

Rappel des dispositions de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières :

...
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.
...

Réponse de M. Sanchez



LE PRÉSIDENT



MONSIEUR CHRISTIAN MICHAUT
CONSEILLER-MAÎTRE À LA COUR DES COMPTES
PRÉSIDENT DE LA
CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES DE
NORMANDIE
21, RUE BOUQUET
CS11110
76174 ROUEN CEDEX

Rouen, le 30 AOÛT 2019

Nos Réf. : ORO/PLE/8481.8.19

Lettre recommandée avec AR 1A 163 814 7501 6

Monsieur le Président,

Vous avez adressé à la Métropole Rouen Normandie, le 5 août 2019, le rapport d'observations définitives relatif à l'examen que la Chambre Régionale des Comptes de Normandie a exercé sur la gestion de la Métropole pour les exercices 2014 à 2017.

Ces observations appellent les éléments de réponse que vous trouverez dans le document ci-joint.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, en l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Frédéric SANCHEZ

Métropole Rouen Normandie
Le 108
108 allée François Mitterrand
CS 50589
76006 ROUEN CEDEX

Tel. 02 35 52 68 10 • Fax 02 35 52 68 59
www.metropole-rouen-normandie.fr

MÉTROPOLE ROUEN NORMANDIE

71 communes rassemblées



Août 2019

Réponse au rapport de la CRC portant sur les comptes et la gestion
de la Métropole (exercices 2015 à 2017) et de la Communauté
d'Agglomération Rouen-Elbeuf-Austreberthe (exercice 2014).



métropole
ROUEN NORMANDIE

Sommaire

Présentation synthétique	3
I. Principales réponses de la Métropole aux recommandations et obligations de faire de la Chambre	8
A. Principales recommandations : une démarche d'amélioration continue qui sera poursuivie	8
B. Les obligations de faire : Des chantiers déjà engagés et d'autres à mener	9
II. Organisation des instances de décision.....	10
A. La répartition des attributions et la tenue des débats	10
B. Le rôle du Conseil métropolitain	11
C. Information des élus : les instances consultatives, lieux d'échange	11
III. Le pilotage de l'établissement.....	12
A. Une prise en charge rapide de nouvelles compétences.....	12
1. L'anticipation du changement de statut	12
2. L'intérêt métropolitain : une définition qui évolue.....	14
3. Les modalités d'exercice de la compétence en matière de voirie	15
4. La solidarité intercommunale	16
B. Les moyens de lutte contre le réchauffement climatique.....	17
1. L'élaboration du plan climat énergie territorial.....	17
2. Actions de la Métropole pour le climat.....	18
3. Pilotage et évaluation des plans d'actions	20
C. La gestion des ressources humaines	21
1. La stratégie de pilotage des ressources humaines	21
2. Le temps de travail.....	22
3. La rémunération	23
4. Les évolutions en cours	24
D. Une conduite de projet maîtrisée : l'opération du 108.....	25
1. L'opération de construction	25
2. Le financement du projet	27
3. La stratégie d'implantation des services	28
IV. Les comptes et la trajectoire financière de l'établissement.....	29
A. Le périmètre financier	29
B. Une organisation interne adaptée.....	29
C. Maîtrise budgétaire et orientations stratégiques.....	33
V. Annexes.....	37

Présentation synthétique

Les comptes et la gestion de la Métropole Rouen Normandie ont fait l'objet d'un contrôle effectué par la Chambre Régionale des Comptes Normandie sur une période s'étendant entre 2014, date à laquelle l'établissement de coopération intercommunale relevait encore du statut de communauté d'agglomération (la Communauté de l'agglomération Rouen-Elbeuf-Austreberthe) et fin 2017, soit les trois années qui ont suivi sa transformation en métropole.

Cet exercice de contrôle a donné lieu à un travail approfondi d'analyse et de préconisations sur la gestion et les comptes de l'établissement.

Le rapport d'observations définitives ne retrace que la partie de ce contrôle appelant des observations. Durant les plus de huit mois d'examen effectif, d'autres domaines importants ont été contrôlés sans susciter de question ou de remarque au terme des échanges tels que : la charte communautaire ; l'indemnisation des élus ; le schéma de mutualisation et les services communs ; les contractualisations de la Métropole avec ses partenaires publics (CPER, contractualisation avec l'Etat, pacte métropolitain d'innovation, contrat de ville, contrat de métropole avec la Région, contrat de territoire avec le Département) ; le SCOT ; les fonds de soutien aux communes membres (FSIC, FAA, FAGIP), la gestion

Un territoire aux caractéristiques géographiques très spécifiques

de agents mis à disposition ; la formation du personnel ; la mise en œuvre des nouvelles compétences urbanisme et crématoriums, la gestion des eaux pluviales).

La Métropole, contrainte de s'adapter de façon très rapide à l'évolution de ses compétences, se félicite de cet examen favorable de la Chambre.

La présentation de l'établissement faite par la Chambre est le reflet factuel exact des transformations intervenues pendant la période du contrôle et de sa situation actuelle. Il est important de comprendre les spécificités qui caractérisent au plan national notre intercommunalité :

- le nombre particulièrement important de communes membres qui la composent (71) pour un nombre total d'habitants légèrement inférieur à 500 000, soit une population moyenne de 7 000 habitants par commune. Seule la Métropole Européenne de Lille regroupe davantage de communes (90) mais pour une population totale dépassant 1 000 000 d'habitants amenant sa moyenne à plus de 12 000 habitants par commune ;
- la faiblesse démographique relative de sa ville-centre qui représente moins du quart de la population métropolitaine ;
- des transformations récentes majeures puisque l'EPCI est issu de la fusion de deux communautés d'agglomération et deux communautés de communes, réalisée en 2010, suivie au 1^{er} janvier 2015 par la transformation en métropole, sans passage par le statut de communauté urbaine.

La Métropole Rouen Normandie un nouvel établissement public. La Métropole souhaite compléter cet état des lieux, en précisant les éléments majeurs qui ont dû être intégrés durant cette période 2014/2017 :

- passage du statut de Communauté d'Agglomération à celui de Métropole en moins d'un an, puis transfert de compétences du Département de la Seine-Maritime (voiries, musées, fonds d'aide aux jeunes, prévention spécialisée) ;
- installation d'une nouvelle assemblée et d'un exécutif renouvelé ;
- modification et prise de nouvelles compétences ;
- intégration massive de personnel (plus de 400 nouveaux agents) ;
- mise en place de la territorialisation (création de cinq unités territoriales de 100 000 habitants) ;
- mise en œuvre de services communs avec les communes de dimensions significatives ;
- mise en place de nouveaux métiers et de nouvelles filières d'agents publics dans les secteurs de la culture, de l'urbanisme, de la voirie ;
- transfert, adaptation et création d'équipements publics et techniques ;
- adaptation et rationalisation des locaux de travail et déplacement de la moitié des effectifs totaux soit plus de 800 agents.

La modification du périmètre des compétences ne peut donc pas être considérée comme une évolution mais bien comme une transformation profonde de l'établissement.

Comme souligné par la Chambre, cette mutation s'est déroulée de façon satisfaisante.

Un contexte réglementaire qui implique une évolution permanente et d'importantes capacités d'adaptation

Les conditions de rapidité, dans lesquels sont intervenus ces changements profonds conduits par l'établissement, sont également importantes à préciser (rappel chronologique : loi RCT de 2010 créant les premières métropoles, loi MAPTAM de janvier 2014 désignant la liste des métropoles devant être constituées, loi NOTRe d'août 2015, convention anticipée avec le Département). Le changement de statut de l'établissement s'est effectué dans un contexte d'incertitude puisqu'entre les premières annonces

nationales en 2013, en contradiction avec la réforme de 2010, et la promulgation de la loi MAPTAM en 2014, la CREA, bien que favorable à cette transformation ambitieuse, a dû envisager de multiples scénarii sur ce que seraient à terme ses compétences, ses moyens et ses personnels. Le modèle métropolitain dans sa forme actuelle n'existait pas et l'Agglomération Rouennaise a longtemps attendu de savoir si elle serait éligible à ce statut en construction.

Transferts de compétences, des équipements sportifs et culturels, déclarés d'intérêt métropolitain, depuis la fusion des 4 EPCI en 2010

	2015	2016	2017	2018
Transfert compétences	Voiries communales, urbanisme, réseau de chaleur et froid urbain et MIN	Musées rouennais et départementaux	Aide aux jeunes et prévention spécialisée	
Transfert équipements		Voiries départementales	Aître Saint-Maclou	Patinoire Guy Boissière ESADHAR Théâtre des Arts / Opéra de Rouen

Malgré ces conditions peu favorables, **des options résolues** ont cependant été immédiatement retenues :

- exercice plein et entier des compétences transférées ;
- installation immédiate des échelons de proximité (sectorisation du territoire en 5 pôles) notamment pour l'exercice efficace de la compétence voirie ;
- respect des engagements électoraux quant au programme de travaux sur lesquels les équipes municipales avaient été élues moins d'une année auparavant ;
- structuration des nouveaux services opérationnels, stabilisation macro des organisations et premières mises en compatibilité des régimes indemnitaires ;
- création de services communs pour l'exercice de certaines missions, concernant au total 54 communes membres, dont la ville-centre et les plus petites communes.

Une démarche d'amélioration continue d'optimisation et de modernisation des processus de pilotage et d'administration

Les actions de structuration organisationnelle, précédemment engagées, ont ainsi dues être ralenties et adaptées aux nouveaux enjeux sans qu'il s'agisse pour autant d'une mise en sommeil.

Il paraît important de resituer les priorités qui ont été fléchées, en pleine conscience, sur la mise en œuvre opérationnelle des compétences afin de garantir la continuité de service et la bonne intégration des personnels. Cette priorisation s'est

nécessairement exercée au détriment de certaines démarches fonctionnelles car il aurait été impossible de mener de front, concomitamment au passage en Métropole puis à la reprise de compétences départementales, certaines démarches méthodologiques momentanément différées puis réengagées tels que :

- le Schéma Directeur des Services d'Information ;
- le Schéma Directeur des Ressources Humaines ; la mise à plat des régimes indemnitaires ; le renouvellement du Système d'Information des Ressources Humaines ;
- le Schéma des mobilités professionnelles des agents métropolitains ;
- la dématérialisation de la chaîne comptable, en lien avec les services des finances publiques de l'Etat.

Dès la stabilité acquise, il a été procédé à la remise en chantier de démarches structurantes qui avaient été différées, dont la Métropole confirme la nécessité et l'importance, comme il ressort ci-après dans les réponses apportées aux observations de la Chambre :

- mise en place de nouveaux services communs en 2015 ;
- élaboration du Schéma Directeur des Systèmes d'Information lancée en 2017 ;
- évolution du Système d'Information des Ressources Humaines en 2018 ;
- élaboration du Plan de Déplacement de l'Administration ;
- réactualisation de la stratégie immobilière « post transformation en métropole ».

La Métropole est convaincue que la conduite en parallèle de ces démarches dans les années 2014-2015, n'aurait eu aucune chance d'aboutir. Elle aurait représenté une dispersion d'énergie, compromettant les changements opérationnels majeurs en cours et ne pouvant déboucher, si le temps et l'approfondissement nécessaires n'y étaient pas consacrés, qu'à la production de documents d'affichage, hâtivement établis sur des bases incertaines et sans utilité concrète.

Concernant le pilotage par objectifs évoqué par la Chambre, qui est au cœur de l'approche des services de la Métropole, celle-ci confirme que l'amélioration progressive des outils de gestion permettra de franchir des paliers qualitatifs en termes de fixation des objectifs, de suivi et d'évaluation.

La Métropole n'est pas une collectivité de plein exercice ni un échelon supracommunal, mais un établissement public de coopération intercommunale, il importe de le réaffirmer.

