code du tourisme, culture et construction, exploitation et entretien des équipements et infrastructures destinés à la pratique du sport, ou une partie de ces compétences ; Construction, reconstruction, aménagement, entretien et fonctionnement des collèges. À ce titre, la métropole assure l'accueil, la restauration, l'hébergement ainsi que l'entretien général et technique, à l'exception des missions d'encadrement et de surveillance des élèves, dans les collèges dont elle a la charge.* »

Au terme de la négociation avec le département, des compétences importantes en matière sociale, culturelle ou sportive n'ont pas été transférées. Pour ces dernières, la MEL a justifié ce choix par le fait que deux équipements culturels, la maison natale du Général de Gaulle et le forum départemental de sciences, avaient un rayonnement dépassant son périmètre. Par ailleurs, n'ayant aucune médiathèque, elle ne souhaitait pas prendre en charge celle du département. De même, elle ne trouvait pas d'intérêt à se substituer au département dans le capital de société publique locale du vélodrome de Roubaix.

Pour autant, son appréciation de l'intérêt communautaire concernant ces compétences n'est pas cohérente. En effet, par les délibérations du 2 décembre 2016 et du 5 janvier 2017, elle a reconnu d'intérêt métropolitain d'autres équipements sportifs similaires, tels que le stadium de Villeneuve d'Ascq ou encore la patinoire. Elle l'a fait aussi pour le musée de Fromelles, au rayonnement limité, mais dont aucune commune de l'ex-communauté de Weppes ne pouvait assumer la gestion.

Finalement, son choix s'est porté sur trois compétences « mineures » : la gestion du fonds de solidarité logement (FSL), celle du fonds d'aide aux jeunes (FAJ) et enfin celle du tourisme, avec effet au 1^{er} janvier 2017.

5.1.1.3 Les procès-verbaux de transferts des compétences

La chambre relève que les transferts d'immobilisations consécutifs aux transferts de compétences (voir point 4.1) n'ont pas donné lieu à un procès-verbal contradictoire entre la métropole et le département du Nord.

De même, l'article L. 1321-1 du CGCT stipule que : « Le transfert d'une compétence entraîne de plein droit la mise à la disposition de la collectivité bénéficiaire des biens meubles et immeubles utilisés, à la date de ce transfert, pour l'exercice de cette compétence. Cette mise à disposition est constatée par un procès-verbal établi contradictoirement entre les représentants de la collectivité antérieurement compétente et de la collectivité bénéficiaire. Le procès-verbal précise la consistance, la situation juridique, l'état des biens et l'évaluation de la remise en état de ceux-ci. »

Les transferts de compétences entre la métropole et le département du Nord ont fait l'objet d'une convention en date du 30 décembre 2016, laquelle liste dans ses annexes 1 à 8 les équipements transférés. Cette dernière prévoit également la réalisation d'un procès-verbal pour chaque bien lequel « *précise la consistance des biens au regard de leurs références cadastrales, de leur localisation, de leurs superficies bâties et non bâties, de la situation juridique, de l'état des biens et de l'évaluation de la remise en état de ceux-ci* ».

À l'observation, les annexes des conventions signées entre la MEL et le département listent les biens transférés par nature et selon leur surface. Toutefois, s'agissant de la voirie et des ouvrages d'art, il n'est pas fait mention de l'état des biens et de l'évaluation de la remise en état de ceux-ci. Ce travail a été effectué pour les seuls centres d'exploitation routiers. Par ailleurs, la liste des biens n'a pas été actualisée des parcelles non affectées à la voirie et devant être cédées par le département à la MEL à titre gratuit.

Contrairement aux dispositions de l'article L. 5217-5 du CGCT, les biens résultant des transferts de compétences communales et portant sur le patrimoine lié aux parcs de stationnement, aux chemins, aux espaces naturels ainsi qu'aux aires d'accueil des gens du voyage, n'ont pas non plus donné lieu à des procès-verbaux, à l'exception des réseaux de chaleur.

Rappel au droit n° 2 : établir des procès-verbaux contradictoires de transferts de patrimoines, conformément aux dispositions de l'article L. 5217-5 du code général des collectivités territoriales.

5.1.2 Hors la voirie, des transferts aux enjeux financiers circonscrits

5.1.2.1 Les montants transférés

Les compétences totales transférées représentent une charge nette limitée de 35,8 M€, soit seulement 6,3% des charges de gestion courante et 2,7 % des dépenses consolidées. Ces dépenses nouvelles ont été compensées à hauteur de 35,1 M€.

Les nouvelles compétences provenant des communes représentent une charge brute supplémentaire de 4,6 M€, dont 0,3 M€ de charges de personnel. La recette essentielle provient de la taxe de séjour, dont deux communes ont toutefois refusé le transfert.

La valorisation des nouvelles compétences s'est traduite par une modification de l'attribution de compensation en faveur de la métropole pour un montant total d'1,2 M€. Les compétences « Gestion des Milieux Aquatiques et de prévention des Inondations » (GEMAPI) et schéma d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE), ne concernant pas initialement toutes les communes et dont la charge nette s'élève à 655 000 €, ont été intégrées au budget de la MEL, sans compensation.

Tableau n° 11 : Montants financiers transférés des communes vers la métropole

(en €)	Masse salariale	Autres charges	Recettes de fonctionnement	Dépenses d'investissement	Recettes d'investissement	Total
Aire de stationnement				267 541		267 541
Energie	45 918	17 088	370 059			- 307 053
Réseaux de chaleur		240 193	213 914			26 279
Politique de la ville	196 127	-				196 127
Tourisme	56 424	2 600 199	1 763 974	92 554		985 203
Aménagement numérique			100 435			- 100 435
Cheminements doux				128 081		128 081
GEMAPI		1 271 324	734 071			
SAGE		228 824	110 316			
Total	298 469	4 357 628	3 292 769	488 176	-	1 195 743

Source : chambre régionale des comptes à partir des données transmises par la MEL.

S'agissant des compétences provenant du département du Nord, les transferts ont été évalués à 33,9 M€, dont 15,4 M€ au titre de l'investissement.

Tableau n° 12 : Bilan financier des transferts de compétences en 2018

(en €)	Masse salariale	Autres dépenses	Recettes de fonctionnement	Dépenses d'investissement	Recettes d'investissement	Total net
Voirie	4 329 727	5 453 890		15 431 133		25 214 750
FSL	860 236	6 675 324				7 535 560
FAJ	314 644	863 598				1 178 242
Tourisme	13 270	0				13 270
Total	5 517 877	12 992 812	0	15 431 133	0	33 941 822

Source : chambre régionale des comptes à partir des conventions de transfert de la MEL.

À l'occasion des transferts et intégrations de la communauté de communes de Weppes et des établissements administratifs, la métropole a intégré à son actif des biens immobiliers pour un montant total de 700,1 M€ et à son passif un encours de dette de 61 M€.

5.1.2.2 La gouvernance des transferts de compétences

Conformément aux dispositions des articles 1609 nonies C du code général des impôts et L. 5217-13 du code général des collectivités territoriales, les transferts de compétences sont contradictoirement évalués avec les communes membres et le département.

La méthodologie retenue par la MEL pour les compétences communales a été conduite par une équipe projet, composée de neuf personnes. Sa mission était de procéder à leur évaluation financière, de déterminer le personnel transféré et de gérer les opérations juridiques liées aux transferts des marchés, des délégations de service public ou des concessions. Pour déterminer l'évaluation financière, la MEL a fait appel à un cabinet extérieur.

Des équipes opérationnelles ont été constituées afin de venir en appui de l'équipe projet en contrôlant, notamment, la cohérence des informations transmises par les communes.

Ces travaux techniques se doublaient d'un processus décisionnel reposant sur un comité technique, composé des directeurs généraux adjoints et des directeurs concernés chargés de se prononcer sur l'évaluation de l'équipe projet, dont les propositions étaient validées par les deux vice-présidents en charge des finances, avant d'être présentées à la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT)⁵², laquelle s'est réunie cinq fois entre 2015 et 2018.

⁵² L'article 1609 nonies C du code général des impôts dispose que « cette commission est créée par l'organe délibérant de l'établissement public qui en détermine la composition à la majorité des deux tiers. Elle est composée de membres des conseils municipaux des communes concernées ; chaque conseil municipal dispose d'au moins un représentant ».

Pour les compétences départementales, une organisation et un processus identique ont été suivis. La commission locale d'évaluation des charges et des ressources transférées (CLECRT), différente de la précédente, a rendu un avis le 10 novembre 2016⁵³. Le département du Nord et la métropole ont ensuite établi des conventions définissant les biens mobiliers et immobiliers transférés, dont la voirie, ainsi que les personnels et la dette repris. L'établissement des conventions a été réalisé conformément aux dispositions de l'article L. 5217-14 du code général des collectivités territoriales.

5.1.2.3 La méthode de valorisation financière des transferts

Les dépenses de fonctionnement ont été calculées sur la base des coûts directs de trois années précédentes (2012 à 2014), les dépenses indirectes étant évaluées sur la base de forfaits. Il a également été tenu compte de la mise à disposition de biens, par les communes, à la métropole, ainsi que de la couverture éventuel d'un déficit d'exploitation d'un service transféré.

Pour les dépenses d'investissement, la méthode de calcul a distingué les biens individualisables, évalués à leur coût historique rapporté à leur durée de vie, et les biens non individualisables, pour lesquels la moyenne des dépenses sur les 10 dernières années a été retenue.

Toutefois, cette méthode s'est révélée difficilement applicable aux réseaux d'énergie.

Pour ces derniers, le choix a donc été fait de privilégier la voie conventionnelle pour le financement des travaux en mobilisant le R2 de la concession, et de demander le solde à la commune.

La redevance R2

Les contrats de concession relatifs à la distribution publique d'électricité comportent une redevance R2 versée par le concessionnaire à l'autorité concédante en contrepartie des travaux réalisés sur le réseau de distribution publique d'électricité, et dans l'intérêt dudit réseau, sous maîtrise d'ouvrage publique (par l'autorité délégante ou ses collectivités adhérentes).

Cette redevance R2 est calculée par l'application d'une formule mathématique constituée de plusieurs termes et figure à l'annexe 1 du cahier des charges dans les contrats de concession établis sur la base du modèle négocié en 1992 par EDF et la Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et des Régies.

⁵³ Extrait de l'article L. 5217-17 du CGCT : « Pour l'évaluation des charges afférentes aux compétences transférées par le département, la commission est composée de quatre représentants du conseil de la métropole et de quatre représentants du conseil départemental. Dans tous les cas, la commission est présidée par le président de la chambre régionale des comptes territorialement compétente. En cas d'absence ou d'empêchement, il est remplacé par un magistrat relevant de la même chambre, qu'il a au préalable désigné. La commission est consultée sur les modalités de compensation des charges correspondant aux compétences transférées ».

5.1.2.4 Les limites de ces évaluations

D'une manière générale, les transferts des compétences ont été marqués par une asymétrie de moyens et d'expertises entre les différentes parties prenantes.

Les communes les plus importantes et le département en disposaient, mais pas les autres et les syndicats.

L'absence de comptabilité analytique fiable n'a pas toujours permis de connaître précisément les coûts des charges transférées, lesquels ont été estimés sur une base déclarative. Des limites identiques ont été constatées concernant le suivi d'inventaire, l'identification des biens, absente ou incomplète. Ce déficit d'information, combiné à l'absence de diagnostic technique préalable sur les équipements, par exemple, du syndicat mixte « Espaces naturels métropolitains », s'est traduit par des surcoûts non pris en charge lors du transfert dans des équipements.

À ce jour, l'évaluation n'a toujours pas été réalisée. Le risque financier, notamment pour la voirie départementale et les ouvrages d'art dont la valeur patrimoniale au total s'élève à 643 M€, pourrait s'avérer important. À ce stade, un point de divergence demeure, s'agissant de l'élagage des arbres et du salage hivernal. L'ensemble représenterait une charge non compensée évaluée à 0,7 M€.

Par ailleurs, la CLERCT n'a pas abordé le partage du bilan du fonds de soutien logement (FSL). Or, le département du Nord accordait des aides sous forme de garanties aux bailleurs pour une durée de 3 ans et pour une durée maximale de 18 mois de reste à charge des locataires et de 2 000 € de dégradations locatives. Au 1^{er} juillet 2017, 6 161 garanties d'un montant total de 26,9 M€ étaient encore actives. Compte tenu d'une sinistralité estimée à 7,9 %, le risque pour la métropole était évalué, par celle-ci, à 1,2 M€ entre 2017 et 2020.

Par courrier du 26 juillet 2019, le département du Nord a indiqué que « les modalités financières permettant de procéder à la répartition des éléments d'actif et de passif entre la MEL et le Département ont été transmises à la caisse d'allocations familiales du Nord ». Il a donc sollicité le transfert de la provision précitée.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur considère qu'« elle est en revanche insuffisante au regard de la sinistralité effectivement observée ».

5.1.2.5 Les coûts connexes aux transferts supportés par la MEL

Le département, perdant la clause de compétence générale, n'a plus la possibilité de rester actionnaire de la société publique locale « Ruches d'entreprises Nord de France », laquelle gère 12 sites dont 4 sur le territoire de la métropole. Ces équipements sont destinés à accueillir les porteurs de projets de création d'entreprise pour une durée de trois à quatre ans.

Afin d'assurer la continuité de l'activité et la pérennité des emplois, estimés au nombre de 450, la métropole de Lille a, par délibération du 1^{er} juin 2017, racheté trois bâtiments, propriétés du département et situés à Hellemmes, Tourcoing et Armentières, pour un coût de 13 M€. Les frais de fonctionnement, estimés à 2 M€ par an, ainsi que les dépenses d'investissement précitées, n'ont pas fait l'objet d'une convention de financement, cette reprise d'activité ne s'inscrivant pas dans le cadre des transferts de compétences prévus par l'article L. 5217-2 du CGCT.

5.2 Les conséquences de la mise en place de la métropole sur la gouvernance et l'organisation des services

5.2.1 L'impact sur la gouvernance

Sur le plan de la gouvernance, la transformation de la communauté urbaine en métropole n'a pas modifié l'organisation existante, cette dernière étant toujours marquée par l'absence de la prédominance de la ville-centre dans le fonctionnement institutionnel, contrairement aux autres métropoles françaises.

Depuis le 1^{er} janvier 2017, le conseil métropolitain compte 184 conseillers. Les quatre plus grandes villes, Lille, Roubaix, Tourcoing et Villeneuve d'Ascq, rassemblent, ainsi, seulement 68 sièges, soit 36 % du quorum, alors que les 76 communes de moins de 14 000 habitants disposent, chacune, d'un siège.

La Métropole Européenne de Lille dispose des instances de concertation suivantes : un bureau consultatif, une conférence métropolitaine des maires, neuf commissions thématiques, une commission consultative d'élaboration et de suivi du programme local de prévention des déchets ménagers et assimilés et un conseil de développement.

Par ailleurs, conformément aux articles L. 5217-8 et 9 du CGCT, la métropole a mis en place une conférence métropolitaine des maires et un conseil de développement. Ce dernier associe « *les autorités publiques locales du pays voisin, les organismes transfrontaliers ainsi que les groupements européens de coopération territoriale dont elles sont membres* » à ses travaux, comme le prévoit le texte précité.

5.2.2 L'impact sur les mutualisations

Les transferts depuis 2015 n'ont pas eu d'impact sur les supports de mutualisation mis en place, ces derniers ne concernant pas directement les nouveaux champs de compétences mais plutôt des actions transversales partagées ou bien, au contraire, ciblées sur des besoins précis de certaines communes.

Si la métropole a adopté, par délibération du 19 juin 2015, un schéma de mutualisation et présente chaque année à son assemblée délibérante un état d'avancement des démarches engagées, celui-ci ne fait mention d'aucun impact sur les effectifs et les dépenses de la métropole et de ses communes membres, contrairement aux dispositions de l'article L. 5211-39-1 du code général des collectivités territoriales. Entre juin 2015 et décembre 2018, le schéma de mutualisation a prévu 37 actions. Début 2019, 19 d'entre elles avaient été déployées, 8 autres étaient en cours de déploiement et 10 en préparation.

Les plus importantes concernent les achats, avec la mise en place d'une centrale d'achat et de marchés groupés. La MEL propose aussi trois mises à disposition de services pour les communes : l'instruction des permis et autorisations de construire pour celles de moins de 10 000 habitants, le conseil en économie partagée et le service unifié du règlement général sur la protection des données.

Toutefois, les actions portent sur des périmètres limités et n'intéressent pas toutes les communes. Seule l'élaboration d'un portail géographique à destination du grand public couvre l'ensemble du territoire de la MEL.

Les gains financiers en résultant sont difficilement évaluables, à l'exception des achats groupés et de la centrale d'achats, dont l'ordonnateur estime que cela génère une économie de 15 à 25 % des factures d'énergie, par exemple. Certaines actions consistent à proposer un niveau d'expertise complémentaire, telle que la mise en place d'une application informatique de gestion des droits du sol, une offre de service pour l'effacement des réseaux ou bien l'instauration d'un conseil en énergie partagé.

Ce point avait, d'ailleurs, déjà été relevé par la chambre dans son précédent contrôle. L'action de la métropole dans ce domaine demeure donc perfectible.

<p>Rappel au droit n° 3: compléter le schéma de mutualisation de l'impact de mesures sur les effectifs et les dépenses de fonctionnement, conformément aux dispositions de l'article L. 5211-39-1 du code général des collectivités territoriales.</p>

5.2.3 L'impact sur les ressources humaines

5.2.3.1 L'évolution des effectifs

Conformément aux dispositions de l'article L. 5211-4-1 du CGCT⁵⁴, les nouvelles compétences de la métropole se sont accompagnées des transferts concomitants des services et personnels afférents. En 2015, 149 agents à temps complet ont ainsi rejoint la collectivité, soit près de 6 % de ses effectifs actuels et une masse salariale supplémentaire de 14,9 M€. La dissolution du syndicat des espaces naturels a entraîné l'intégration de 124 agents permanents, portant les effectifs nouveaux à 273 agents, soit près de 11 % des effectifs totaux.

⁵⁴ Article L. 5211-4-1 du CGCT : « le transfert de compétences d'une commune à un établissement public de coopération intercommunale entraîne le transfert du service ou de la partie de service chargé de sa mise en œuvre. Toutefois, dans le cadre d'une bonne organisation des services, une commune peut conserver tout ou partie du service concerné par le transfert de compétences, à raison du caractère partiel de ce dernier. Les fonctionnaires territoriaux et agents territoriaux non titulaires qui remplissent en totalité leurs fonctions dans un service ou une partie de service transféré en application de l'alinéa précédent sont transférés dans l'établissement public de coopération intercommunale. Ils relèvent de cet établissement dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les leurs ».

Tableau n° 13 : Effectifs nouveaux absorbés par la MEL depuis 2015

Transfert de compétence communales	Effectifs	Masse salariale 2018 (en €)
Accueil des gens du voyage (ex-syndicat mixte)	6	313 549
Energie	3	156 774
Politique de la ville (ex-GIP LMRU) ⁵⁵	16	836 130
Tourisme	5	261 291
ENM ⁵⁶		
<i>Permanents</i>	124	5 929 577
<i>Saisonniers</i>		970 112
Voirie (ex département)	89	4 650 972
FSL-FDAJ (ex département)	30	1 567 743
Total	273	14 686 148
<i>Hors Espaces naturels métropolitains</i>	149	7 786 458

Source : chambre régionale des comptes à partir des données transmises par la MEL.

5.2.3.2 La conduite des transferts de personnel

Le calendrier très contraint et la difficulté d'accéder aux données relatives aux personnels transférés n'ont pas permis à la MEL de mettre en œuvre les dispositions prévues par le code général des collectivités territoriales, et notamment d'établir les fiches d'impacts prévues par l'article L. 5211-4-1 dudit code⁵⁷.

Néanmoins, pour chaque transfert de compétence ou fusion, la métropole s'est dotée d'une équipe de projet, constituée notamment d'un directeur de la compétence concernée, de référents de l'observatoire des emplois et des compétences, du recrutement, des carrières et action sociale.

En amont, l'équipe a collecté et analysé les données de l'entité d'origine, afin d'identifier le nombre de postes et le type de personnels transférés. Ce travail a été rendu complexe par l'absence de compatibilité entre les logiciels des ressources humaines de la métropole et du département, obligeant une ressaisie complète des dossiers.

Des rencontres avec les agents de l'entité fusionnée ou transférée et les organisations syndicales ont été organisées. Chaque agent a également été reçu en entretien individuel et/ou de positionnement sur les postes de la MEL.

D'un point de vue managérial, la métropole a organisé une conférence d'information à destination des agents, afin d'expliquer le principe du transfert, ainsi qu'un séminaire d'intégration pour les nouveaux arrivants.

⁵⁵ LMRU = Lille Métropole Rénovation Urbaine.

⁵⁶ ENM = Espaces naturels de la métropole de Lille.

⁵⁷ « Les modalités du transfert prévu aux deux premiers alinéas du présent I font l'objet d'une décision conjointe de la commune et de l'établissement public de coopération intercommunale. Cette décision est prise après établissement d'une fiche d'impact décrivant notamment les effets du transfert sur l'organisation et les conditions de travail, ainsi que sur la rémunération et les droits acquis des fonctionnaires et des agents territoriaux non titulaires concernés. La fiche d'impact est annexée à la décision. Les accords conclus préalablement à la décision sont annexés à la décision. La décision et ses annexes sont soumises à l'avis du ou des comités techniques compétents ».