En ce sens, il convient de mettre concrètement en œuvre ce statut par les différentes instances et outils de concertation proposés aux communes, qui restent les premiers acteurs de proximité auprès des usagers. C'est d'ailleurs bien dans ce cadre que sont opérés certains choix stratégiques, dans le respect des possibilités qu'offre un cadre réglementaire strict (définition des intérêts métropolitains, adoption des mécanismes des fonds de concours) et au regard des spécificités du territoire.

Inversement, les modalités de gouvernance attentives au respect de chaque commune quelle que soit sa taille, sa situation géographique ou l'orientation politique de sa municipalité et la recherche de l'intérêt commun ont permis de dégager des consensus sur des orientations stratégiques fortes, des majorités décisionnelles claires, dans des instances de débats adaptées.

La Métropole a pu s'appuyer, dans cette période de transformation, sur les recommandations faites par la Chambre lors de précédents contrôles, que ce soit sur sa gestion ou sur l'exercice spécifique de la compétence transports.

Concernant les projets ou compétences de la Métropole, les principales analyses de la Chambre portent sur :

- **La lutte contre le réchauffement climatique** : la loi imposait que la Métropole adopte un Plan Climat Air Energie Territorial (PCAET) au 31 décembre 2016. Le contexte de transformation de la Métropole rappelé ci-dessus et de la prise de compétence énergie ont conduit les élus à lancer une démarche ambitieuse et innovante tant sur le fond que sur la forme. En effet, l'animation territoriale mise en œuvre, impliquant tous les acteurs, à l'instar de la COP21, a largement dépassé les obligations réglementaires prévues pour le PCAET. La signature de l'Accord de Rouen en novembre 2018 est le fruit d'un travail collaboratif sans précédent, engageant entreprises, citoyens, communes et organismes publics autour d'objectifs ambitieux pour notre territoire.

Le PCAET qui en résulte est un document reflétant cette dynamique territoriale, appelée à se poursuivre et s'amplifier. Si certaines actions de ce plan peuvent apparaître aujourd'hui comme trop générales, elles sont la traduction de cette dynamique en cours. Elles seront complétées

et précisées au fur et à mesure pour s'adapter au développement des initiatives des acteurs du territoire dans sa globalité et pas seulement de la Métropole en tant qu'institution.

- **Concernant l'exercice de la compétence voirie**, il est important d'apporter quelques précisions. En 2015, les élus de la Métropole ont relevé le défi d'opérer le transfert global de la compétence voirie des communes vers l'EPCI pour doter ce territoire de réels moyens d'exercice de cette compétence. Ce défi s'articulait chronologiquement autour de 3 axes :
 - début 2015, une organisation territoriale de proximité avec des moyens adossés à une organisation politique déconcentrée (les Conférences Locales des Maires) :
 - les premières missions ont eu pour objectifs de mettre en place physiquement les pôles de proximité et leur gouvernance pour assurer la continuité de service ;
 - gestion des urgences.
 - courant 2016, donner une perspective à moyen terme de l'exercice de la compétence :
 - faire un diagnostic des projets engagés (techniquement et politiquement) par les communes ;
 - identifier les urgences en matière de voirie ;
 - bâtir un PPI intégrant ces données sur la durée du mandat et hiérarchisant les opérations.
 - A partir de fin 2017, construire une politique métropolitaine en matière de voirie :
 - réalisation du Schéma directeur des mobilités actives en associant les élus (en cours) ;
 - mise en œuvre d'une stratégie en matière d'éclairage public (économies, réduction de l'impact environnemental) ;
 - réalisation d'un état des lieux de la voirie à l'échelle de la Métropole (effectué par le centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) - livraison 2e semestre 2019).

L'ampleur de ce chantier était unique. En effet, les autres Métropoles n'ayant pas déjà la compétence voirie n'ont pas fait ce choix ambitieux et volontariste de se saisir aussi rapidement de cette compétence pour l'exercer pleinement, privilégiant dans un premier temps des conventions avec les communes et faisant ainsi perdurer l'organisation existante.

En 4 ans et demie, force est de constater que ces chantiers sont soit réalisés, notamment pour ce qui est de la gouvernance, l'organisation ou encore le PPI initial, soit en cours d'élaboration concernant les diagnostics de l'état des voiries ou la construction de notre politique métropolitaine des mobilités actives (Schéma Directeur des Mobilités Actives – SDMA).

Ce travail mené donne de réelles perspectives sur la connaissance des 2700 Km de voirie métropolitaine. Des projets tels que « cœur de Métropole », la ligne de transport en commun T4, le parvis de la gare, mais aussi l'extinction de certains éclairages publics la nuit, la mise en place d'un budget thématique voiries des ZAE, le plan massif de rattrapage des rénovations des ouvrages d'art (trémies et ponts notamment), la création de parkings relais, la mise en place de passages piétons en 3 dimensions illustrent déjà la mise en œuvre « d'objectifs métropolitains » en matière de voirie. La Métropole, à la fois soucieuse de l'intérêt général et de son optimisation, a aussi la volonté d'apporter des réponses adaptées aux usages de proximité et en relation avec les attentes des territoires.

La prise en compte des enjeux métropolitains va se poursuivre avec l'éclairage de l'audit CEREMA et du SDMA notamment, et trouver sa concrétisation dans le nouveau PPI de la voirie et des espaces publics (2010-2016).

- **L'opération de construction du bâtiment 108** dont la maîtrise est soulignée par la Chambre (coûts et délais), présente un budget global de presque 30 Millions d'euros. Le montant global de l'opération comprend les études, les travaux, les coûts de raccordement fluides, les taxes, les révisions, les actualisations et les coûts de certifications. Il se répartit comme suit :
 - frais divers (diagnostics, frais de jury, indemnités de concours, études de sécurité incendie...) : 949 232,31 € TTC ;
 - honoraires divers : 2 917 671,23 € TTC ;

Une opération respectant son enveloppe financière et ses délais, qui permettra des économies de gestion immobilière et des performances énergétiques exceptionnelles

- travaux, avenants et assurances : 25 944 567,54 €TTC ;
- soit un total de 29 811 471,08 €TTC.

Le planning macro de l'opération a été le suivant :

- concours de maîtrise d'œuvre d'octobre 2012 à octobre 2013 ;
- études et consultation des entreprises de novembre 2013 à juin 2015 ;
- Travaux de juillet 2015 à juin 2017 ;
- obtention d'un label « Passivhaus » après 2 ans de fonctionnement en septembre 2019 ;
- occupation des locaux, à cette date, est complète.

La situation financière de la Métropole est jugée bonne. La Chambre appelle à une vigilance sur l'évolution des ratios financiers au regard de l'évolution des recettes et du plan d'investissement.

Une prospective, réactualisée de façon semestrielle, est mise en place. La Métropole s'engage par ailleurs dans le renforcement de son contrôle interne, notamment dans le cadre d'un partenariat avec les services des Finances Publiques pour être collectivité expérimentale du compte financier unique et la mise en place d'un contrôle allégé par terminal. Parallèlement, une démarche de diagnostic et de contrôle interne comptable et financier s'engage en vue d'une certification des comptes.

Des ratios financiers très favorables qu'il convient de maintenir

I. Principales réponses de la Métropole aux recommandations et obligations de faire de la Chambre

A. Principales recommandations : une démarche d'amélioration continue qui sera poursuivie

1 - Préciser les critères définissant l'intérêt communautaire

- La Métropole prend bonne note des observations formulées par la chambre au sujet des intérêts métropolitains culturel et sportif afin d'en améliorer encore la lisibilité dans le cadre des délibérations qui pourraient intervenir dans ces deux champs de compétences.

2 - Formaliser une stratégie immobilière d'implantation des services

- Dès 2011, un ambitieux schéma global de rationalisation des principaux sites a été élaboré s'appuyant notamment sur le projet de construction du 108. Il a ensuite connu des adaptations majeures eu égard aux transferts de compétences, même s'il n'a pas fait l'objet d'une formalisation spécifique outre les délibérations en assemblées métropolitaines.
- Ce schéma directeur est depuis engagé et va être actualisé.

3 - Améliorer l'information financière (rapport d'orientations budgétaires et programmation pluriannuelle des investissements)

- Le contenu du rapport a progressé comme l'a noté la Chambre en termes d'informations financières et sur la gestion des ressources humaines au cours des deux derniers exercices. Il continuera d'être complété et enrichi.
- Le PPI est communiqué régulièrement aux élus via les différentes instances de concertation (Commissions, CLM, CMM). Une présentation synthétique sera cependant adossée au prochain Rapport d'Orientations budgétaires de novembre 2019.

4 - Renforcer le dispositif de contrôle interne

- Le travail qui a débuté sur la formalisation des procédures se poursuit en parallèle d'une réflexion sur le renforcement du contrôle interne déjà mis en place aux niveaux central et déconcentré. Le SDSI, qui vient d'être adopté, et le changement en cours de SIRH permettront d'améliorer les outils de contrôle.

B. Les obligations de faire : Des chantiers déjà engagés et d'autres à mener

5 - Revoir la répartition des compétences entre la Métropole et les communes mise en œuvre dans le règlement voirie

- Lors de la prise de compétence de la voirie par la Métropole, les débats ont amenés l'assemblée délibérante à réfléchir au périmètre de la compétence transférée. S'il y avait une évidence concernant le transfert de l'ensemble des espaces dédiés à tous les modes de circulation, le sujet du nettoyage et du déneigement a semblé plus complexe du fait d'enjeux opérationnels et organisationnels (en lien avec d'autres compétences communales) et des textes sur le pouvoir de police et les prérogatives du Maire. La Métropole et les communes membres vont se rapprocher afin d'étudier les conditions d'évolution des limites d'exercice de la compétences voirie entre elles, dans le respect des textes de la jurisprudence en vigueur et en poursuivant la recherche de l'organisation la plus efficace possible du service public.

6 - Fiabiliser les comptes (dette et inventaire)

- Ce travail de longue date nécessite un traitement rigoureux, d'autant plus dans le contexte métropolitain de transferts massifs de compétences et d'équipements sur les dernières années. Un travail conjoint est en cours avec la Trésorerie, pour lequel des moyens humains supplémentaires seront affectés au sein des services la Métropole.

7 - Adopter une délibération fixant les modalités d'application de la durée légale du temps de travail

- Les périodes de transferts successifs de nombreux personnels disposant de rythmes et de durées multiples de travail n'ont pas été propices à mener un chantier de mise à plat globale du temps de travail. Un état des lieux est engagé pour permettre de délibérer dans le délai imposé par l'article 47 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.
- Il est à noter que l'évaluation de l'enjeu financier, évoqué par la Chambre, des économies potentielles n'apparaît pas réaliste au regard des multiples contraintes organisationnelles, opérationnelles et en matière de pénibilité du travail qui concerne, à la Métropole, de très nombreux métiers.

8 - Adopter une délibération regroupant les primes et indemnités accordées aux agents publics, y compris celles accordées en vertu du droit d'option

- La situation complexe de cohabitation de régimes indemnitaires différents résulte de la fusion et transferts successifs et de l'application de l'article L.5211-4-1 du CGCT ; la Métropole s'engage à les regrouper dans une délibération avant la fin de l'année 2019.

II. Organisation des instances de décision

A. La répartition des attributions et la tenue des débats

Le Président ou le Bureau, comme prévu par les dispositions de l'article L 5211-10 du CGCT, peuvent recevoir délégation d'une partie des attributions du Conseil à l'exception de sept domaines énumérés par la loi.

La recherche d'un équilibre dans la répartition des rôles des instances

Le Conseil de Métropole a fait le choix de réserver principalement à sa compétence les sujets structurants, de politique générale, les décisions comportant une incidence financière significative ainsi que celles intéressant l'ensemble de ses communes membres. La comparaison des ordres du jour et la lecture des procès-verbaux des réunions de ces deux organes permettent d'établir que le Conseil de Métropole demeure

l'organe décisionnel de droit commun et que les délégations qu'il a consenties, conduisent le Bureau à statuer sur des mises en œuvre selon les orientations fixées par le Conseil.