Cette démarche s'est également accompagnée d'actions de communication, à travers le magazine interne et des *newsletters*. Des visites des sites des espaces naturels métropolitains, ainsi que des centres d'exploitation routiers, ont également été proposées.

Pour s'adapter à la nouvelle situation, l'ordonnateur indique, dans sa réponse, que le comité technique paritaire a validé, en juin dernier, la nouvelle organisation de la direction des espaces publics et voirie, principalement concernée par les transferts de personnels.

S'agissant du temps de travail, qui avait déjà fait l'objet d'une observation de la chambre dans son précédent rapport, la métropole n'a pas modifié sa pratique, à l'exception des agents de la voirie et du musée de Fromelles, qui disposent de cycles de travail spécifiques.

5.2.3.3 L'impact des transferts sur l'évolution de la rémunération des agents

L'article L. 5111-7 du CGCT précise que « *Dans tous les cas où des agents changent d'employeur en application d'une réorganisation prévue à la présente partie, ceux-ci conservent, s'ils y ont intérêt, le bénéfice du régime indemnitaire qui leur était applicable ainsi que, à titre individuel, les avantages acquis en application du troisième alinéa de l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.* »

En pratique, la métropole a maintenu le niveau de régime indemnitaire versé antérieurement aux agents et non le niveau de taux dont ils bénéficiaient, conformément à la jurisprudence en vigueur⁵⁸.

Elle s'est également substituée de plein droit au département du Nord dans le cadre du contrat de protection sociale complémentaire pour les agents transférés. Le contrat est exécuté dans les conditions antérieures jusqu'à son échéance.

En 2017, seuls 10 agents du département et de la communauté de communes des Weppes bénéficiaient d'un complément de salaire pour perte de régime indemnitaire.

S'agissant de la seule communauté de communes des Weppes, 3 agents perçoivent un complément de salaire pour maintenir leur régime indemnitaire antérieur. En 2017, le coût de ce complément s'élevait à 15 463,24 €. Par ailleurs, 7 agents sur 119 transférés du département bénéficient d'un complément de régime indemnitaire pour un montant total de 6 160,68 € en 2017. Par ailleurs, en 2018, 113 de ces agents perçoivent, réglementairement, un complément de rémunération pour un montant total de 57 458 €.

À l'occasion du transfert, les agents du département ont perdu le bénéfice des tickets restaurants et ont vu la participation aux chèques vacances diminuer.

Par ailleurs, les conditions d'octroi de la nouvelle bonification indiciaire (NBI) ont été réinterrogées et le versement de cette dernière fait désormais l'objet d'une application plus stricte. Dans ce cadre, 384 agents ont cessé de la percevoir 2018. Seuls 54 en ont bénéficié, soit une économie nette de 0,4 M€ pour la MEL.

⁵⁸ TA de Nice, 14 octobre 2005.

En outre, si la métropole a assoupli les conditions de paiement des heures supplémentaires pour les agents de catégories B et C, et ce dans le respect des dispositions du décret n° 2007-1630 du 19 novembre 2007, le montant de celles-ci a diminué en 2017 de 32 %, soit moins de 254 000 €.

Ces moindres charges n'atténuent toutefois pas les effets de l'application en juillet 2018 du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP). Son impact financier est évalué sur six mois en 2018 à 2,9 M€, soit 5,8 M€ en année pleine à partir de 2019. Cette mesure représente une hausse de 4 % de la masse salariale par rapport à 2017.

5.2.4 L'impact des transferts sur les modes de gestion

L'article L. 5217-7-2 du code général des collectivités territoriales prévoit, en substance, que les communes membres d'une métropole se retirent obligatoirement d'un syndicat dont le périmètre est inclus dans celui de l'EPCI. Ces dispositions se traduisent, de fait, par la dissolution du syndicat et la reprise de la gestion des services par la métropole.

La transformation en métropole a donc conduit à la réduction du nombre d'intervenants sur le territoire, en l'espèce avec la dissolution du syndicat mixte des espaces naturels métropolitains et de celui gérant les aires de stationnement des gens du voyage. Par ailleurs, le groupement d'intérêt public de Lille Métropole Rénovation Urbaine a été dissous.

La prise de compétence numérique a eu pour conséquence le retrait de 12 communes membres du SIVOM Alliance Nord-Ouest et leur rattachement à la direction des réseaux et services.

S'agissant de la compétence « énergie Gaz et électricité », le nombre de gestionnaires intervenant sur le périmètre de la métropole est passé de 13 à 3 et le nombre de contrats a également été réduit.

Les contrats des réseaux de chaleur des communes de Lille, Mons-en-Barœul, Roubaix, Villeneuve d'Ascq, Wattignies et Wattrelos ont été repris par la métropole à compter du 1^{er} janvier 2015 sans que leur mode gestion, compte tenu des délais des contrats en cours, ne soit à ce jour rediscuté.

La sortie des syndicats s'avère toutefois, parfois, problématique et source de contentieux avec l'ancien partenaire.

S'agissant de l'assainissement, la communauté urbaine avait fait le choix de gérer en régie cette compétence avant sa transformation en métropole. L'inclusion de la communauté de communes des Weppes, dont les cinq communes membres étaient adhérentes pour cette compétence au SIDEN-SIAN⁵⁹, l'a conduit à quitter le syndicat au 1^{er} janvier 2018, par délibération du 10 février 2017.

⁵⁹ SIDEN-SIAN : Syndicat intercommunal de distribution d'eau du Nord - Syndicat intercommunal d'assainissement du Nord.

Ce choix a été opéré afin d'unifier le mode de gestion en régie sur tout le territoire et de proposer une unité de tarification pour les usagers de la MEL.

La délibération fait état d'un actif de 4 M€ et d'un emprunt d'1,7 M€ devant être partagés entre les deux entités.

Par délibération du 14 décembre 2018, la métropole a saisi le préfet du Nord sur la base de l'article L. 5211-19 du CGCT afin d'arrêter les conditions financières de ce partage.

De même, dans le cadre de la mise en œuvre de la compétence GEMAPI, la Métropole Européenne de Lille a décidé de sortir de l'Union syndicale d'assainissement hydraulique du Nord (USAN) et de l'exercer en régie au 1^{er} janvier 2018.

Elle a, là aussi, fait le choix de saisir le préfet du Nord pour l'arbitrage des modalités de partage des actifs et passifs du syndicat. La MEL demande un transfert d'actif de 2,4 M€ et une compensation financière de 2,2 M€.

5.3 L'optimisation du service public

5.3.1 Introduction

Compte tenu du calendrier resserré des transferts de compétences, la qualité et l'offre de service public en résultant n'ont pas encore fait l'objet d'une réflexion d'ensemble visant à réexaminer l'étendue des prestations offertes ou la qualité du service désormais rendu à l'utilisateur.

La priorité exprimée a été de pouvoir assumer, dans les délais impartis, les transferts de personnels et patrimoniaux inhérents à la prise de compétence, avant même de pouvoir envisager une modification de leur périmètre ou de leur organisation.

Comme évoqué précédemment, pour nombre de compétences, comme en matière d'énergie, de chaleur et de réseau numérique, le changement du titulaire du contrat de concession ou la prise en régie ne s'était pas traduit, fin 2018, par la redéfinition d'une stratégie de la métropole dans ces domaines.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur fait part, toutefois, d'un projet de raccordement du centre de valorisation énergétique à « l'autoroute de la chaleur », ainsi que d'un programme de déploiement de bornes électriques de recharge.

S'agissant des principales autres compétences transférées, l'optimisation du service public rendu demeure inégale.

5.3.2 La promotion du tourisme

Si la loi NOTRe a transféré la compétence « promotion du tourisme⁶⁰ » de droit du département à la métropole, l'État et les autres collectivités territoriales, notamment les communes et la région, demeurent toutefois compétentes en la matière.

Les modalités du transfert ont donc été d'autant plus délicates que le territoire métropolitain présentait une grande diversité d'offres de services et de modes de gestion.

En 2015, l'aire métropolitaine comptait, pour 85 communes, 11 offices de tourisme, dont 7 communaux et 4 intercommunaux, l'ensemble desservant 74 communes ; 11 collectivités n'adhérant à aucun office de tourisme. Parmi ces structures, 9 étaient gérées sous statut associatif et 2 en régie.

La métropole et les communes ont dû définir la compétence « promotion du tourisme » dans une délibération du 19 juin 2015.

Ainsi, le découpage, validé par la suite par la CLECT du 26 juin 2015, attribue à la métropole, outre l'accueil et la promotion du tourisme, l'élaboration de services touristiques par la mise en place de visites guidées et la commercialisation de produits en lien avec l'activité (repas, hébergements, forfaits, « packages » de visites...). En revanche, la gestion des équipements et des sites, l'organisation des événements locaux (fêtes...) demeurent de la compétence communale.

Toutefois, contrairement à la volonté affichée dans la délibération du 13 février 2015 de mettre en place une entité juridique unique sur le territoire, il n'a pas été créé d'office de tourisme métropolitain.

Dans ce contexte, le bilan de ce transfert de compétence demeure mitigé. La métropole s'est dotée d'un service tourisme avec cinq équivalents temps plein. Dans un document cadre, elle a défini sa stratégie jusqu'en 2025 mais n'est pas, à ce jour, la seule autorité compétente sur son territoire, son action demeurant dispersée entre les neuf offices de tourisme indépendants.

La création, en décembre 2018, d'une agence de développement et d'attractivité métropolitaine, chargée notamment du tourisme d'affaires, vient ajouter un nouvel acteur en matière de promotion du tourisme. La stratégie communautaire pourrait ne pas y gagner en clarté.

⁶⁰ Article L. 52127-2 du CGCT :

« La métropole exerce de plein droit, en lieu et place des communes membres, les compétences suivantes : (...)
d) Promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme ».

En juin 2017, la métropole a adopté un document intitulé « les défis de la destination de Lille pour 2017-2025 ». Aux termes de celui-ci, elle s’est fixée six objectifs prioritaires à la politique touristique. Toutefois, ceux-ci ne sont pas assortis d’un calendrier de mise en œuvre, ni de chiffrages et d’indicateurs précis. Au surplus, le suivi est confié à une instance, dont la composition n’a pas été arrêtée à ce jour.

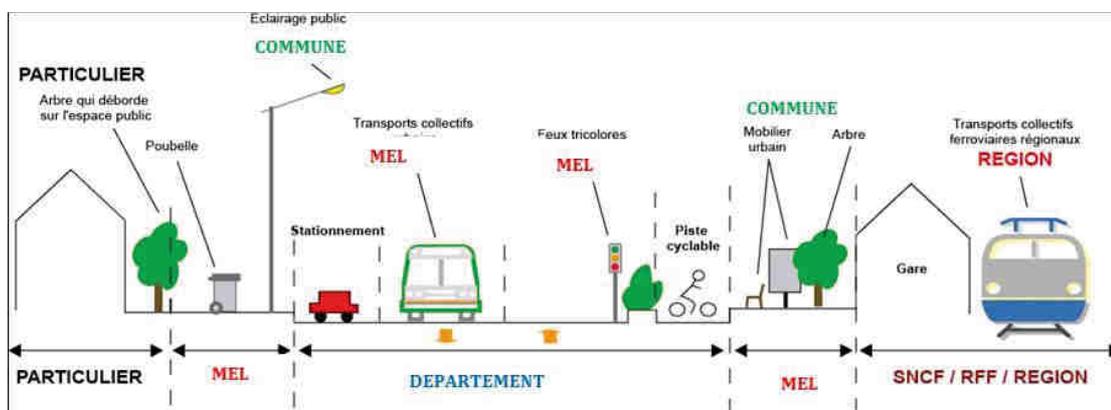
Recommandation n° 3 : préciser la stratégie et les moyens de la nouvelle politique de tourisme au moyen d’objectifs chiffrés et d’indicateurs de suivi précis.

5.3.3 Le transfert de la voirie départementale

La métropole a vu son périmètre s’élargir de manière très importante. Gestionnaire avant transfert de 2 700 km de voies et de 300 ouvrages d’art, elle doit désormais assurer l’entretien supplémentaire de 800 km de voies, dont la moitié en zone urbaine, et de 350 ouvrages d’art.

Ce transfert permet de rationaliser la gestion de cette compétence. En effet, plusieurs acteurs intervenaient dans ce domaine, comme le montre le schéma ci-dessous.

Schéma n° 2 : Répartition des compétences sur la voirie avant la prise de la compétence par la MEL



Source : MEL.

Par ailleurs, si le département avait acquis une expertise en gestion de flux, de sécurité routière, et de patrouille, la métropole abordait la notion de voirie sous forme d’aménagement urbain et d’amélioration du cadre de vie. Ces approches différentes, et parfois divergentes, pouvaient générer des incompréhensions ou des blocages pour les projets d’aménagement en matière de choix des matériaux, d’esthétique ou de sécurité routière.

Le transfert de compétences fait, désormais, de la métropole le gestionnaire unique du domaine routier départemental présent sur son territoire, facilitant ainsi la prise de décision et met *de facto* fin aux négociations de convention de financement d’ouvrages partagés, représentant un gain d’efficacité dans l’action publique.

Cette extension du champ de compétence vient en complément de l'action de la MEL en matière de définition du plan de déplacement urbain et de gestion des transports publics.

La métropole conduit actuellement une démarche de rationalisation des implantations de ses services dépendant de la direction « Espace public et voirie » sur son territoire. Elle est, par ailleurs, en voie de réorganisation pour tenir compte de ses nouvelles attributions.

Toutefois, les limites du transfert de la voirie résident dans le partage du pouvoir de police de stationnement et de circulation entre les communes et la métropole. Les conditions du transfert de certaines activités, telles que l'élagage des arbres et le salage des routes, demeurent, ainsi, incomplètes. L'élaboration d'un règlement de voirie commun à la MEL et à ses communes membres pourrait simplifier la gestion de cette compétence entre ces divers acteurs.

Par ailleurs, les conditions financières du transfert de la voirie départementale s'avèrent favorables, à ce stade, à la MEL. En effet, ses dépenses d'investissement se sont élevées à 12,9 M€ en 2017 et 14,6 M€ en 2018. La convention entre le département et la MEL avait fixé à 15,4 M€ le montant de la compensation départementale.

Toutefois, ce constat ne doit pas cacher le fait qu'à défaut d'une expertise précise de l'état du patrimoine transféré, les coûts réels de l'exercice de cette compétence ne sont pas connus. Le plan pluriannuel d'investissement prévoit, à l'horizon 2023, une dépense d'investissement de 16 M€ par an pour la voirie et les ouvrages en provenance du département, sans que l'on puisse avoir une idée précise des besoins réels.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur précise d'ailleurs que « les conditions financières du transfert de la voirie départementale intègrent une part de financement dédiée aux grands projets qui, du fait des caractéristiques techniques de ces voiries, n'ont pas une régularité annuelle. Alors qu'elle n'a pas encore atteint un rythme normal sur la réalisation de tels projets, il apparaît normal que la MEL ait des dépenses d'investissement inférieures à la compensation financière versée par le département ».

Recommandation n° 4 : élaborer un règlement de voirie entre la métropole et ses communes membres.

5.3.4 Le fonds de solidarité logement

Le fonds de solidarité logement, géré depuis 2004 par les départements, a pour objectif d'aider à l'accès ou au maintien dans le logement de ménages en grande difficulté, et de prévenir le fait qu'un nombre plus important encore de ménages se retrouvent sans domicile ou en situation de grande précarité.

Des aides directes sont versées aux ménages en difficulté sous forme de subventions, de garanties de loyers ou d'aides au paiement de certaines factures d'eau, d'énergie ou de télécommunication. Des subventions sont aussi accordées à des associations agréées ou à des agences immobilières à vocation sociale.

Le transfert de compétences s'est traduit par le versement d'une compensation de 7,4 M€, dont 6,5 M€ correspondaient au montant des aides accordées par le département au titre du territoire de la MEL, le solde (0,9 M€) étant constitué de charges de personnel et de frais divers. La métropole a constitué une provision supplémentaire de 0,2 M€, répartie sur trois ans, afin de couvrir les risques de mises en jeu de garanties non prévues dans la convention (voir *supra*).

En 2016, le montant des fonds versés s'élève à 6,5 M€ dont 3,9 M€ au titre des aides individuelles. En 2018, le service a reçu 17 631 demandes et versé 11 772 aides individuelles.

La prise de cette compétence est venue compléter la politique de l'habitat de la métropole⁶¹ dont la stratégie et les objectifs s'inscrivent dans le plan local d'habitat adopté en 2012 et prolongé jusqu'en 2020.

Ainsi, la MEL intervenait déjà, avec son service de maîtrise d'œuvre urbaine et sociale, afin de faciliter l'accès aux logements neufs ou aux logements anciens rénovés des populations précaires.

L'intégration du fonds de solidarité logement a aussi permis un rapprochement avec les services préexistants de la MEL en matière d'amélioration de l'habitat privé (Amelio +) et de prévention des expulsions locatives.

Pour faciliter l'accès au service, les trois unités territoriales départementales ont été unifiées et le dépôt de dossier simplifié. Les changements de communes au sein de la métropole ne représentent plus un risque d'interruption de l'instruction du dossier ou de versement de l'aide. Toutefois, la constitution du dossier repose désormais sur les centres communaux d'action sociale (CCAS) ou les associations, la métropole n'ayant pas de guichets propres.

Par ailleurs, la lisibilité de l'action publique reste perfectible, le département continuant d'agir avec son programme « Nord Equipement Habitat Solidarité », qui vise à aider pour le parc privé les populations les plus précaires à rénover leur logement.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur indique que la MEL et le département du Nord ont conclu une convention en 2018, stipulant que les aides départementales « pour la lutte contre la précarité énergétique sont distribuées *via* les opérateurs Amelio +, dispositif métropolitain d'accompagnement des ménages modestes dans la rénovation de leur logement ».

La métropole a présenté, en juin 2019, une révision de son règlement intérieur, afin d'augmenter le nombre de bénéficiaires d'aides individuelles, en chute de 34 % entre 2014 et 2018. Cette baisse d'activité, alors que le nombre d'expulsions locatives a augmenté, s'explique par le caractère restrictif des conditions d'éligibilité, de nombreux dossiers étant écartés.

⁶¹ Article L. 302-1 du code de l'urbanisme : « *Le programme local de l'habitat définit, pour une durée de six ans, les objectifs et les principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logements et en hébergement, à favoriser le renouvellement urbain et la mixité sociale et à améliorer l'accessibilité du cadre bâti aux personnes handicapées en assurant entre les communes et entre les quartiers d'une même commune une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements* ».

5.3.5 La gestion des espaces naturels

Compétente depuis 2010 en matière de gestion des espaces naturels métropolitains, la communauté urbaine de Lille avait confié cette compétence à un syndicat mixte regroupant 40 communes.

Chargé de l'entretien et de l'animation, les financements de ce syndicat relevaient à une large majorité d'une subvention de la communauté urbaine, celle-ci assurant par ailleurs en régie les investissements les plus importants dans ce secteur.

La disparition du syndicat a permis d'envisager la gestion des espaces naturels pour l'ensemble des 90 communes membres et d'élaborer une stratégie pour le développement des voies vertes, des espaces protégés et de leur fréquentation.

Entre 2015 et 2018, le nombre de visiteurs a progressé significativement de 48 %, soit 120 000 entrées supplémentaires.

La reprise en régie a, par ailleurs, permis de simplifier la gestion des équipements dédiés.

5.3.6 La politique de la ville

Les nouvelles compétences de la métropole en matière d'animation du contrat de ville lui ont permis d'assumer le rôle de chef de file de la politique de la ville.

L'organisation précédente reposait sur le groupement d'intérêt public (GIP) de Lille Métropole Rénovation Urbaine, chargé d'accompagner les collectivités et les bailleurs sociaux dans la mise en œuvre de la politique de cohésion sociale. Le GIP assurait notamment la mutualisation des moyens et des services chargés des projets de rénovation, ainsi que le greffe des contrats urbains de cohésion sociale.

Sa dissolution au 1^{er} janvier 2015 s'est traduite par la création d'un service de la politique de la ville aux compétences plus larges au sein de la MEL.

Aux actions récemment décrites, s'est ajoutée la coordination de la nouvelle politique de rénovation urbaine. Le service compte, en sus des 16 agents provenant du GIP, 6 agents chargés d'assurer ces nouvelles missions.

L'action de la MEL, axée sur le développement économique, l'habitat et la cohésion sociale, s'appuie sur une compétence déjà affirmée dans ces domaines. Depuis 2015, plusieurs documents-cadres ont été élaborés, tels un pacte emploi et économie dans les quartiers prioritaires, un projet de lutte contre les discriminations ou une charte métropolitaine de logement ou de lutte contre la délinquance. La métropole s'est dotée d'indicateurs et de tableaux de bord permettant d'objectiver le suivi des actions de coordination sur le territoire.

5.3.7 Le fonds d'aide aux jeunes

Le Fonds d'aide aux jeunes (FAJ) métropolitain est un dispositif d'action sociale destiné aux jeunes adultes âgés de 18 à 25 ans se trouvant en grande difficulté sociale.