La Métropole a donc suivi les préconisations du Conseil d'Etat qui a eu l'occasion de préciser que cet article autorisait le Conseil à déléguer librement ses attributions au Président ou au Bureau de l'établissement public, selon son choix, dans toutes les matières autres que les sept qui y sont énumérées. Ce formalisme choisi par l'établissement pour la délégation de pouvoir au Bureau visait à sécuriser les décisions de cette instance d'un éventuel vice d'incompétence ; cela permet également de ne pas alourdir l'ordre du jour du Conseil.

S'agissant des décisions en matière de gestion des ressources humaines, la répartition des attributions respectives apparaît conforme au régime des délégations approuvé par le Conseil.

Les décisions se rapportant à la création, la modification ou la suppression d'un emploi ont une incidence budgétaire indéniable et relèvent en conséquence de celles retenues à la compétence du Conseil. Cette position est clairement confirmée par la jurisprudence administrative (CAA de Nancy, 23 octobre 2018, Communauté d'Agglomération Metz Métropole).

En revanche, la délibération approuvant le temps de travail des agents d'accueil et de surveillance de la Direction des Musées, qui n'autorise aucune compensation financière des jours épargnés sur un Compte Epargne Temps et ne ressort pas des matières que l'organe délibérant peut seul exercer selon la loi, peuvent donc valablement entrer dans le champ de la délégation consentie au Bureau.

Concernant spécifiquement le domaine de la préservation de la biodiversité, l'information des membres du Conseil est assurée par le rendu compte des décisions du Bureau prises par délégation, mais également au sein des différentes commissions et instances traitant de ces sujets.

Enfin, pour ce qui est de la fréquence des séances, c'est effectivement la difficulté, identifiée par la Chambre, de réunir le quorum sur la période estivale qui a conduit à un léger décalage concernant l'organisation chaque trimestre d'un Conseil. La Métropole a d'ores et déjà pris note de l'observation de la Chambre et veillera au respect de cette obligation. Au titre de l'année 2019, une réunion du Conseil est d'ores et déjà programmée le 30 septembre. Globalement, le Conseil s'est réuni 7 fois en 2018.

La Métropole tient à confirmer que le Conseil métropolitain exerce de façon pleine et entière ses prérogatives.

L'importance des débats dans les différentes instances légalement prévues ou mises en place à titre facultatif par les élus métropolitains (Conférence Métropolitaine des Maires, Commission Locale d'Evaluation des Charges Transférées, commissions, séminaire de rentrée annuel, réunion de préparation du budget, Conférences Locales des Maires des pôles de proximité, comités de pilotage sur les grandes questions, commission des Petites Communes, groupe de travail spécifique ad hoc) ne doit pas faire oublier que chacune des décisions est formellement adoptée dans les assemblées compétentes.

Ce travail préparatoire et d'évaluation collective mérite d'autant plus d'être souligné qu'il s'exerce avec l'ensemble des 71 Communes dont le nombre et l'éloignement géographique sont des spécificités de l'établissement.

B. Le rôle du Conseil métropolitain

La Métropole a construit son projet métropolitain « avec » les différents acteurs du territoire. Dans le respect des préconisations réglementaires, la Métropole n'a pas considéré qu'une adoption par le Conseil s'imposait mais a plutôt intégré la concertation comme le fil conducteur de sa méthode d'élaboration du projet, qui a fait l'objet d'un processus d'échanges.

Ainsi, le projet Métropolitain est décliné en 5 projets de territoire recensant les projets d'intérêt intercommunal. Chacun des projets identifiés fait l'objet d'une décision au Conseil Métropolitain. Une délibération annuelle est prise en Conseil sur les travaux d'aménagement qui seront engagés l'année suivante intégrant les projets de territoire.

Enfin, début 2019, la Métropole a engagé un processus, avec les communes volontaires, de formalisation d'une feuille de route sur le prochain mandat dans la perspective d'une contractualisation Communes / Métropole fin 2020.

La concertation au cœur de l'élaboration des projets et un Conseil qui décide

La Métropole rappelle que le Conseil est composé d'élus et notamment des maires qui sont membres d'autres instances, dont la Conférence Métropolitaine des Maires, dans lesquelles ils sont informés et consultés sur les sujets structurants de l'établissement, notamment sur les orientations financières.

L'information financière des élus est faite de façon régulière et par diverses instances, ce qui garantit leur complète information. Les éléments présentés couvrent le champ budgétaire et financier dans son intégralité, puisqu'elles portent aussi bien sur le niveau d'investissement et le PPI, sur les dispositifs de soutien aux communes, le cadrage des dépenses de fonctionnement que sur l'évolution de la fiscalité et la politique de la Métropole en matière de taux.

Le principal document de cadrage financier est le rapport d'Orientations Budgétaires dont l'établissement s'est attaché à améliorer le contenu afin à la fois d'enrichir l'information des élus et de répondre aux recommandations faites par la Chambre lors de son précédent contrôle.

Le rapport d'orientations budgétaires pour l'exercice 2019 comporte également, en matière de masse salariale et de gestion du personnel, des améliorations notables qui répondent à la fois aux exigences réglementaires et aux observations de la Chambre, comme celle-ci l'a noté dans son rapport définitif. Le travail d'enrichissement de ce rapport va se poursuivre.

C. Information des élus : les instances consultatives, lieux d'échange

La Conférence Métropolitaine des Maires (CMM) est une instance de débat sur le projet métropolitain, les politiques structurantes et les documents de planification (PDU, SCOT, PLH...).

Elle donne un avis sur les grands cadrages financiers, la prospective financière, les décisions relatives à la solidarité communautaire et assure le suivi des modalités de transfert de compétences.

C'est un espace de concertation sur les grands principes de fonctionnement territorialisé, les modalités d'articulation entre la Métropole et les Communes, ainsi que sur le suivi des dispositions de gestion des relations aux usagers.

Des échanges qui nourrissent l'action publique

Les Conférences Locales des Maires (CLM) ont un rôle d'approfondissement de la concertation sur les politiques et grands projets de la Métropole.

Elles assurent la programmation et le suivi des opérations de proximité (notamment voirie et aménagement des espaces publics), préparant ainsi les décisions du Conseil Métropolitain en matière de programmation pluriannuelle d'investissements.

Elles ont un rôle de suivi de la qualité et de l'efficacité du service public rendu sur le territoire et de proposition d'amélioration. Les Conférences Locales des Maires sont des lieux de proposition concernant le développement des coopérations intercommunales (entre communes, entre les communes et la Métropole) permettant d'apporter des réponses communes à des problématiques partagées.

III. Le pilotage de l'établissement

A. Une prise en charge rapide de nouvelles compétences

1. L'anticipation du changement de statut

a) *Le passage en Métropole*

Au terme d'une élaboration s'appuyant sur l'aide d'experts à l'expérience reconnue - le Cabinet Klopfer - ayant mobilisé les communes, tant sur la cible financière à terme que sur la méthode d'estimation des moyens matériels et humains et la répartition des charges financières, une méthode a été collectivement adoptée.

Ce consensus, ayant retenu le principe d'un tunnel encadrant les contributions financières, répondait notamment à la volonté de ne pas opérer une sanction financière ou en matière de travaux de voirie à venir, pour les communes n'ayant pas été en mesure dans les années de référence des transferts de charges, de conduire une politique de travaux ou d'entretien de voirie à la hauteur des besoins.

Le passage en Métropole a coïncidé ou a été l'occasion de lancer des projets majeurs très visibles, en gestation depuis de nombreuses années.

Mais il a également permis de sortir de situations restées dans l'impasse, sur l'état technique d'équipement viaires ou d'ouvrages d'art, qui n'avaient pas été résolues avant les transferts à la Métropole.

Ainsi, les ouvrages d'art tels que les trémies ferroviaires rive droite et rive gauche, les ponts de franchissement de la Seine, le tunnel Saint Herbland ou certains axes de circulation devaient absolument être rénovés ou renforcés et ont fait l'objet de travaux très importants menés dans des délais extrêmement contraints.

Dans ce domaine, comme dans d'autres, tels le développement économique, la culture, le tourisme, l'environnement dont la gestion des milieux aquatiques, l'affirmation des métropoles voulue par le loi MAPTAM trouve une illustration manifeste.

La Métropole a connu une forte évolution de son périmètre de compétences et de ses effectifs sur la période concernée par le contrôle de la Chambre, impactant fortement son organisation et ses outils de gestion.

La Direction des Systèmes d'Information (DSI) a accompagné très efficacement, et sur des chantiers lourds, les différentes transformations de l'établissement, et sans dysfonctionnement dans l'exercice des compétences. Les Systèmes d'Information se devaient de suivre cette évolution et de répondre aux nouveaux enjeux et besoins.

Pour accompagner ces mutations et disposer d'un outil de pilotage partagé dans ce domaine, la Métropole a souhaité se doter d'un Schéma Directeur de ses Systèmes d'Information (SDSI). Cette démarche, lancée fin d'année 2017, fait suite à la réalisation d'un audit de la fonction SI mené en 2016 et s'inscrit dans un plan d'actions plus large. Le SDSI, qui a été adopté à l'été 2018, doit permettre de disposer d'une perspective à 3 ans des évolutions prioritaires des réseaux et applicatifs métiers mais aussi de déterminer les charges en termes de ressources humaines et financières.

Une feuille de route chiffrée a été élaborée pour l'année 2019, sur la base d'arbitrages du CoTech pour lisser les charges en termes de ressources humaines et financières. De nombreux projets sont déjà en cours ou mis en œuvre et concourent à l'amélioration du service rendu et du suivi de l'activité (ex : plateforme et service SMILE). Parallèlement, les effectifs de la DSI ont connu une augmentation significative afin de répondre aux enjeux des transferts et accompagner les services dans le cadre de mutualisations (ex : service urbanisme).

La Chambre fait état d'un cadre juridique irrégulier dans le transfert du syndicat mixte du Bassin versant du Val des Noyers. La Métropole souhaite rappeler le déroulement de la procédure et les contraintes qui se sont imposées à elle.

Le syndicat mixte composé de la Métropole et de la Communauté d'agglomération Caux Vallée de Seine a achevé son objet principal de réalisation d'ouvrages de protection contre le ruissellement. La Métropole était majoritairement concernée par ces ouvrages dont un fait partie de la compétence voirie. C'est pourquoi, dans un souci d'efficacité et de cohérence sur le territoire, il a été proposé de dissoudre le syndicat au 31 décembre 2017 et d'appliquer une convention financière entre les deux entités pour le remboursement des emprunts existants avec la détermination d'une clé de répartition. En effet, la Métropole reprenait la totalité des emprunts du syndicat.

L'arrêté préfectoral en date du 20 décembre 2017 acte la fin d'exercice des compétences du syndicat. Celui-ci conserve pendant 6 mois la personnalité morale pour les opérations de liquidation, puis à compter du 31 décembre 2017, le syndicat est retiré du périmètre du SIDESA.

Le syndicat avait 6 mois pour adopter le compte administratif et le compte de gestion, la convention financière et obtenir la délibération du SIDESA actant la fin de l'adhésion du syndicat.

Le syndicat a approuvé le compte de gestion et le compte administratif ainsi que son retrait du SIDESA le 19 mars 2018.

La convention de gestion entre les deux entités a été signée le 17 juillet 2018, après des négociations entre les 2 collectivités, la Communauté d'agglomération Caux Vallée de Seine souhaitant rembourser sa part des emprunts sur 5 ans, un nouvel échéancier a dû être établi et validé.

Dès le 9 janvier 2018, la Métropole devait rembourser les échéances d'emprunts auprès des établissements financiers. Il n'était pas possible, à cette date, d'avoir conclu la convention financière et d'avoir établi un certificat administratif pour intégrer l'actif et le passif, la clôture de l'exercice n'étant pas adoptée. C'est dans ce cadre que le Trésorier a dû être réquisitionné.