Les aides délivrées s'inscrivent dans une démarche d'accompagnement du parcours d'insertion. Ce soutien financier peut porter sur un projet individuel ou des actions collectives répondant à des besoins repérés d'un groupe de jeunes.

Les missions locales centralisent les demandes, vérifient la complétude des dossiers et les transmettent au service de la MEL, qui les instruit.

Celui-ci octroie des aides renforcées, ponctuelles et d'urgences. Pour ces dernières, la MEL a dû conventionner avec neuf CCAS du territoire afin de disposer d'un régisseur d'avances pouvant verser directement les aides aux bénéficiaires.

Sur le plan financier, la convention de transfert prévoit le versement, par le département du Nord, d'une compensation d'1,2 M€. Les délais de versement des aides se sont nettement améliorés par rapport à la situation avant le transfert. Ils sont passés de 15 jours à 3,5 jours.

Toutefois, la métropole ne dispose pas d'autres compétences en matière de prévention spécialisée. Aussi, son intervention dans le domaine de la jeunesse reste embryonnaire et se limite, en dehors du FAJ, au plan d'investissement d'avenir jeunesse agissant en matière de mobilité d'insertion professionnelle, qui est évalué, selon l'ordonnateur, à 12,3 M€ pour la période 2017-2020. Elle ne dispose pas d'un maillage territorial étoffé et reste dépendante, pour le contact avec l'utilisateur, de l'action des CCAS.

En 2019, le service du FAJ envisageait une dématérialisation complète de la procédure de demande d'aide. En 2020, un outil collaboratif de connaissance des dispositifs jeunesse sur le territoire devrait être mis en place.

5.4 L'exercice des compétences métropolitaines dans le cadre des relations avec l'État et les autres collectivités

5.4.1 L'État

L'article L. 5217-2 du CGCT⁶² prévoit la possibilité pour l'État de transférer, par voie de conventions, des compétences en matière d'habitat social, dès lors que la métropole dispose d'un programme local de l'habitat exécutoire.

⁶² L'attribution des aides au logement locatif social, au logement intermédiaire et en faveur de la location-accession et la notification aux bénéficiaires, l'octroi des autorisations spécifiques prévues aux articles L. 441-2 et L. 631-12 du code de la construction et de l'habitation ainsi que, par délégation de l'Agence nationale de l'habitat, l'attribution des aides en faveur de l'habitat privé et la signature des conventions mentionnées à l'article L. 321-4 du code de la construction et de l'habitation ;
2° Sans dissociation possible, la garantie du droit à un logement décent et indépendant mentionné au chapitre préliminaire du titre préliminaire du livre III du code de la construction et de l'habitation ainsi qu'aux articles L. 441-2-3 et L. 441-2-3-1 du même code et, pour exercer cette garantie, la délégation de tout ou partie des réservations dont le représentant de l'État dans le département bénéficie en application de l'article L. 441-1 dudit code, à l'exception des logements réservés au bénéfice des agents et militaires de l'État.

En 2016, l'État a délégué à la MEL, pour six ans, des compétences relatives à la politique de logement, afin que celle-ci puisse mettre en œuvre son programme local de l'habitat (PLH) et remplir les objectifs de la politique nationale en faveur du logement.

L'établissement a, notamment, obtenu les compétences pour décider de l'attribution des aides publiques en faveur de la construction, de l'acquisition, de la réhabilitation et de la démolition des logements locatifs sociaux et des logements-foyers, de la location-accession, de la rénovation de l'habitat privé, de la création de places d'hébergement, à l'exception des aides distribuées par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), signer des conventions, octroyer des agréments et procéder à leur notification aux bénéficiaires. Enfin, elle prend en charge les ventes de logements HLM familiaux.

Par ailleurs, le 6 juillet 2016, 15 métropoles françaises ont signé le pacte État-métropoles, destiné à les soutenir et les conforter dans leur politique en matière de développement durable et de démarches innovantes. Ce document porte, pour la MEL, sur le financement de cinq actions de coopération avec les territoires limitrophes pour un montant de 7,7 M€, ainsi que sur la création de deux bassins de récupération des eaux de pluie bi-modes pour un montant total de 26,77 M€.

5.4.2 La région

La loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) fait de la région la « collectivité territoriale responsable, sur son territoire, de la définition des orientations en matière de développement économique », en particulier en élaborant le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation, et en mettant en place un régime d'aide aux entreprises.

L'article L. 5217-2 V dispose que *« La métropole est associée de plein droit à l'élaboration, la révision et la modification des schémas et documents de planification en matière d'aménagement, de développement économique et d'innovation, de transports et d'environnement, d'enseignement supérieur et de recherche, dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État et qui relèvent de la compétence de l'État, d'une collectivité territoriale ou de leurs établissements publics, lorsque ces schémas et documents ont une incidence ou un impact sur le territoire de la métropole »*.

En mars 2017, la région Hauts-de-France a adopté son schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation. Ce document, qui inclut un volet métropolitain de développement des cinq dynamiques initiées à l'échelle régionale, vient en complément du schéma de développement de la MEL.

En marge, cette dernière a signé, le 16 octobre 2017, avec la région une convention de participation au financement des aides et des régimes d'aides des entreprises innovantes, en matière d'implantation, de développement des grandes entreprises ou de celui des PME à « haute valeur ajoutée ».

5.4.3 Les actions de coopération inter territoriales

L'établissement public de coopération intercommunale dispose de nombreux partenariats avec des territoires interrégionaux et transfrontaliers.

La MEL a, notamment, conventionné avec la communauté de communes Pévèle Carembault (2017-2020), la communauté urbaine de Dunkerque (2018-2021) et la communauté d'agglomération du Pays de Saint-Omer (2018-2021) sur des problématiques telles que l'accessibilité, la qualité de l'air ou la préservation et la gestion de la ressource en eau, dépassant assez largement ses limites administratives et lui imposant de coopérer de manière horizontale, dans une logique de projet.

Par ailleurs, l'article L. 5217-2 du CGCT renforce les possibilités pour les métropoles frontalières d'accroître leur coopération avec d'autres collectivités étrangères. La MEL a encouragé, dès 2008, le développement de la coopération transfrontalière avec la Belgique, notamment par la création du premier groupement européen de coopération territoriale (GECT) rassemblant les villes de Lille-Courtrai-Tournai et représentant un ensemble urbain de 2,1 millions d'habitants.

Cette « Eurométropole » vise à produire de la cohérence transfrontalière sur l'ensemble de son territoire. Le groupement souhaite développer une véritable offre de services à destination des partenaires du territoire, mais également au bénéfice du citoyen. Il facilite, soutient et réalise des projets transfrontaliers, notamment autour de plusieurs axes de travail prioritaires : le développement économique et des nouvelles technologies, le climat, l'énergie et le développement durable, l'apprentissage en alternance et la mise à l'emploi sans frontière.

En 2017, le projet « Eurométropole 2.0 » a permis la tenue de 11 évènements visant à renforcer la coopération franco-belge, tels que le parc bleu, la conférence en faveur du climat faisant écho à la COP 23 ou encore le forum « *smart cities* », où des acteurs privés et publics se sont rencontrés pour la première fois.

Enfin, en mai 2019, la MEL a signé une nouvelle convention avec la région de Bruxelles capitale portant sur l'accessibilité, la mobilité et le *lobbying* auprès des institutions européennes.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La création de la métropole européenne de Lille au 1^{er} janvier 2015 s'est traduite par des transferts de compétences communales dont les plus importants concernaient le tourisme, les réseaux d'énergie et de chaleur et la gestion des milieux aquatiques.

Suite à la loi NOTRe du 7 août 2015, la MEL a également pris de nouvelles compétences sociales en provenance du département touchant à la jeunesse et l'habitat et celle de la gestion de la voirie et des ouvrages d'art sur le territoire métropolitain.

L'impact financier reste à ce stade limité, l'ensemble des nouvelles compétences représentant une charge nette de 35,8 M€, soit seulement 6 % des charges de gestion courante du budget principal et par ailleurs compensée à hauteur de 35,1 M€. L'encours de dette consolidé n'a quant à lui augmenté que de 4 %. Toutefois, la méconnaissance de l'état du patrimoine routier et des ouvrages d'art transférés crée des incertitudes sur le niveau réel des besoins financiers futurs.

La reprise en régie de compétences confiées à des syndicats, donne également lieu à des contentieux relatifs au partage de l'actif et des résultats.

La réduction du nombre d'acteurs sur le territoire a permis une simplification de l'action de la métropole en matière de voirie, cette nouvelle compétence venant compléter une action déjà affirmée dans ce domaine. Il en est de même s'agissant du fonds social logement ou de l'animation des contrats de ville, qui permettent à la métropole de s'affirmer en véritable chef de file en matière d'habitat social ou de développement territorial.

À l'inverse, en l'absence d'un office métropolitain du tourisme, la politique de l'établissement en la matière reste dispersée entre plusieurs associations et peine à être clairement définie.

*

* *

ANNEXES

Annexe n° 1. Suivi des précédentes recommandations.....	65
Annexe n° 2. Situation financière du budget principal de la MEL.....	67
Annexe n° 3. Evolution des impôts locaux nets de restitution.....	68
Annexe n° 4. Ressources institutionnelles.....	69
Annexe n° 5. Comptes de résultats du budget annexe des transports urbains.....	70
Annexe n° 6. Comptes de résultats du budget annexe « assainissement ».....	71
Annexe n° 7. Financement des investissements du budget principal.....	72
Annexe n° 8. Dépenses d'équipements des principaux budgets annexes.....	73
Annexe n° 9. Hypothèses retenues pour établir une comparaison entre le Biotope et la construction d'une tour administrative.....	74
Annexe n° 10. Projections financières concernant le projet de tour administrative.....	76
Annexe n° 11. Projections financières concernant le Biotope.....	77

Annexe n° 1. Suivi des précédentes recommandations

Recommandations	<i>Suivi constaté</i>
1- Émettre à l'encontre de la société Elisa les titres de recettes correspondant aux recettes additionnelles partagées.	Les titres de recettes ont été émis en 2018 et sont aujourd'hui contestés par la société Elisa. Mise en œuvre complète.
2- Élargir l'assiette de la formule d'intéressement de la redevance due par le LOSC à l'ensemble de recettes liées à l'exploitation du stade et prévoir un mécanisme de prise en compte de la valeur brute du chiffre d'affaires réalisé pour la partie d'exploitation gérée indirectement par un prestataire.	La MEL a indiqué ne pas disposer de fondement juridique pour modifier le contrat et reporte la mise en œuvre de la recommandation à la renégociation du contrat avec le LOSC Non mise en œuvre.
3- Émettre à l'encontre du LOSC les titres de recettes correspondant aux intérêts moratoires au titre des retards de paiement de la redevance.	Les titres ont été émis en 2018. Mise en œuvre complète.
4- Adapter la durée légale du temps de travail des agents, conformément au 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.	La MEL ne partage pas la position de la chambre et n'entend pas modifier le temps de travail en vigueur. Non mise en œuvre.
5- Mettre en place un système automatisé de décompte des heures supplémentaires, conformément aux décrets n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires et 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.	La MEL considère que le texte cité par la chambre ne s'applique pas aux collectivités et leurs établissements. Si un rappel du décompte des heures supplémentaires a été fait par voie de note de service, il n'existe pas de décompte automatisé à ce jour. Non mise en œuvre.
6- Revoir les conditions de versement de la nouvelle bonification indiciaire, conformément aux dispositions de l'article 27 de la loi n° 91-73 du 18 janvier 1991 sur la rénovation de la grille des classifications et des rémunérations des agents dans les trois fonctions publiques.	La MEL a revu le mode de versement de la NBI fin 2017 et les situations des agents corrigées en 2018. Mise en œuvre complète.
7- Motiver le recrutement de non-titulaires, conformément aux conditions définies par la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale : besoin réel du service, accroissement d'activité ou remplacement d'agents.	La MEL indique déjà motiver ses recrutements comme demandé par la chambre. Mise en œuvre complète.

Recommandations	<i>Suivi constaté</i>
<p>8- Revoir les règles et conditions de recrutement, conformément aux lois n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique ainsi qu'au décret n° 2015-1912 du 29 décembre 2015 portant diverses dispositions relatives aux agents contractuels de la fonction publique territoriale.</p>	<p>La MEL indique que les procès-verbaux de recrutement justifient le classement du candidat et que le service des ressources humaines s'est doté d'un outil de suivi des recrutements.</p> <p>Mise en œuvre en cours.</p>
<p>9- Généraliser à l'ensemble des services l'élaboration des fiches de poste, la référence à l'échelon et à l'indice du grade correspondant au poste occupé lors des recrutements, accompagnées de la grille indiciaire.</p>	<p>La MEL a précisé dans sa réponse que ces dispositions sont mises en œuvre suite au contrôle de la chambre.</p> <p>Mise en œuvre complète.</p>
<p>10- Revoir les conditions d'attribution de l'indemnité de responsabilité et de la prime d'installation.</p>	<p>La prime d'installation est désormais supprimée et les conditions de la prime de responsabilité revue dans le cadre du RIFSEEP.</p> <p>Mise en œuvre complète.</p>
<p>11- Moduler l'avancement d'échelon des agents en fonction à la fois de l'ancienneté et de la valeur professionnelle.</p>	<p>La mise en place du protocole relatif aux parcours, carrières et rémunération dans la fonction publique en 2017 a mis fin à l'avancement d'échelon au minimum.</p> <p>Il n'est toutefois rien dit s'agissant de la valeur professionnelle.</p> <p>Mise en œuvre incomplète.</p>

Annexe n° 2. Situation financière du budget principal de la MEL

(en €)	2014	2015	2016	2017	2018	Variation annuelle moyenne 2015-2018
Ressources fiscales propres	252 502 494	273 753 524	277 540 988	293 651 843	301 980 580	3,3 %
+ Ressources d'exploitation	31 723 478	34 324 024	56 893 692	58 587 120	66 254 707	24,5 %
= Sous-total produits "flexibles" (a)	284 225 972	308 077 548	334 434 679	352 238 963	368 235 287	6,1 %
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	350 778 755	335 529 978	305 263 314	300 316 171	291 278 331	- 4,6 %
+ Fiscalité reversée	92716778,8	94825105,4	98315138,8	128026538	127247293	10,3 %
= Sous-total produits "rigides" (b)	443 495 533	430 355 083	403 578 453	428 342 710	418 525 624	- 0,9 %
+ Production immobilisée, travaux en régie	0	0	0	0	0	
= Produits de gestion(A)	727 721 505	738 432 631	738 013 132	780 581 673	786 760 911	2,1 %
Charges à caractère général	194 888 531	184 724 444	190 867 761	201 695 350	210 425 700	4,4 %
+ Charges de personnel	99 819 610	101 784 673	109 150 001	118 409 130	121 759 017	6,2 %
+ Aides directes à la personne			0	319 109	719 654	
+ Aides indirectes à la personne			0	0	0	
+ Subventions de fonctionnement	174 290 587	177 177 717	163 041 415	149 480 704	151 497 061	- 5,1 %
+ Autres charges de gestion	59 066 728	58 678 170	60 030 210	73 122 253	68 153 172	5,1 %
= Charges de gestion (B)	528 065 455	522 365 004	523 089 387	543 026 547	552 554 605	1,9 %
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	199 656 050	216 067 627	214 923 745	237 555 126	234 206 306	2,7 %
<i>en % des produits de gestion</i>	27,4 %	29,3 %	29,1 %	30,4 %	29,8 %	
+/- Résultat financier (réel seulement)	- 30 422 248	- 29 223 183	- 26 955 964	- 39 353 111	- 24 878 406	- 5,2 %
+/- Solde des opérations d'aménagements de terrains (ou +/- values de cession de stocks)	1 712 857		0	0	0	- 100,0 %
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux (autres que les services de transport, d'eau et d'assainissement)		1 646 468	1 568 691	3 798 915	0	
+ Autres produits et charges excep. réels	2 723 061	4 972 833	12 998 713	- 19 894 722	556 637	- 51,8 %
= CAF brute	170 244 005	190 170 809	199 397 803	174 508 379	209 884 537	3,3 %

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.

Annexe n° 3. Evolution des impôts locaux nets de restitution

(en €)	2014	2015	2016	2017	2018	Variation annuelle moyenne 2015-2018
Impôts locaux	338 910 524	353 446 609	354 941 174	367 705 354	371 180 066	1,6 %
- Restitutions et reversements sur impôts locaux (hors péréquation)	242 109 086	239 044 518	240 098 545	241 581 801	242 142 526	0,4 %
<i>dont reversement d'attribution de compensation</i>	216 934 199	214 317 701	215 305 941	216 498 981	216 732 899	0,4 %
<i>dont reversement de dotation de solidarité</i>	25 080 451	24 709 885	24 769 756	25 054 445	25 165 175	0,6 %
= Impôts locaux nets des restitutions	96 801 438	114 402 091	114 842 629	126 123 553	129 037 540	4,1 %
<i>dont :</i>						
<i>Taxes foncières et d'habitation</i>	241 714 242	249 207 682	251 918 879	258 184 247	261 484 551	1,6 %
<i>Cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE)</i>	80 226 794	87 135 540	85 872 868	88 093 710	92 082 421	1,9 %
<i>Taxe sur les surfaces commerciales (Tascom)</i>	13 162 281	13 152 018	13 125 442	17 145 482	13 244 875	0,2 %
<i>Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER)</i>	3 719 181	3 858 865	3 964 396	4 281 915	4 368 219	4,2 %
<i>Autres impôts locaux ou assimilés</i>	88 026	92 504	0	0		- 100,0 %
<i>dont à partir de 2016 :</i>						
<i>Prélèvements au titre de la contribution pour le redressement des finances publiques</i>						

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.

Annexe n° 4. Ressources institutionnelles

(en €)	2014	2015	2016	2017	2018	Variation annuelle moyenne 2015-2018
Dotation globale de fonctionnement des communes	281 750 998	259 986 060	239 151 956	226 488 007	223 058 798	- 5,0 %
<i>dont dotation forfaitaire</i>	0	0	0	0	0	
<i>dont dotation d'aménagement</i>	281 750 998	259 986 060	239 151 956	226 488 007	223 058 798	- 5,0 %
+ Autres dotations	240 630	0			0	
<i>dont dotation globale de décentralisation</i>	240 630	0			0	
+ FCTVA			0	2 309 885	1 753 317	
+ Participations	15 617 423	24 338 323	16 210 197	23 088 477	18 982 101	- 8,0 %
<i>dont État</i>	2 043 375	1 418 528	2 230 889	1 533 983	1 815 106	8,6 %
<i>dont régions</i>	531 281	223 159	332 629	132 703	364 217	17,7 %
<i>dont départements</i>	96 195	96 195	0	0	96 195	0,0 %
<i>dont communes et structures intercommunales</i>	101 000	30 039	0	0	1 731	- 61,4 %
<i>dont autres groupements de collectivités et établissements publics</i>	0	0	0	0	0	
<i>dont fonds européens</i>	287 650	155 719	47 391	41 195	807 977	73,1 %
<i>dont sécurité sociale et organismes mutualistes</i>			0	0	0	
<i>dont autres (CNSA, fonds départementaux PH et insertion...)</i>	12 557 922	22 414 682	13 599 288	21 380 597	15 896 876	- 10,8 %
+ Compensations, attributions et autres participations	53 169 704	51 205 595	49 901 161	48 429 802	47 484 114	- 2,5 %
<i>dont péréquation et compensation</i>	53 133 436	51 197 465	49 813 273	48 340 874	47 478 579	- 2,5 %
<i>dont autres</i>	36 268	8 130	87 888	88 928	5 535	- 12,0 %
- Reversement et restitution sur dotations et participations			0	0	0	
= Ressources institutionnelles (dotations et participations)	350 778 755	335 529 978	305 263 314	300 316 171	291 278 331	- 4,6 %

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.