L'arrêté préfectoral portant dissolution du syndicat est daté du 19 janvier 2019.

La pertinence de la dissolution s'imposait donc à la Métropole dans l'esprit et la logique des évolutions réglementaires sur la gestion de l'eau.

A ce jour, la Métropole n'est pas en possession de la délibération du SIDESA approuvant le retrait du syndicat.

Le certificat administratif n'a pu être rédigé car les éléments transmis par la Trésorerie de Duclair ne permettent pas d'intégrer les éléments d'actif et de passif du syndicat dissout dans les comptes de la Métropole. La reprise du résultat reste prématurée, la Trésorerie ne souhaitant pas effectuer l'intégration. La Métropole reste donc à ce jour en attente d'éléments complémentaires des deux trésoreries.

b) De la transparence et de l'équité dans les choix des modalités de transfert

Le transfert de la compétence voirie s'est fait en concertation avec les communes selon les règles adoptées par la CLECT, qui prévoyait notamment un dispositif d'écêtement. Plusieurs communes, dont la Ville de Rouen, n'ont pas bénéficié de ce dispositif. Seules 19 Communes sur 71 Communes en ont bénéficié. Ces Communes présentaient des dépenses d'investissement jugées exceptionnelles en voirie. Or, figer ces dépenses exceptionnelles dans l'attribution de compensation les auraient exagérément pénalisées suite à leur important effort en voirie. Elles restent, après abattement, davantage contributrices que les autres au budget métropolitain dans le cadre de ce transfert. Concernant la Ville de Rouen, durant les 15 dernières années, cette dernière a été contrainte dans ses arbitrages budgétaires ayant pour conséquence un faible niveau d'investissement en matière de voirie au regard des besoins. Aussi, il n'a pas été jugé pertinent d'introduire un écêtement au regard de la vétusté de la voirie et des rattrapages à programmer par la Métropole. Ce dispositif d'écêtement n'a d'ailleurs pas été demandé par la Ville de Rouen. En parallèle des transferts, la Métropole a en revanche décidé d'investir massivement sur la voirie de la Ville de Rouen. Les opérations « Cœur de Métropole »

et des transports en commun (T4, parvis de la Gare et alentours) bénéficient essentiellement au territoire rouennais. Ces programmes permettent notamment de rénover la voirie sur Rouen par l'augmentation des autres budgets liés à la voirie et à l'espace public, tant en fonctionnement qu'en investissement. La Métropole a ainsi fortement contribué au rattrapage des retards d'investissements de voirie, prenant ainsi en compte des charges de centralité. Au-delà, des budgets très conséquents ont été consacrés aux ouvrages d'art (trémies et ponts notamment). Enfin, la Commune de Rouen a bénéficié d'une décote de son transfert de charges sur la voirie issue de la division par 15 et non par 10 de son investissement voirie comme les autres communes. Cette décote a représenté une diminution de son transfert de 205 110 € par an.

2. L'intérêt métropolitain : une définition qui évolue

Les transferts de nouvelles compétences peuvent amener à modifier régulièrement les statuts de l'établissement ou la définition des contours de l'intérêt métropolitain, dans le respect de la loi qui ne fixe pas de cadre juridique impératif pour la détermination de l'intérêt métropolitain.

Lors du vote de la loi n°99-586 du 12 juillet 1999, le gouvernement avait déposé un amendement visant à imposer au conseil de communauté de déterminer l'intérêt communautaire au moyen de critères (amendement 502 – discussion au Sénat, séances des 7 avril et 4 mai 1999). Cet amendement n'a pas été approuvé. Il en résulte que le législateur a souhaité laisser aux communautés le soin de décider des modalités de détermination de cet intérêt.

L'assemblée délibérante de la Métropole a le plus souvent fait le choix de recourir à un procédé mixte (liste + critères) permettant, à la fois de fixer sans ambiguïté les contours de sa compétence, et d'éclairer sur les critères qui ont guidé ses choix.

L'article L.5217-2 du CGCT prescrit : « *Lorsque l'exercice des compétences mentionnées au présent I est subordonné à la reconnaissance de leur intérêt métropolitain, celui-ci est déterminé par le conseil de la métropole à la majorité des deux tiers. Il est défini au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur du décret prononçant la création de la métropole. A défaut, la métropole exerce l'intégralité des compétences transférées.* ».

Le point I renvoie aux compétences obligatoires de la Métropole. En matière de friches, la Métropole détient en réalité une compétence facultative transférée de manière supplémentaire par ses Communes membres dans les conditions de droit commun. Aussi, la modalité de détermination juridique de l'intérêt métropolitain fixée par la loi et citée par la Chambre semble-t-elle ne pas devoir s'appliquer en l'espèce.

L'action de la Métropole en matière de traitement des friches se concrétise essentiellement à travers la mobilisation de l'EPF Normandie dans le cadre du Fonds friches, pour la réalisation d'études, de travaux de démolition ou de dépollution sur des opérations relevant d'une autre compétence de l'établissement.

Elle concerne 3 cas de figures :

- le traitement des friches dans le cadre d'opérations d'aménagement reconnues d'intérêt métropolitain (ex : ZAC Rouen Flaubert) ;
- l'aménagement des Zones d'Activités Economiques (ex : interventions réalisées sur SIGRE ou Seine-sud) ;
- la mise en sécurité ou la préparation de réserves foncières de la Métropole (ex : Cousin-Corblin).

De plus, dans les cas cités, les travaux de résorption de friches menés par la Métropole ou pour son compte ne concernent que des fonciers lui appartenant ou portés par l'EPF Normandie dans le cadre du Programme d'Action Foncière de la Métropole.

La Métropole prend par ailleurs bonne note des observations formulées par la Chambre au sujet des intérêts métropolitains culturel et sportif afin d'en améliorer encore la lisibilité, dans le cadre des nouvelles délibérations susceptibles d'intervenir dans ces domaines.

3. Les modalités d'exercice de la compétence en matière de voirie

Lors de la prise de compétence voirie par la Métropole, les débats ont amené l'assemblée délibérante à réfléchir au périmètre de la compétence transférée. S'il y avait une évidence concernant le transfert de l'ensemble des espaces dédiés à tous modes de circulation ainsi que leurs dépendances, le sujet du nettoyage ainsi que du déneigement des voies a semblé plus complexe.

L'esprit de la loi MAPTAM était notamment d'opérer ce transfert dans l'objectif de mieux organiser cette compétence et d'optimiser les moyens qui y étaient affectés. Dans cette perspective, si le sujet de la voirie pouvait être facilement isolé au niveau des moyens humains et financiers, et donc transférable dans son intégralité, la question du nettoyage ainsi que de la viabilité hivernale l'était moins. Pour rester cohérent, il a été nécessaire d'intégrer à la réflexion l'imbrication de ces missions dans l'organisation des communes. Les agents affectés à ces tâches travaillent sur voiries et trottoirs mais aussi dans les cours d'écoles, les parcs et jardins, les espaces sportifs, les aires de jeux. Transférer ces missions équivalait à découper les services communaux et donc les déstructurer et les doubler au sein de la métropole en organisant le management et le contrôle de l'activité. Un des risques aurait été de faire croître les effectifs globaux.

La légalité de cette répartition sur les pouvoirs de police générale de l'ordre public dévolus aux maires s'appuie sur l'article L2212-2 du CGCT, qui indique que le Maire doit assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publique. De même, dans l'ouvrage du CEREMA (Gestion du Domaine Public Routier, Etablissements Publics de Coopération Intercommunale et Voirie, de novembre 2014, collection Références), les conclusions de la fiche n°2 mettent en évidence les ambiguïtés de cette compétence « entretien » et montrent qu'en fonction du prisme que l'on choisit, usage ou sécurité, l'autorité compétente peut être la commune au titre du pouvoir de police général, ou le gestionnaire de voirie au titre du pouvoir de police de conservation.

Ce sont sur ces éléments d'organisation et de réglementation que la Métropole et les communes se sont appuyés pour laisser à ces dernières l'exercice du nettoyage et de la viabilité hivernale en « agglomération ».

Dans un processus pour faire évoluer cette répartition, l'impact que cela aurait sur les organisations des 71 communes de la Métropole nécessiterait une conduite de changement ambitieuse entraînant la mobilisation de tous, sur une longue période.

Concernant plus particulièrement la Ville de Rouen, celle-ci subit un trafic important tant en terme de véhicules légers que de poids lourds ou de transports en commun. L'état de la voirie s'en trouve fortement impacté. La Métropole a mobilisé des budgets conséquents et adaptés pour répondre à ces sollicitations. La construction du futur PPI apportera une lisibilité supplémentaire à cette politique d'entretien.

Sur la propreté des espaces publics, la Ville de Rouen supporte les problèmes de centralité dus à son attractivité et son positionnement géographique. Pour s'adapter à l'augmentation des incivilités et de la fréquentation du cœur de ville, la Métropole a proposé de mutualiser des matériels de propreté avec les communes qui le souhaitent. Elle s'appuie sur la Ville de Rouen pour la mise en œuvre de cette mutualisation.

Néanmoins, le contour de l'intervention de chacun des acteurs sur l'espace public reste aujourd'hui complexe. Cette complexité est renforcée par l'exercice différencié des pouvoirs de police en matière de voirie en agglomération et hors agglomération, ce que la Chambre dénonce toutefois, replacée dans la temporalité des évolutions législatives, cette situation s'explique aisément : la renonciation à l'exercice de ces pouvoirs de police en 2014, décidée par le Président de la Métropole sur la base des oppositions formées par les Maires, vaut pour la durée de son mandat. Hors agglomération, ces pouvoirs de police ont effectivement été dévolus au Président de la Métropole par l'article L.5217-3 du CGCT mais seulement depuis la modification introduite par la loi n°2017-257 du 28 février 2017.

Concernant la politique d'investissement de la Métropole, les élus métropolitains ont décidé de laisser la possibilité aux communes qui le souhaitent de participer au financement de travaux de voirie dans deux cas :

- la prise en charge d'un surcoût qualitatif initié par la commune ;
- la volonté d'accélérer la réalisation d'une opération.

Ces fonds de concours entrent dans le cadre de l'article L5215-26 CGCT, applicable aux métropoles par renvoi de l'article L5217-7 du même code et permettent de faire converger les « enjeux métropolitains » et les « enjeux communaux ».

La Chambre présente un tableau comportant pour certaines communes l'investissement moyen prévu au PPI et celui retenu lors des transferts. Ces données doivent être fortement relativisées.

Le tableau n°1 « évolution du ratio de voirie » fait apparaître les montants transférés et ceux établis dans le cadre de la création du PPI élaboré courant 2016. Outre le fait qu'un PPI a vocation à être actualisé, il est important de noter que la part « investissement » est composée du PPI, mais aussi des 20 % complémentaires. Leur vocation est de permettre la réalisation de quelques opérations non programmables (accompagnement d'opérations immobilières...), la réalisation d'aménagements de sécurité de type plateaux à proximité d'entrées d'écoles ou de travaux d'urgences qui engageraient la responsabilité de la métropole (exemples non exhaustifs). Intégrer ce pourcentage au montant de chaque commune a pour conséquence de faire évoluer de façon notable le montant de travaux d'investissements dédiés à chacune d'elle.

Les investissements peuvent concerner des travaux de régénération et les grosses opérations de requalifications. Dans ces deux cas, le prix au mètre linéaire peut varier de 1 à 4. La conséquence est qu'une commune faisant uniquement de la régénération réalisera potentiellement 4 fois plus de linéaire de voirie qu'une commune ne réalisant que des projets qualitatifs.

De même, certaines communes ont bénéficié ou bénéficient de subventions pour réaliser leurs voiries, notamment de l'ANRU. Les montants transférés étant nets, leur ratio pourrait paraître bas alors que des opérations importantes ont été réalisées.