Annexe n° 5. Comptes de résultats du budget annexe des transports urbains

(en €)	2014	2015	2016	2017	2018
Chiffre d'affaires	0	0	0	7	69 831 125
+ Redevances versées par les fermiers	0	0	0	0	0
= Ressources d'exploitation	0	0	0	7	69 831 125
+ Ressources fiscales (versement transport net des reversements)	217 866 179	222 758 285	228 281 716	230 132 949	244 212 771
+ Production stockée (+) ou destockée (-)	0	0	0	0	0
+ Production immobilisée	0	0	0	0	0
= Produit total	217 866 179	222 758 285	228 281 716	230 132 956	314 043 896
- Consommations intermédiaires	4 433 220	3 756 186	5 224 254	3 139 654	231 011 059
- Impôts taxes et versements assimilés (sauf personnel)	9 832 200	10 444 473	11 467 740	11 531 929	11 802 447
= Valeur ajoutée	203 600 759	208 557 627	211 589 721	215 461 372	71 230 391
<i>en % du produit total</i>	<i>93,5 %</i>	<i>93,6 %</i>	<i>92,7 %</i>	<i>93,6 %</i>	<i>22,7 %</i>
- Charges de personnel	3 700 532	3 640 384	4 170 037	4 342 053	4 183 832
+ Subventions d'exploitation perçues	132 175 388	133 358 159	126 188 252	113 854 227	113 628 240
- Subventions d'exploitation versées	223 621 845	228 100 637	225 622 593	229 570 971	69 235 208
+ Autres produits de gestion	77 900	54 819	0	61 420	1 250 000
- Autres charges de gestion	0	0	0	67 424	102 597
= Excédent brut d'exploitation avant subventions d'équipement versées	108 531 670	110 229 584	107 985 343	95 396 572	112 586 993
<i>en % du produit total</i>	<i>49,8 %</i>	<i>49,5 %</i>	<i>47,3 %</i>	<i>41,5 %</i>	<i>35,9 %</i>
- Subventions d'équipement versées	0	0	0	0	0
= Excédent brut d'exploitation	108 531 670	110 229 584	107 985 343	95 396 572	112 586 993
<i>en % du produit total</i>	<i>49,8 %</i>	<i>49,5 %</i>	<i>47,3 %</i>	<i>41,5 %</i>	<i>35,9 %</i>
+/- Résultat financier (réel seulement)	- 21 051 240	- 19 338 445	- 17 984 791	- 24 632 825	- 21 446 751
<i>dont fonds de soutien - sortie des emprunts à risques</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
+/- Résultat exceptionnel (réel, hors cessions)	5 201 097	10 461 324	3 068 428	- 37 569 618	6 845 912
= CAF brute avant impôts sur les bénéfices	92 681 528	101 352 463	93 068 980	33 194 128	97 986 154
<i>en % du produit total</i>	<i>42,5 %</i>	<i>45,5 %</i>	<i>40,8 %</i>	<i>14,4 %</i>	<i>31,2 %</i>
- Impôts sur les bénéfices et assimilés	0	0	0	0	0
= CAF brute	92 681 528	101 352 463	93 068 980	33 194 128	97 986 154
<i>en % du produit total</i>	<i>42,5 %</i>	<i>45,5 %</i>	<i>40,8 %</i>	<i>14,4 %</i>	<i>31,2 %</i>

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.

Annexe n° 6. Comptes de résultats du budget annexe « assainissement »

(en €)	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne 2015/2018
Chiffre d'affaires	86 436 170	80 862 188	78 417 617	84 548 175	102 193 184	4,3 %
+ Redevances versées par les fermiers et concessionnaires et pour défaut de branchement à l'égout	5 456	16 480	12 158	0	8 860	12,9 %
= Ressources d'exploitation	86 441 626	80 878 668	78 429 775	84 548 175	102 202 044	4,3 %
+ Production stockée (+) ou destockée (-)	0	0	0	0	0	NC
+ Production immobilisée	0	0	0	0	0	NC
= Produit total	86 441 626	80 878 668	78 429 775	84 548 175	102 202 044	4,3 %
- Consommations intermédiaires	34 674 246	32 451 575	33 679 201	38 268 539	36 645 822	1,4 %
- Impôts, taxes et versements assimilés (sauf personnel)	852 945	958 276	1 017 284	1 007 378	924 724	2,0 %
= Valeur ajoutée	50 914 435	47 468 817	43 733 290	45 272 257	64 631 498	6,1 %
<i>en % du produit total</i>	58,9 %	58,7 %	55,8 %	53,5 %	63,2 %	
- Charges de personnel	11 602 590	11 753 422	14 241 550	14 874 304	15 294 599	7,2 %
+ Subvention d'exploitation	2 825 447	8 121 313	5 577 574	3 467 452	5 234 783	16,7 %
+ Autres produits de gestion	0	0	0	0	0	NC
- Autres charges de gestion	22 067	21 784	46 274	54 547	98 164	45,2 %
Excédent brut d'exploitation	42 115 226	43 814 923	35 023 039	33 810 858	54 473 518	6,6 %
<i>en % du produit total</i>	48,7 %	54,2 %	44,7 %	40,0 %	53,3 %	
+/- Résultat financier	- 2 265 854	- 2 163 388	- 2 023 932	- 1 933 410	- 1 851 493	- 4,9 %
<i>dont fonds de soutien - sortie des emprunts à risques</i>	0	0	0	0	0	NC
+/- Résultat exceptionnel (réel, hors cessions)	138 234	- 247 628	- 1 107 133	678 030	304 931	21,9 %
= CAF brute	39 987 605	41 403 907	31 891 974	32 555 478	52 926 955	7,3 %
<i>en % du produit total</i>	46,3 %	51,2 %	40,7 %	38,5 %	51,8 %	

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.

Annexe n° 7. Financement des investissements du budget principal

(en €)	2014	2015	2016	2017	2018
= CAF brute	170 244 005	190 170 809	199 397 803	174 508 379	209 884 397
- Annuité en capital de la dette	69 542 829	69 332 538	73 968 335	86 339 006	116 541 412
= CAF nette ou disponible (C)	100 701 176	120 838 271	125 429 468	88 169 373	93 342 985
+ Taxe locale d'équipement	7 260 708	7 222 254	7 663 279	19 010 226	19 365 241
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	14 521 203	14 880 630	10 812 587	11 630 629	21 996 919
+ Subventions d'investissement reçues	46 800 120	31 182 881	20 925 576	29 579 291	17 281 134
+ Fonds affectés à l'équipement			8 880 632	11 077 452	10 482 636
+ Produits de cession	6 473 382	10 862 487	6 007 593	9 131 935	6 822 153
+ Autres recettes	124 000	25 400	- 10 000 000	497 820	10 213 626
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	75 179 413	64 173 652	44 289 666	80 927 354	86 161 710
= Financement propre disponible (C+D)	175 880 589	185 011 923	169 719 134	169 096 726	179 504 695
<i>Fi. propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)</i>	<i>164,98 %</i>	<i>216,40 %</i>	<i>176,39 %</i>	<i>139,08 %</i>	<i>133,79 %</i>
- Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)	106 607 078	85 496 315	96 218 567	121 584 917	134 171 031
- Subventions d'équipement versées (y c. subventions en nature)	53 829 808	102 546 103	50 828 573	48 517 953	47 234 097
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	- 3 102 816	- 43 897 729	1 842 855	50 909 285	12 811 342
- Participations et inv. financiers nets	18 398 465	35 019 937	28 945 721	- 10 329 141	7 836 195
+/- Var. de stocks de terrains, biens et produits	0	0	0	0	0
- Charges à répartir	0	0	0	0	0
+/- Var. autres dettes et cautionnements	8 579	- 66 768	35 018	- 42 612	- 32 729
Besoin (-) capacité (+) de financement propre	139 475	5 914 066	- 8 151 601	- 41 543 676	- 22 515 241
+/- Solde des affectations d'immo.	0	0	0	0	
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	- 361 916	574 108	15 645	- 7 824	- 117 259
- Reprise sur excédents capitalisés	0	0	0	0	
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	- 222 440	6 488 174	- 8 135 956	- 41 551 499	- 22 632 500
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	88 418	9 517 929	7 500 000	5 968 244	25 683 240
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	- 134 022	16 006 103	- 635 956	- 35 583 255	3 050 740

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.

Annexe n° 8. Dépenses d'équipements des principaux budgets annexes

(en €)	2015	2016	2017	2018	Total
Budget transport					-
Dépenses d'équipement	116 819 793	70 662 377	80 181 756	135 276 022	402 939 948
Financements propres	70 362 032	53 563 952	- 7 682 044	66 864 661	183 108 601
Budget assainissement					-
Dépenses d'équipement	35 756 031	29 189 898	39 885 229	37 730 528	142 561 687
Financements propres	36 976 052	22 174 908	30 630 185	45 292 347	135 073 491
Budget zones					-
Dépenses d'équipement	13 577 374	5 233 886	1 926 001	23 793 371	44 530 631
Financements propres	2 776 047	4 023 129	12 304 326	10 874 036	29 977 538
Total dépenses d'équipement	166 153 198	105 086 161	121 992 986	196 799 921	590 032 266
Total financements propres	110 114 131	79 761 989	35 252 467	123 031 044	348 159 630

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.

Annexe n° 9. Hypothèses retenues pour établir une comparaison entre le Biotope et la construction d'une tour administrative

Hypothèse de la Tour métropolitain Square

Les coûts de gros œuvre et entretien ont été neutralisés, ces derniers n'ayant pas été chiffrés par la MEL pour les projets en concurrence.

Les charges

L'ensemble des coûts ont été actualisés selon une valeur actuarielle nette (VAN) aux taux d'emprunt de 2 % retenu par l'ordonnateur.

- Le coût des travaux de construction : 165 M€ HT, soit 198 M€ TTC s'étalant de 2020 à 2025 et se fondant sur une estimation de 4 572 €⁶³ le m² pour une surface de 36 000 m².
- Les charges de fonctionnement évaluées à 60 € TTC le m², soit 2 160 000 € la première année de mise en service et connaissant une révision de prix de 1,67 % par an.
- Les charges de fluides évaluées à 10 € le m², soit 360 000 € la première année, révisées à la hausse année de 0,68 %.
- Les frais de transition de 25,4 M€ correspondant aux frais de locations temporaires pour loger 900 agents durant les travaux.

Les recettes

- Les recettes de location du parking Silo existant actuellement sur le site du Ballon pour une redevance annuelle d'1 M€ révisée à 1 % par an.
- Le solde de la vente : 14,3 M€ à l'issue de la vente de la parcelle sur laquelle devait être réalisée le Biotope pour un loyer de 220 € le m² et un taux de capitalisation de 5 % (moyenne constatée à Lille).
- Un prix de cession d'une partie du terrain du Ballon pour 40 M€.
- Le FCTVA pour 16,04 % des sommes engagées.

⁶³ Coût de construction d'un bâtiment de grande hauteur.

Les hypothèses initiales et de la mission d'information et d'évaluation pour le Biotope

Les hypothèses sont celles retenues par la mission d'information et d'expertise.

Les charges

L'ensemble des coûts a été actualisé selon une valeur actuarielle nette (VAN) au taux de 2 %.

- Un loyer et charges du Biotope de 8 645 458 € TTC incluant un loyer de 7 645 458 € TTC et des charges d'un montant d'1 M€ TTC. La dépense est révisée chaque année d'1,67 % et tient compte d'une franchise de 15 mois.
- Les fluides : estimation (annexe 13 du contrat) de 1 153 386 € TTC révisée chaque année de 0,68 %.
- Coût de construction de 6 000 m² de bureaux supplémentaires (biotope 2) pour un coût de 15 M€ HT, soit 18 M€ TTC calculés sur la base 2 500 € le m² pour des bureaux standards.
- Charges du Biotope 2 : 180 000 € par an sur la base de 30 € le m² et révisée à 1,67 % par an.
- Fluides du Biotope 2 : 10 € le m², soit 60 000 € par an et révisés à 0,68 % par an.
- Frais de transition : estimés à 6,9 M€.
- Frais de location du bâtiment Euralliance pendant trois ans : 3 615 012 € par an, révisés à 1,67 % par an.