En cumulant ces deux variables que sont le niveau qualitatif et le niveau de subvention, on ne peut que relativiser la représentativité des ratios proposés.

Dans le cadre de l'exercice de cette compétence, la Métropole a, dans le respect des engagements précédemment pris par les communes, systématiquement proposé à la réfection les voies les plus dégradées.

4. La solidarité intercommunale

Les transferts de compétences opérées ont également eu un impact sur les relations financières au sein du bloc communal. La Chambre reconnaît que la Métropole a développé une politique de solidarité avec ses Communes représentant près de 25 M€. Cependant, la Métropole et la Chambre ont une divergence sur la lecture de l'article 1609 nonies C VI du Code Général des Impôts. En effet, l'ensemble des mesures de solidarité ne sont pas dans un document unique dénommée « *pacte financier et fiscal* ». Néanmoins, au-delà de la simple forme soulevée par la Chambre, le fond des dispositions législatives du dossier est bien respecté : un renforcement de la solidarité entre les Communes. L'ensemble de ces dispositions a été débattue et votée dans les différentes instances jusqu'au Conseil de la Métropole. La solidarité financière et fiscale va ainsi bien au-delà du seul contrat de ville.

Par ailleurs, les dispositions de l'article 1609 nonies C VI sont bien respectées : « *A défaut d'avoir élaboré un tel pacte au plus tard un an après l'entrée en vigueur du contrat de ville, l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou la collectivité territoriale concernée est tenu d'instituer, au profit des communes concernées par les dispositifs prévus dans ce contrat de ville, une dotation de solidarité communautaire.* ». La Métropole a bien institué une dotation de solidarité communautaire conformément aux critères énoncés au code général des impôts. Elle n'a pas failli ni à ses obligations légales, ni à ses obligations de solidarité. Sur l'année 2018, c'est plus de 15 M€ qui sont reversés aux Communes membres selon des critères de solidarité, soit presque l'équivalent de la dotation d'intercommunalité perçue par la Métropole.

Enfin, le vote d'un pacte financier et fiscal tel qu'évoqué par la Chambre peut également poser question sur son contenu. En effet, les règles de dévolution des attributions de compensation, partie intégrante

de ce pacte, ne sont pas spécifiquement une compétence du Conseil de la Métropole mais de la commission supra-communale, la CLETC (Commission Locale d'Evaluation des Transferts de Charges). Les décisions de la CLETC, couplées aux votes des 71 Communes membres, s'imposent de fait à la Métropole sans vote de cette dernière. Néanmoins, exceptionnellement le Conseil de la Métropole peut déroger à ce processus. Le transfert des équipements rouennais a ainsi bénéficié d'une dérogation de 3M€ au titre des charges de centralité. Si on intègre l'ensemble des mécanismes, les charges de centralité prises en compte financièrement par la Métropole s'élèvent à plus de 5 M€.

Les décisions actant le montant des charges de centralité pour la Ville de Rouen sont le résultat de débats au sein de la CLETC lors des précédentes réunions mais aussi d'un vote du Conseil de la Métropole.

Par ailleurs, la Chambre indique que *'l'enveloppe A de la DSC n'est pas corrélée à la situation financière des communes'*. En effet, conformément à l'article 1609 nonies C VI 3^{ème} alinéa, la « *situation financière des communes* » n'est pas un critère. Les critères sont des critères de solidarités notamment : l'écart du revenu par habitant de la Commune et l'insuffisance de potentiel fiscal ou financier par habitant de la Commune. Ce critère est directement une prise en compte de la situation financière des communes et de leur « richesse ». La DSC institué par la Métropole respecte clairement cette obligation.

B. Les moyens de lutte contre le réchauffement climatique

La Métropole souhaite souligner que l'ambition et des travaux engagés ont conduit à l'approbation à l'unanimité de sa politique « climat air énergie » en octobre 2018, suivi de la publication de l'Accord de Rouen en novembre de la même année.

1. L'élaboration du plan climat énergie territorial

Suite à la nouvelle réglementation de 2016 relative à l'élaboration des PCAET¹, la Métropole a décidé de renforcer et de formaliser sa politique en matière de transition énergétique et écologique sachant que la date butoir du 31 décembre 2016 serait dépassée, suite à la décision nationale de transformer la CREA en Métropole en 11 mois, avec la prise de nombreuses nouvelles compétences opérationnelles, dont la transition énergétique. La Préfecture de Seine Maritime a ainsi été informée dès octobre 2016 de la démarche de la Métropole, de son ambition d'être labellisée Cit'ergie et du planning prévisionnel.

En lien avec ses nouvelles prises de compétences en matière d'énergie, la Métropole a souhaité développer ses orientations stratégiques et élaborer un plan d'actions exemplaire, innovant et intégré, issu d'une démarche participative² élargie à l'ensemble des acteurs du territoire.

Cette démarche a pris du temps et a nécessité d'approfondir les connaissances et les compétences de la Métropole en matière « climat air énergie ». A l'échelle régionale, la Métropole se positionne ainsi en tant que premier établissement ayant une stratégie « climat air énergie » approuvée, acteur dynamique³ du réseau des « obligés PCAET » piloté par la DDTM et prévoit de soumettre son PCAET à l'Autorité Environnementale en juin 2019 (1^{er} PCAET instruit en Normandie) pour une approbation en décembre 2019. A l'échelle nationale, la Métropole est sollicitée afin de partager son expérience autour de l'élaboration de son PCAET et de la mise en œuvre de sa démarche COP21 locale (cf PJ) :

- participation aux Assises Européenne de l'Energie à Dunkerque autour de la dynamique territoriale engagée ;

¹ Le décret n° 2016-849 du 28 juin 2016 et l'arrêté du 4 août 2016 relatifs au plan climat-air-énergie territorial ont fixés aux Métropoles l'obligation d'approuver leur PCAET avant le 31 décembre 2016. Il est toutefois à noter que la démarche de consultation publique des PCAET (Autorité environnementale, citoyens, services de l'Etat et de la Région) a été évaluée entre 8 et 9 mois selon le guide des bonnes pratiques de l'ADEME – sources : https://www.ademe.fr/sites/default/files/assets/documents/elus_1_essentiel_pcaet_2016_ref_8832.pdf.

² 2017-2018 : consultation trimestrielle du Conseil Consultatif de Développement de la Métropole afin de partager l'état d'avancement du PCAET

2019 (de février à avril) : lancement d'une concertation publique (en complément de la consultation publique réglementaire) afin de renforcer la stratégie « climat air énergie ».

³ Participation au réseau de la DDTM en tant qu'expert sur les thématiques liées au stockage carbone (2018) et le changement climatique (27 mai 2019)

- sollicitation de la part de la DDTM, de l'ADEME nationale et de collectivités territoriale afin de partager le retour d'expérience de la Métropole sur la déclinaison de son PCAET : COP21, stockage carbone, changement climatique.

PJ Climat n° 1 – lettre à la Préfète octobre 2016

PJ Climat n° 2 – lettre du Préfet juillet 2019

PJ Climat n° 3 – art presse-ADEME

PJ Climat n° 4 – art presse – TERRITOIRE ET CLIMAT

PJ Climat n° 5 – art presse – METROPOLE DE FRANCE

PJ Climat n° 6 – art presse – SMARTCITY MAG

La Métropole a ainsi été labellisée CIT'ERGIE® le 21 novembre 2018, devenant ainsi le premier territoire français engagé dans cette labellisation portée par l'ADEME : suite à la COP21 locale, 13 Communes en plus de la Métropole sont actuellement engagées ou certifiées dans ce label d'excellence des politiques « climat air énergie ».

Une démarche complète, encouragée par les services de l'Etat

En accord avec les services de l'Etat et de la Région, intégrés au comité technique du PCAET, la Métropole a renforcé l'ambition de son Plan Climat et a, pour cela, initié une démarche de *COP21 locale*. La Métropole se positionne ainsi en tant que coordinateur local de la transition énergétique de son territoire⁴ (mission définie par le Code de l'environnement⁵), en articulation

avec la Région qui a été désignée comme « chef de file » de la stratégie territoriale en matière de climat d'air et d'énergie.

Les initiatives de la Métropole sont soutenues par les services de l'Etat comme en atteste l'avis rendu en juillet 2019 par le Préfet sur le PCAET métropolitain et le rôle qu'endosse la Métropole dans la dynamique engagée localement.

En parallèle, 70 Communes se sont engagées dans l'Accord de Rouen pour le climat (NB : hors Hautot-sur-Seine).

2. Actions de la Métropole pour le climat

La Métropole n'a bien sûr pas attendu l'élaboration du PCAET pour avoir une action rigoureuse et engagée pour le climat et le développement durable.

La Métropole s'est engagée dans une politique volontariste de maîtrise de l'énergie dès 2009, avec la constitution au sein de ses équipes d'un service « Espace Info Energie » (EIE) et « conseil en énergie partagé » (CEP). Avec le passage en Métropole en 2015, ces missions ont été intégrées aux compétences obligatoires.

Service « Espace Info Energie »

Un processus d'élaboration innovant

- bilan après 10 ans : 13 000 conseils personnalisés, 21 000 personnes sensibilisées et plus de 200 animations réalisées sur le territoire ;
- détails des missions de l'Espace Info Energie :
 - o accompagner les projets de rénovation énergétique pour les maisons individuelles et les copropriétés ;
 - o lutter contre la précarité énergétique ;
 - o Contribuer à la structuration du réseau actuel d'acteurs de la rénovation énergétique, intégrant la Région ;
 - o sensibiliser les citoyens à la maîtrise de l'énergie et promouvoir ce service public, neutre et gratuit.
- exemple d'outils réalisés par la Métropole :
 - o thermographie aérienne, réalisée dès 2008-2009 ;
 - o accompagnement de « quartiers homogènes » depuis 2011.

⁴ Cf. Alinéa III du décret n° 2016-849 du 28 juin 2016

⁵ Cf. Alinéa III du décret n° 2016-849 du 28 juin 2016

Service « Conseil en énergie partagé »

- détails des missions :
 - o apport d'ingénierie technique et financière pour l'ensemble des 71 communes ;
 - o accompagnement renforcé des 45 communes de moins de 4 500 habitants dans l'élaboration et la mise en œuvre de leur stratégie de maîtrise de l'énergie.
- exemple d'outils réalisés par la Métropole : création d'un réseau de partage des bonnes pratiques pour l'ensemble des communes.

La Métropole a également été active sur le volet mobilité avec des nombreuses réalisations :

- 2010 : Système d'aide à l'exploitation et à l'information des voyageurs
- 2011 :
 - o FILO'R (Transport à la demande : 34 communes-50 000 habitants) ;
 - o participation au projet régional ATOUMOD, vaste projet d'intermodalité.
- 2012 :
 - o P+R du Zénith ;
 - o renouvellement des rames de tramway ;
 - o réaménagement de la ligne 7.
- 2013 :
 - o P de Mesnil-Esnard ;
 - o extension du P+R de Rouges Terres.
- 2014 :
 - o aménagement de T3 à Canteleu ;
 - o mise en place des lignes Fast ;
 - o PDU ;
 - o Pôles d'Echanges Multimodal Oissel/Malaunay ;
- 2015 : Nouveau dépôt Bus des TAE.

Etant de nature transversale, la politique « climat air énergie » intègre et coordonne les actions du PLUi, du PLH, du PDU, des chartes forestière et agricole, ou encore du plan biodiversité afin de renforcer la transition énergétique et écologique du territoire.

Ce programme d'actions est une feuille de route pour conduire la stratégie métropolitaine à travers la mise en œuvre d'actions précises et/ou d'engagements consolidés au regard des connaissances nationales, régionales ou locales. La Métropole a ainsi identifié le financement des actions dont elle avaient la compétence⁶ et les leviers d'actions à mettre en œuvre avec ses partenaires⁷ pour soutenir par exemple le financement de la rénovation des logements par le tiers financement dont la réflexion a déjà été engagée par la Région Normandie.

En matière de moyens financiers, le PCAET détaille au sein de chaque fiche les moyens dédiés à sa mise en œuvre.

A titre d'illustration, les fiches action n°1 et 2 indiquent les moyens financiers dédiés à la mise en œuvre des actions de rénovation énergétique des bâtiments :

- 2.5 M€/an pour l'aide à la rénovation énergétique du parc social ;
- 700 k€/an pour l'aide à la rénovation énergétique du parc privé ;
- 250 à 400 k€/an liés au fonctionnement du service d'accompagnement des projets de rénovation (privé et public) ;
- 2 M€ pour la période 2018-2021 pour la rénovation des bâtiments publics en articulation avec les fonds alloués par la Région.

Concernant les actions relatives à la mobilité, l'engagement le plus concret est le développement des transports en commun. Au total, 95M€ seront dédiés à l'amélioration des lignes de bus et au développement du tramway. L'investissement principal (78M€) sera consacré à l'aménagement de l'Arc Nord-Sud qui offre depuis mai 2019 un haut niveau de service avec de nouvelles correspondances pour le métro, TEOR, d'autres lignes de bus, etc. D'autres aménagements intermodaux sont également précisés dans la fiche n°11, notamment la gare de Rouen rive-droite (6 M€), les autres gares (4,5 M€)

⁶ Exemple - Fiche action n°1 : service d'accompagnement des projets de rénovation, 250 à 400k€/an, aides à la rénovation énergétique du parc social, 2.5M€ sur la période 2019-2024...

⁷ Exemple – Fiche action n°1 : partenariats identifiés : Europe, Région, autres EPCI normands [...]

et le développement des parking-relais (7,6 M€) ... La politique incitative de la Métropole en matière de transport a déjà permis de noter une amélioration notable de la fréquentation, avec par exemple un nombre de déplacements sur le réseau TCAR qui est passé de 42,7 millions en 2017 à 44,4 millions en 2018 soit une hausse de 4%.

La Métropole souhaite également souligner sa candidature à l'appel à projets Territoire d'Innovation de Grande Ambition porté par l'Etat dans le cadre du 3^{ème} volet du Programme d'Investissement d'Avenir. Le projet présenté par l'établissement porte sur la mobilité avec comme principaux objectifs affichés : se déplacer autrement, encourager la multimodalité, proposer de nouveaux modes de déplacement et diminuer l'impact environnemental des déplacements. Il se décline en 7 actions complémentaires parmi lesquelles le développement du véhicule autonome décarboné qui est déjà en expérimentation en zone urbaine.

PJ Climat n°7 - Présentation TIGA

PJ Climat n° 8 - Présentation TIGA commission n°1

La Métropole s'est également fortement engagée dans le développement de réseaux de chaleur, notamment au niveau de la Petite Bouverie (47 M€ d'ici 2022) et du réseau de Grand-Couronne et de la Rive Gauche (42 M€ d'ici 2025).

3. Pilotage et évaluation des plans d'actions

L'année 2019 représente la première année de mise en œuvre du Plan Climat et de l'Accord de Rouen. La Métropole souhaite installer et faire fonctionner, dès à présent, un conseil d'évaluation de la transition énergétique, dont les missions seront de suivre et d'évaluer l'avancement du PCAET et la dynamique territoriale de transition. Ce conseil est amené à apprécier et objectiver l'évaluation faite par la Métropole et vérifier que les politiques et engagements des acteurs du territoire contribuent bien à la trajectoire-objectif fixée par le PCAET. Dans la continuité de la dynamique de la COP21, il est proposé une démarche d'évaluation participative avec la création d'un conseil d'évaluation composé d'acteurs locaux.

PJ Climat n° 9 – note Conseil d'Evaluation de la Transition Ecologique

À l'instar du groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat chargé de fournir des évaluations détaillées de l'état des connaissances scientifiques sur le changement climatique, la COP21 Rouen Normandie s'accompagne d'un groupe d'experts scientifiques intitulé « GIEC local ».

Sous la présidence de Benoit LAIGNEL, 15 experts ont été sollicités pour composer ce GIEC local et apporter une approche scientifique et neutre autour de dix thématiques : climat, psychologie sociale, ressources en eau, agriculture, biodiversité, qualité de l'air et santé publique, urbanisme et architecture, mobilité et aménagement, énergie, économie et sciences politiques.

L'objectif du GIEC local est de dresser et de partager un état des lieux des connaissances scientifiques disponibles sur le changement climatique et sur ses impacts à l'échelle du territoire de la Métropole, d'identifier les conséquences socio-économiques des changements attendus et de proposer des pistes de réflexion permettant d'envisager l'adaptation du territoire au changement climatique. Les travaux réalisés dans ce cadre prendront différentes formes :

- des rapports « globaux » offrant une vision détaillée de l'impact du changement climatique sur le territoire selon différents scénarii : augmentation du prix des énergies ; épisodes d'inondations plus nombreux et plus intenses ; situations prolongées de canicule...
- des rapports « synthétiques », permettant de partager les travaux du GIEC local avec le grand public sous un format pédagogique et vulgarisé, facilitant l'appropriation des enjeux climatiques.

Le GIEC local s'est également engagé dans l'Accord de Rouen pour le climat

PJ Climat n° 10 – Accord de Rouen

PJ Climat n° 11 – fiche psychologie sociale

PJ Climat n° 12 – fiche climat

C. La gestion des ressources humaines

1. La stratégie de pilotage des ressources humaines

Comme relevé par la Chambre, les dépenses de personnel de la Métropole représentent environ 16% du budget de fonctionnement de l'établissement en 2018, comme en 2017. Ce pourcentage est en deçà des moyennes observées au sein des autres métropoles – plus de 25% –, alors que de nombreux services publics sont internalisés, dont celui de l'eau dont le périmètre en régie qui est le plus large de France. La Métropole a connu d'importantes modifications de son champ de compétences sur la période du contrôle qui se sont accompagnées d'une évolution de ses effectifs. 322 postes ont été pourvus entre 2014 et 2017 et 251 emplois budgétaires nouveaux ont été créés pour accueillir les agents

Des dépenses de personnel représentant une part très minime des charges de fonctionnement

concernés par ces changements. Le dimensionnement des services a dû être ajusté au fur et à mesure des transferts et se poursuit dans une dynamique d'amélioration continue. Les hausses d'effectifs dues aux transferts de compétences ou de mise en place de services communs avec les communes font quant à eux l'objet de mécanismes de compensation financière en termes de recettes ou de moindres dépenses.

Afin de piloter sa masse salariale, la Métropole a défini une stratégie de gestion des ressources humaines qui repose sur les valeurs ci-dessous :

- le développement de la qualité de vie au travail qui inclut notamment l'implication des agents dans la conduite du changement, le développement des compétences managériales et la lutte contre l'absentéisme compressible ;
- l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes et la lutte contre les discriminations ;
- le développement d'un dialogue de gestion rétrospectif et prospectif et du contrôle interne ;
- la préoccupation du dialogue social.

Une politique RH cohérente avec les enjeux métropolitains

De plus, elle s'intègre dans la politique générale de l'établissement visant non seulement à mesurer la performance et s'améliorer en continu, mais également à favoriser la transversalité et la subsidiarité.

Elle est mise en œuvre à travers différents outils et procédures élaborés avec les agents et l'encadrement tels que :

- un répertoire des emplois, base pour une gestion prévisionnelle d'évolution des emplois et compétences, notamment sur les emplois à fort risque d'inaptitudes physiques. Il est également utilisé par les conseillers en mobilité et par la commission Repositionnement, Reclassement, Réorientation, qui examine les situations d'agents en mobilité dite « subie ». Ce répertoire est un outil précis, concret et efficace, qui permet d'assurer également la cohérence avec une politique salariale basée sur le niveau de responsabilité de l'emploi mise en place dès 2013 dans une logique conforme à celle définie par le RIFSEEP en 2014 ;
- une étape de projection pluriannuelle, incluse dans la procédure de préparation budgétaire. Les directions échangent avec la Direction des Ressources Humaines sur leur projection de besoins en moyens humains et en compétences à minima sur les 3 prochaines années ;
- un plan de formation, défini annuellement à partir d'un recensement pluriannuel portant sur les besoins en formation collective et sur les besoins en formations individuelles ;
- des actions de sensibilisation à la lutte contre les discriminations, notamment celles liées au genre et à l'occasion des recrutements ;
- un plan d'actions « bien vivre ensemble au travail » élaboré en concertation avec les partenaires sociaux.

En matière de compétences, un travail de définition de critères, piloté par la DRH et associant des encadrants et agents, a été mené en 2016 et a permis d'aboutir à :

- l'évolution des formulaires d'entretiens professionnels pour 2017 ;

Améliorer la gestion des informations RH : un dossier prioritaire

- la création d'un socle de base de missions managériales pour chaque strate hiérarchique de l'établissement, dont les missions sont inscrites dans les fiches de poste concernées ;

- la définition de compétences clés par strates managériales avec incidence sur les fiches de poste / l'entretien professionnel et la formation / le recrutement.

En parallèle, la Métropole a engagé une réflexion sur l'évolution de son système d'information RH. Les limites de la solution logicielle utilisée ont été identifiées et les moyens de le faire évoluer ont été étudiés. Le travail d'élaboration d'un cahier des charges complet, répondant à toutes les attentes de l'établissement, était particulièrement complexe et, par conséquent, long. Le nouvel outil permettra de sécuriser les données, notamment en permettant le dialogue avec les autres logiciels utilisés, et en automatisant certains traitements qui nécessitaient encore des interventions ou des suivis manuels via excel. Ce nouveau système d'information, déjà opérationnel pour le traitement de la paie, est en cours de développement et sera totalement déployé fin 2019.

Il permettra également de mettre en place une palette plus complète d'indicateurs qui structureront le dialogue de gestion entre la direction des RH et les départements et assureront une gestion optimisée de la masse salariale. Des tableaux de bord sont déjà transmis mensuellement aux départements, complétés de réunions bimestrielles, voire mensuelles selon les besoins.

Parallèlement, les directions des RH et de la Gestion Publique et Fiscalité travaillent ensemble à développer d'autres indicateurs destinés à être intégrés dans le recueil d'indicateurs à destination de l'exécutif et des encadrants, notamment sur la composition des effectifs, les mobilités et l'ancienneté des agents. Les premiers indicateurs relatifs à l'absentéisme y sont déjà intégrés.

La Métropole précise également qu'un ajustement des actions de contrôle interne a été engagé début 2019 afin de renforcer la maîtrise des éléments reçus tant au niveau des heures supplémentaires que des astreintes effectuées, associant l'échelon central comme les services eux-mêmes.

2. Le temps de travail

L'octroi de jours « hors période », proches des congés dits de fractionnement, à tous les agents est automatique en fonction de leur quotité de temps de travail et non du calendrier de prise des congés. Cette automaticité a été mise en place à partir du constat fait en 2011, de l'octroi systématique à tous les agents dans la mesure où ces derniers s'organisaient de sorte à pouvoir bénéficier du plafond. Il a alors été considéré comme improductif le temps important consacré au calcul de l'octroi de ces jours. De même, les simulateurs mis à disposition par les centres de gestion pour le calcul du temps de travail ne décomptent pas les jours de fractionnement de la durée effective du temps de travail.

Concernant les jours dits « d'harmonisation », il est à noter que pour les 3 cycles de travail ouvrant droit à des jours de réduction du temps de travail (RTT), ces derniers ont été diminués de 5 jours de manière à ce que la mise en œuvre de cette disposition soit sans incidence sur la durée annuelle du temps de travail. Pour exemple, alors que le cycle 38h45 permettait d'ouvrir droit à 22 jours de RTT, ce nombre a été fixé à 17 jours ($22 - 5 = 17$).