Frais de location d'un parking pour le personnel du Biotope : 500 000 € TTC en 2020, puis 300 000 € TTC en 2021 et 2022. La MEL souhaite bénéficier de la fin de la délégation de service public du parking du Grand Palais et de son faible taux de remplissage pour reprendre à son compte les places dont elle a besoin.

Les recettes

- Les recettes de location du parking Silo existant actuellement sur le site du Ballon pour une redevance annuelle d'1 M€ révisée à 1% par an.
- Bilan à la clôture de l'opération d'aménagement dans le cadre de la concession confiée à la SPL pour un montant contractuel de 30 M€.
- Cession du terrain de la rue du Ballon pour 95 M€ en 2020.
- Le FCTVA pour un taux de 16,04 %.

Annexe n° 10. Projections financières concernant le projet de tour administrative

Années	Charges de fonctionnement	Fluides	Frais de transition	Travaux	Parking silo	Foncier Champ Libre	Foncier rue du Ballon	FCTVA	Total (en €)
2020			- 5 081 000	- 18 000 000	1 000 000	14 300 000	40 000 000		32 219 000
2021			- 5 081 000	- 54 000 000	1 010 000			2 887 200	- 55 183 800
2022			- 5 081 000	- 54 000 000	1 020 100			8 661 600	- 49 399 300
2023			- 5 081 000	- 54 000 000	1 030 301			8 661 600	- 49 389 099
2024			- 5 081 000	- 18 000 000	1 040 604			8 661 600	- 13 378 796
2025	- 2 160 000	- 360 000			1 051 010			2 887 200	1 418 210
2026	- 2 196 072	- 362 448			1 061 520				- 1 497 000
2027	- 2 232 746	- 364 913			1 072 135				- 1 525 524
2028	- 2 270 033	- 367 394			1 082 857				- 1 554 571
2029	- 2 307 943	- 369 892			1 093 685				- 1 584 150
2030	- 2 346 485	- 372 408			1 104 622				- 1 614 271
2031	- 2 385 672	- 374 940			1 115 668				- 1 644 943
2032	- 2 425 512	- 377 490			1 126 825				- 1 676 177
2033	- 2 466 019	- 380 056			1 138 093				- 1 707 982
2034	- 2 507 201	- 382 641			1 149 474				- 1 740 368
2035	- 2 549 071	- 385 243			1 160 969				- 1 773 345
2036	- 2 591 641	- 387 862			1 172 579				- 1 806 925
2037	- 2 634 921	- 390 500			1 184 304				- 1 841 117
2038	- 2 678 924	- 393 155			1 196 147				- 1 875 932
2039	- 2 723 662	- 395 829			1 208 109				- 1 911 382
2040	- 2 769 148	- 398 520			1 220 190				- 1 947 478
2041	- 2 815 392	- 401 230			1 232 392				- 1 984 231
2042	- 2 862 409	- 403 959			1 244 716				- 2 021 652
2043	- 2 910 212	- 406 706			1 257 163				- 2 059 754
2044	- 2 958 812	- 409 471			1 269 735				- 2 098 549
2045	- 3 008 224	- 412 256			1 282 432				- 2 138 048
2046	- 3 058 462	- 415 059			1 295 256				- 2 178 264
2047	- 3 109 538	- 417 881			1 308 209				- 2 219 211
2048	- 3 161 467	- 420 723			1 321 291				- 2 260 899
2049	- 3 214 264	- 423 584			1 334 504				- 2 303 344
2050	- 3 267 942	- 426 464			1 347 849				- 2 346 557
2051	- 3 322 517	- 429 364			1 361 327				- 2 390 553
2052	- 3 378 003	- 432 284			1 374 941				- 2 435 346
2053	- 3 434 415	- 435 223			1 388 690				- 2 480 949
2054	- 3 491 770	- 438 183			1 402 577				- 2 527 376
2055	- 3 550 083	- 441 163			1 416 603				- 2 574 642
2056	- 3 609 369	- 444 163			1 430 769				- 2 622 763
Total	- 90 397 931	- 12 821 005	- 25 405 000	- 198 000 000	44 507 647	14 300 000	40 000 000	31 759 200	- 196 057 088
Total VAN 2 %	- 64 473 914	- 9 296 204	- 24 428 070	- 190 358 914	31 159 006	14 300 000	40 000 000	29 934 872	- 173 163 224

Source : chambre régionale des comptes sur la bases des hypothèses de calcul retenues par la MEL lors de ses simulations sur la durée du bail.

Annexe n° 11. Projections financières concernant le Biotope

Années	Fuides et taxes	Loyers+ charges	Travaux	Charges biotope 2	Taxes et fuides Biotope 2	Parking grand palais	Frais transition	Euralliance	Parking silo	Foncier Champ Libre	Foncier rue du Ballon	FCTVA éventuel	Total (en €)
2020	- 1 153 386	-	-			- 500 000	- 2 300 000	- 3 615 012	1 000 000	30 002 000	95 000 000		118 433 602
2021	- 1 161 229	- 6 956 646				- 300 000	- 2 300 000	- 3 673 321	1 010 000				- 13 381 196
2022	- 1 169 125	- 9 085 869	- 12 000 000			- 300 000	- 2 300 000	- 3 732 590	1 020 100				- 27 567 484
2023	- 1 177 075	- 9 237 603	- 6 000 000	- 180 000	- 60 000				1 030 301			1 924 800	- 13 699 577
2024	- 1 185 080	- 9 391 871		- 183 006	- 60 408				1 040 604			962 400	- 8 817 361
2025	- 1 193 138	- 9 548 715		- 186 062	- 60 819				1 051 010				- 9 937 724
2026	- 1 201 251	- 9 708 179		- 189 169	- 61 232				1 061 520				- 10 098 312
2027	- 1 209 420	- 9 870 305		- 192 329	- 61 649				1 072 135				- 10 261 567
2028	- 1 217 644	- 10 035 139		- 195 540	- 62 068				1 082 857				- 10 427 535
2029	- 1 225 924	- 10 202 726		- 198 806	- 62 490				1 093 685				- 10 596 261
2030	- 1 234 260	- 10 373 112		- 202 126	- 62 915				1 104 622				- 10 767 791
2031	- 1 242 653	- 10 546 343		- 205 502	- 63 343				1 115 668				- 10 942 172
2032	- 1 251 103	- 10 722 467		- 208 933	- 63 773				1 126 825				- 11 119 452
2033	- 1 259 611	- 10 901 532		- 212 423	- 64 207				1 138 093				- 11 299 679
2034	- 1 268 176	- 11 083 587		- 215 970	- 64 644				1 149 474				- 11 482 903
2035	- 1 276 800	- 11 268 683		- 219 577	- 65 083				1 160 969				- 11 669 174
2036	- 1 285 482	- 11 456 870		- 223 244	- 65 526				1 172 579				- 11 858 543
2037	- 1 294 223	- 11 648 200		- 226 972	- 65 971				1 184 304				- 12 051 062
2038	- 1 303 024	- 11 842 725		- 230 762	- 66 420				1 196 147				- 12 246 784
2039	- 1 311 885	- 12 040 499		- 234 616	- 66 872				1 208 109				- 12 445 762
2040	- 1 320 805	- 12 241 575		- 238 534	- 67 326				1 220 190				- 12 648 051
2041	- 1 329 787	- 12 446 009		- 242 518	- 67 784				1 232 392				- 12 853 706
2042	- 1 338 829	- 12 653 858		- 246 568	- 68 245				1 244 716				- 13 062 784
2043	- 1 347 933	- 12 865 177		- 250 685	- 68 709				1 257 163				- 13 275 342
2044	- 1 357 099	- 13 080 025		- 254 872	- 69 177				1 269 735				- 13 491 438
2045	- 1 366 328	- 13 298 462		- 259 128	- 69 647				1 282 432				- 13 711 133
2046	- 1 375 619	- 13 520 546		- 263 456	- 70 121				1 295 256				- 13 934 485
2047	- 1 384 973	- 13 746 339		- 267 855	- 70 597				1 308 209				- 14 161 556
2048	- 1 394 391	- 13 975 903		- 272 329	- 71 077				1 321 291				- 14 392 409
2049	- 1 403 873	- 14 209 301		- 276 876	- 71 561				1 334 504				- 14 627 107
2050	- 1 413 419	- 14 446 596		- 281 500	- 72 047				1 347 849				- 14 865 714

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Document non public réservé aux destinataires désignés par la chambre

Années	Fuides et taxes	Loyers+ charges	Travaux	Charges biotope 2	Taxes et fuides Biotope 2	Parking grand palais	Frais transition	Euralliance	Parking silo	Foncier Champ Libre	Foncier rue du Ballon	FCTVA éventuel	Total (en €)
2051	- 1 423 030	- 14 687 854		- 286 201	- 72 537				1 361 327				- 15 108 295
2052	- 1 432 707	- 14 933 141		- 290 981	- 73 030				1 374 941				- 15 354 919
2053	- 1 442 449	- 15 182 525		- 295 840	- 73 527				1 388 690				- 15 605 651
2054	- 1 452 258	- 15 436 073		- 300 781	- 74 027				1 402 577				- 15 860 562
2055	- 1 462 133	- 15 693 855		- 305 804	- 74 530				1 416 603				- 16 119 720
2056	- 1 472 076	- 15 955 943		- 310 911	- 75 037				1 430 769				- 16 383 198
Total	- 48 338 198	- 434 294 256	- 18 000 000	- 8 149 875	- 2 286 402	- 1 100 000	- 6 900 000	- 11 020 923	44 507 647	30 002 000	95 000 000	2 887 200	- 357 692 807
Total VAN 2 %	- 34 083 407	- 296 249 089	- 17 531 719	- 5 690 487	- 1 626 411	- 1 082 468	- 6 765 590	- 10 803 956	31 159 006	30 002 000	95 000 000	2 812 088	- 214 860 035

Source : chambre régionale des comptes sur la bases des hypothèses de calcul retenues par la MEL lors de ses simulations sur la durée du bail.



RÉPONSE AU RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

MÉTROPOLE EUROPÉENNE DE LILLE*

(Département du Nord)

Exercices 2015 et suivants

Ordonnateur en fonctions pour la période examinée :

- M. Damien Castelain : réponse de 7 pages.

*« Les destinataires du rapport d'observations disposent d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. Dès lors qu'elles ont été adressées dans le délai précité, ces réponses sont jointes au rapport. **Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs** » (article 42 de la loi 2001-1248 du 21 décembre 2001).*

* Ayant fusionné avec la communauté de communes de la Haute Deûle par arrêté préfectoral du 25 octobre 2019.



Les publications de la chambre régionale des comptes
Hauts-de-France
sont disponibles sur le site :
www.ccomptes.fr/fr/crc-hauts-de-France

Chambre régionale des comptes Hauts-de-France
14 rue du Marché au Filé – 62012 - Arras cedex

Adresse mél. : hautsdefrance@ccomptes.fr