Quant au cycle de travail de 35 heures par semaine, il est à souligner qu'il est exclusivement ouvert à des emplois soumis à des sujétions permettant légalement de déroger au cycle de 1607h. La durée du temps de travail est fixée à 1 519 heures par an en raison des sujétions telles que le travail en journée continue et/ou à partir de 5h et/ou le dimanche, les jours fériés et/ou en horaires décalés sur les emplois listés dans l'annexe du règlement relatif à l'organisation du temps de travail (exemple : ripeur, gardien de déchetterie ou agent d'accueil et de surveillance des musées). Dès lors, la différence de 88 heures correspondant ne saurait entrer dans le calcul de perte de main d'œuvre. En ce sens, l'évaluation faite par le Chambre apparaît surestimée, à la fois parce qu'elle ne semble pas prendre en compte ces

horaires spécifiques de travail liés à la pénibilité de certains métiers ou à des particularités de rythmes prévus par les textes applicables, mais aussi parce que l'augmentation du temps travaillé ne peut pas générer mécaniquement un nombre proportionnel de postes, notamment dans le cas des petits services.

Ces dispositions n'ont effectivement pas fait l'objet de délibération. Une mise en conformité sera effectuée pour mi 2020. L'assemblée délibérante sera ainsi saisie sur le cadre permettant de déroger aux 1607 heures annuelles pour les emplois qui peuvent accéder au cycle de 35 heures hebdomadaires (pénibilité).

Les périodes de transferts successifs ont été peu propices à mener un chantier de mise à plat du temps de travail. Consciente de la nécessité de le faire, la Métropole a entamé ce travail et annoncé ce chantier auprès tant de l'encadrement que des partenaires sociaux avant la publication de la loi de transformation de la fonction publique du 6 août dernier.

En matière d'organisation des astreintes, une mise à plat du dispositif et de son règlement a démarré courant de l'été 2019 afin d'aboutir pour la fin d'année 2019. Depuis janvier 2019, le contrôle interne des astreintes majorées a été renforcé par une vérification systématique.

3. La rémunération

L'article L. 5211-4-1 du CGCT prévoit que « les agents transférés en vertu des alinéas précédents 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 ». La Métropole Rouen Normandie est donc tenue d'appliquer ces dispositions. Sachant que le régime indemnitaire de notre établissement ne permet plus, depuis le passage en CREA, au personnel recruté de se voir appliquer des avantages acquis en application du troisième alinéa de l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, la plupart des agents qui en bénéficiaient (ceux de la Communauté d'Agglomération Rouennaise et de celle d'Elbeuf Boucles de Seine) sont légitimes à le conserver par application de l'article L. 5211-4-1 du CGCT sans que la Métropole ait le choix de leur imposer le sien.

La seule solution pour que l'agent n'ait pas le choix serait pour la Métropole d'offrir un régime indemnitaire plus favorable que celui qu'il détenait au moment du transfert. Or, une telle mesure est par essence coûteuse. Il n'a en effet pas été fait le choix d'une harmonisation systématique par le haut qui aurait été coûteuse pour l'établissement et en déséquilibre avec les régimes accordés dans les communes membres. A titre d'exemple, son coût avait été estimé en octobre 2016 à plus de 2 millions d'euros par an, soit un montant très supérieur à celui de la gestion différenciée des régimes indemnitaires.

La majeure partie des personnels recrutés par voie de transfert en 2015 et en 2016 s'est vu appliquer le même régime indemnitaire. 84 d'entre eux ont demandé à conserver le régime indemnitaire de leur collectivité d'origine en vertu de l'article L. 5211-4-1 du CGCT.

Depuis le 1er janvier 2010, un régime indemnitaire identique a été appliqué de plein droit à tous les agents recrutés par une autre voie que le transfert. Le nombre de ces derniers, cumulé à celui des agents ayant intégré l'établissement par la voie du transfert et ayant opté pour ce régime indemnitaire, porte, au 1er janvier 2019, à 878 (sur 1556) le nombre d'agents à statut public qui relèvent du régime de droit commun de l'établissement, soit plus de 56%.

On peut donc noter une augmentation sensible de la proportion d'agents qui bénéficient du régime indemnitaire de droit commun et ce, sans avoir généré d'augmentation budgétaire importante. Cette convergence s'opère notamment au fur et à mesure des départs voire des évolutions d'emplois. En effet, dans la mesure où le régime indemnitaire conservé au titre du droit d'option n'évolue plus, il arrive que le régime indemnitaire de droit commun devienne plus avantageux.

Si la Métropole considère avoir fait des efforts de conviction important pour favoriser la convergence des agents transférés sur son régime de droit commun, elle constate cependant ses limites sans incitation aux conséquences financières lourdes. Une évolution réglementaire dans le cadre des transferts, fusion ou extension de périmètre apparaît nécessaire pour résoudre en profondeur cette difficulté majeure.

Quant à l'irrégularité de la prime instituée par la Commune de Rouen, identifiée dans un rapport de la Chambre Régionale des Comptes de 2017, la Métropole ne pouvait pas en avoir connaissance au moment des transferts de 2015 et 2016. La Commune ayant depuis pris les dispositions nécessaires, la Métropole les prendra en compte dans le cadre d'une délibération regroupant les primes et indemnités accordées aux agents à statut public qu'elle soumettra à son assemblée délibérante d'ici la fin 2019.

La gratuité sur le réseau ASTUCE permet aux agents de se déplacer entre les 55 sites de travail répartis sur le territoire métropolitain à moindre coût pour l'établissement. L'objectif n'est donc pas uniquement de prendre en charge leur déplacement domicile-travail en transports en commun pour lequel l'employeur a une obligation de prise en charge pour moitié. L'URSSAF lors de son contrôle en 2014 s'est interrogée sur la nécessité de déclaration en avantages en nature de ce dispositif et n'a pas fait de remarque particulière relative à cet octroi à titre gratuit au personnel.

Il ne s'agit pas d'une prise en charge d'abonnements annuels, mais du remboursement unitaire des déplacements. Ainsi, un agent qui n'utiliserait son titre de transport qu'une fois dans l'année ne générerait que le paiement du coût d'un ticket par la Métropole à l'exploitant des transports en commun.

A titre d'illustration, le montant remboursé au délégataire en 2017 (129 134 € TTC) équivaut :

- soit à 1 titre de transport par semaine par agent par an $[129\,134\,€ / 1,70\,€ \text{ par ticket} / 1756 \text{ agents sur emplois permanents à statuts public et privé} = 43 \text{ titres de transport par an}]$;
- soit à la prise en charge obligatoire de la moitié du coût d'un abonnement annuel au réseau Astuce pour moins d'un tiers de l'effectif $[129\,134\,€ / (495\,€ \text{ d'abonnement} / 2) = 521 \text{ prises en charge à } 50\% \text{ d'une carte Astuce d'un coût annuel de } 495€]$.

Pour ces raisons, il n'a pas semblé judicieux d'appliquer une mesure non mise en cause par l'URSSAF qui ne serait pas dans l'intérêt de l'utilisation des deniers publics. Une vigilance s'exercera cependant sur cette question pour en contenir les effets.

4. Les évolutions en cours

Les modalités de délibérations de l'établissement – tableau des effectifs - ont été révisées courant 2019 pour intégrer des éléments relatifs à chaque emploi créé notamment en précisant leur cadre d'emplois et leur rattachement hiérarchique.

La présentation des emplois de Cabinet, ainsi que les crédits affectés à cette dépense, ont été approuvés à l'occasion d'une délibération sur le tableau des emplois au Conseil métropolitain du 27 mai 2019. Il est à noter que la Métropole reste sensiblement en-deçà des possibilités en nombre et enveloppe budgétaire offertes par la réglementation (usage oscillant entre le tiers et la moitié des possibilités).

En ce qui concerne l'annexe 3 « absentéisme », il est à noter une erreur dans le calcul du pourcentage de 10,1% susmentionné pour 2016. En effet, le périmètre des données 2016 transmises n'est pas le même que celui des données 2014 et 2015. Ce dernier est en jours ouvrés et prend en compte les agents à statut privé et leurs absences alors que celui de 2016 est en jours calendaires (conformément à la méthode de calcul utilisée pour les bilans sociaux inter fonction publique) et ne prenait pas en compte les agents à statut privé et leurs absences.

Un tableau explicatif permettant de raisonner à périmètre constant est annexé.

PJ RH n° 1 – tableau synthèse absence

Le taux ci-annexé montre, à périmètre constant avec ceux de 2014 et 2015, un taux en 2016 à 6,95% et non 10,1%.

Le taux d'absentéisme est certes en hausse mais dans de moindres proportions. Quant à l'analyse des causes de cette hausse, le pilotage du plan d'actions de lutte contre l'absentéisme ainsi que celui de la démarche de prévention des risques professionnels sont à l'œuvre. Ils ont d'ores et déjà permis d'identifier l'impact qu'a pu avoir sur ce taux, l'intégration des agents transférés des musées et de l'entretien de la voirie, dont les taux de maladie sont supérieurs à la moyenne du personnel de l'établissement. Des démarches en profondeur ont été engagées dans ce secteur en matière de prévention des risques professionnels.

De même, des indicateurs de suivi de l'absentéisme ont été intégrés aux tableaux de bord destinés à la direction de l'établissement et son exécutif dès le second semestre 2019.

La Métropole a conscience du nombre important de jours de Compte Epargne Temps et s'est déjà interrogée sur la pertinence d'établir des provisions. A ce jour, le choix a été fait de ne pas délibérer en faveur de l'indemnisation des jours de CET. Par conséquent, ceux-ci ne peuvent être pris que sous forme de congés. De même, le choix a été fait de ne pas remplacer les agents absents lorsqu'ils prennent leurs droits à congés acquis au titre de leur CET. Complémentairement, le remboursement des jours de CET d'un agent métropolitain mutuant auprès d'une autre collectivité devient de plus en plus rare. Une généralisation de la pratique des collectivités d'accueil à refuser la prise en charge a été observée. L'établissement s'inscrit également dans cette dynamique dans la mesure où l'article 11 du décret n°2004-878 du 26 août 2004 modifié prévoit que la prise en charge est une possibilité conditionnée à un accord entre les collectivités ou établissements d'accueil et d'origine.

D. Une conduite de projet maîtrisée : l'opération du 108

1. L'opération de construction

Au début des années 2010, dans le cadre de l'étude pour le développement urbain vers l'Ouest de l'agglomération afin de reconquérir les espaces industrialo-portuaires déqualifiés et de reconvertir les délaissés SNCF, il est apparu opportun d'implanter des bâtiments constituant des marqueurs bâtis forts.

Ce projet répondait également à la volonté de renforcer le rôle du Grand Port Maritime de Rouen en faveur des activités économiques et d'envisager un habitat conçu selon les principes du développement durable et de réappropriation des berges Sud de la Seine.

Après l'aménagement de la presqu'île Rollet, ex île aux charbons, en parc naturel et la construction du 106 dédié à la diffusion et la pratique des musiques actuelles, différentes hypothèses ont été étudiées pour renforcer l'attractivité : bâtiments tertiaires, grand espace d'exposition muséal (accueil de la collection nationale de panoramas peints XXL), annexe du centre Beaubourg, nouvel opéra. La démolition du hangar 108, dont le gabarit et les affectations commerciales par le grand port de Rouen apparaissaient peu valorisants, est apparu comme une opération opportune pour édifier un bâtiment sur un emplacement symbolique près du sixième franchissement, à la confluence du fleuve et du futur canal artificiel de gestion des eaux de pluie du quartier Flaubert.

Parallèlement, les réflexions concernant l'adaptation et la rationalisation des locaux de travail des services centraux de la nouvelle Communauté d'agglomération Rouen Elbeuf Austreberthe (CREA) née au 1er janvier 2010 sont apparues comme une option pour maîtriser la construction à cet emplacement d'un équipement répondant aux besoins de l'EPCI. Il constitue un démonstrateur en termes de construction à haute performance énergétique et d'architecture contemporaine emblématique de l'éco-quartier en projet.

Dès 2011, il a été confié à l'équipe pluridisciplinaire d'urbanisme en charge de l'éco-quartier de faire une étude de faisabilité technique et de paysage pour déterminer l'épannelage, la volumétrie et les conditions réglementaires en termes d'urbanisme réglementaire, de zones d'aléas du PPRI, de transports.

Au premier semestre 2012 un scénario s'est dégagé en ce sens. Durant cette période, tant que toutes les conditions de la faisabilité n'étaient pas vérifiées, il a été maintenu la mention de la réalisation d'un « grand équipement public » sur les documents d'urbanisme et les plaquettes d'information destinées aux communications publiques.

Un projet répondant à des enjeux urbains, économiques, fonctionnels et de développement durable

L'effet moteur attendu de la part du bâtiment 108 s'est révélé une stratégie probante. Ainsi, le programme puis la réalisation de deux opérations sur capitaux privés - mais engagées à l'initiative du Grand Port Maritime et de la Métropole - qui peinaient à trouver des offres d'un niveau de qualité ou d'équilibre économique satisfaisant, se sont concrétisées dès que le projet de l'architecte Jacques Ferrier a été rendu public - pour le bâtiment 107- et moins d'un an après son achèvement pour le programme du 105.

Enfin, le schéma immobilier sur lequel repose le programme consistait à regrouper 10 sites vers 4, à céder les propriétés historiquement acquises ou transférées à l'établissement et à réduire les locations de surfaces tertiaires coûteuses.

Le projet, comme le relève la Chambre, a été réalisé en s'appuyant sur une équipe d'architectes dotée de références importantes et désignée par un jury de personnes qualifiées. Le chef de projet présent depuis l'étude de programmation jusqu'à la réception a été le référent de la maîtrise d'œuvre et a pu former une véritable équipe pour mener à bien le projet.

La technicité du projet, par sa conception environnementale innovante, nécessitait également un accompagnement pour s'assurer que les contraintes spécifiques à un bâtiment passif de cette ampleur seraient respectées. Il a ainsi été décidé d'investir dans une prestation d'assistance à maîtrise d'ouvrage permettant d'évaluer les éléments relatifs à la performance énergétique globale du bâtiment.

Comme le fait remarquer la Chambre, le bâtiment a pu faire l'objet d'un emménagement des services à la date prévue initialement, compte tenu des deux avis favorables de la commission de sécurité et du CHSCT, obtenus respectivement les 20 et 21 juin 2017. Seuls le parking du sous-sol et la terrasse du 6ème étage présentaient des restrictions d'utilisation au moment de l'arrivée des premiers agents. La survenance d'un avis défavorable aurait entraîné de facto, le report de l'emménagement des services pour des questions notamment de responsabilité.

Le respect de ces délais a permis de ne pas modifier les modalités de restitution des locaux précédemment loués et de maintenir les déménagements durant la période estivale permettant une opérationnalité complète dès la rentrée de septembre 2017.

La Chambre a indiqué que certaines réserves n'étaient toujours pas levées au moment où son rapport a été établi. Il est à préciser qu'à la date de la présente réponse, il reste 3 réserves :

- une reprise des garde-corps tôlés des cages d'escaliers (défaut esthétique) ;
- un défaut de mise en œuvre des pentes des couvertines (sans risque pour la pérennité du bâti) ;
- la transmission des documents et justifications permettant de lever les avis défavorables et suspendus.

Ces réserves sont en cours de traitement par l'entreprise titulaire.

Une opération conduite conformément à ses objectifs

La spécificité du 108 réside dans la performance énergétique recherchée sur un bâtiment tertiaire de cette taille. Au moment de sa conception puis de sa construction, peu de bâtiments répondaient à ces critères de performance. Aussi un travail continu a été réalisé pour permettre de conduire à une labellisation. Cette dernière est en cours d'obtention auprès de

« La Maison Passive » (le dossier a été transmis le 27 mai 2019 dès que l'ensemble des données a pu être récolé), qui a confirmé que le l'obtention de la labellisation pourrait intervenir mi-septembre 2019, soit environ 2 ans, le délai moyen ordinaire constaté étant de 3 ans et demie.

La plus-value qualitative exprimée par le Maître d'Œuvre dans le choix de verres dichroïques en cours d'exécution des travaux, ne pouvait en effet être exigée de l'entreprise de travaux sans modification contractuelle par voie d'avenant au marché de travaux.

Conformément à la réglementation applicable à la passation du marché, article 20 du Code des Marchés Publics et sauf cas dérogatoire non applicable au cas d'espèce, les marques sont strictement interdites dans les cahiers des charges au stade de la consultation afin d'éviter toute discrimination.

Il est à préciser que cette plus-value dont le devis initial s'élevait à 387.657 euros HT, a été ramenée à 360.000 euros HT dans le cadre de discussions avec l'entreprise titulaire du marché de travaux, puis intégrée dans l'avenant N°1.

Par ailleurs, la réglementation ne permet pas d'établir de relation contractuelle entre l'Acheteur Public et le sous-traitant d'un titulaire de marché public.

2. Le financement du projet

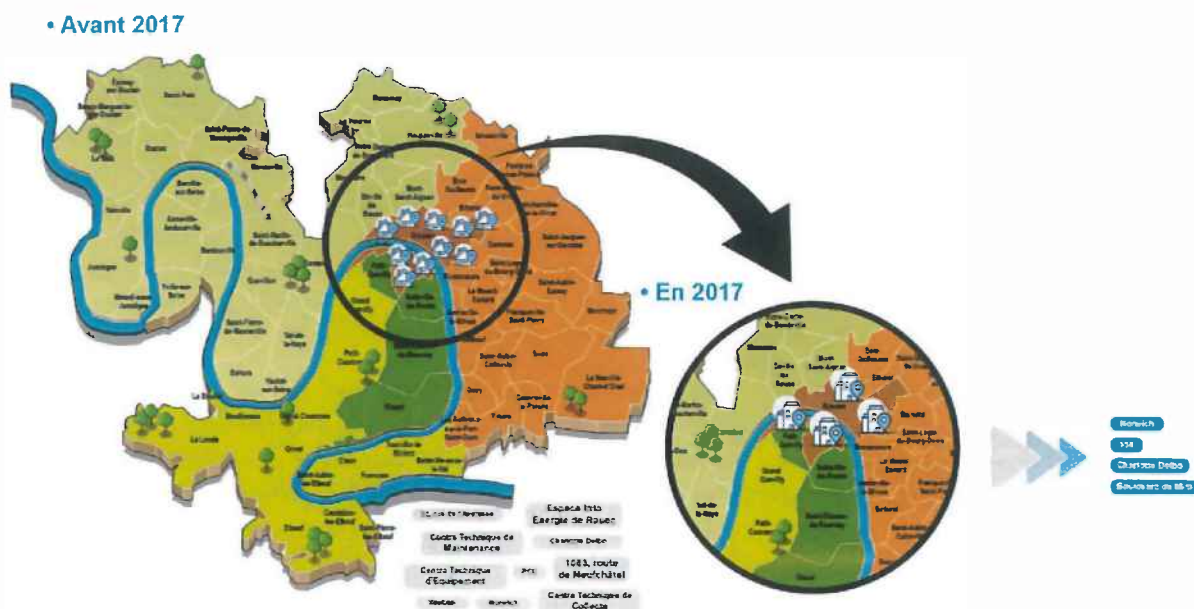
*Un projet très soutenu
financièrement et source
d'économies en
fonctionnement*

Le bâtiment du 108 a fait l'objet, comme tous les projets de la Métropole, d'une attention particulière en termes de maîtrise de la dépense publique. La Chambre souligne le respect de l'enveloppe globale et la recherche de financement du projet sur les programmes d'investissement d'avenir de l'état et d'une subvention régionale ainsi que d'un emprunt contracté auprès de la BEI.

La clôture des marchés de maîtrise d'œuvre et des marchés de travaux, suspendue à la présentation du solde du marché de titulaire, permettra de constater la tenue globale de l'enveloppe allouée au projet. En effet, le DGD transmis par l'entreprise en date du 28 septembre 2018 fait état d'un solde à régulariser maximum de 152 870,48 €HT, se décomposant en deux parties :

- 119 092,20 €HT correspondant à des travaux qui ont fait l'objet d'un ordre de service mais pas d'un avenant. Ce montant est par conséquent déjà intégré au bilan financier actuel sur lequel la Métropole n'a pas de contestation ;
- 33 778,28 €HT correspondant à des devis estimés soumis par l'entreprise mais devant encore être examinés.

Le montant de l'enveloppe du programme fixé à 30M €TTC étant supérieur au cumul des sommes mentionnées dans le DGD, le solde des marchés ne remettra pas en cause le respect du budget global de l'opération.



3. La stratégie d'implantation des services

Le 108 résulte d'une opération immobilière ayant pour objet de réduire le nombre d'implantations des services centraux et donc leur coût, tout en favorisant la maîtrise de l'enjeu énergétique par la construction d'un bâtiment performant à énergie positive. Le nouveau siège de la Métropole se veut également un bâtiment signal au cœur du futur quartier Rouen Flaubert et démonstrateur au plan des principes de développement durable dans les techniques de bâtiment. Il représente également la mise en œuvre du schéma global d'implantation des principaux sites élaboré dès 2011 (cf annexes) qui a connu des adaptations majeures eu égard aux transferts de compétences même s'il n'a pas fait l'objet d'une formalisation et d'une communication spécifique.

PJ 108 n° 1. – tableau amort 108-delib 60612+note STUPE 12952

Ce bâtiment regroupe la Direction Générale, la Présidence et le Cabinet ainsi que trois Départements sur sept, à savoir Attractivité, Communication, Solidarité/ Ressources et Moyens/Territoires et Proximité. Cette répartition répond au souhait émis dès 2011 de regrouper, autant que possible, les directions de chaque Départements sur un même site afin de faciliter les fonctionnalités propres à chacun.

Les sept Départements de la Métropole se répartissent globalement comme suit : le Département Services aux Usagers et Transition Ecologique au Boulevard du Midi, le Département Développement Economique à Opensen (pour répondre à la volonté de synergie avec la CCI et RNI), et les deux Départements Espaces Publics Mobilité Durable et Urbanisme Habitat, au Norwich.

Cette répartition sur 4 sites principaux permet de privilégier les relations internes à chaque département dans un schéma pragmatique d'efficacité du fonctionnement et des coûts (immobiliers et de fonctionnement). Elle a fait l'objet d'une présentation évaluative à la Commission n°1 (cf. annexe) lors de sa réunion du 23 octobre 2018, ainsi que d'un chapitre particulier dans le rapport d'activités 2018 de la Métropole en cours d'élaboration et qui sera présenté au Conseil Métropolitain de juin 2019. Bien évidemment, ce point sera inclus dans le bilan général qu'il conviendra d'écrire dès que les opérations de déménagements seront réalisées en totalité.

PJ 108 n° 2. – bilan et méthode 231018

Le 108 avait pour ambition de s'inscrire dans des objectifs de développement durable, tant au niveau de la construction que de l'usage ; aussi, comme l'a mentionné la Chambre dans le cadre de son rapport d'observations provisoires, son potentiel d'accueil de 350 postes n'a pas été totalement affecté à des agents permanents.

A titre d'illustration, il a été décidé de doubler la surface des bureaux nécessitant d'y accueillir des réunions de service régulières, de réserver des espaces aux personnels de sites extérieurs afin d'optimiser leurs journées de travail lorsqu'elles se trouvent entrecoupées de réunion au 108 ou encore de privilégier un usage temporaire des espaces du rez-de-chaussée pour des formations, réunions, ateliers, colloques internes ou externes à la Métropole, ce qui participe à une meilleure connaissance de l'intercommunalité. Ainsi, le taux d'utilisation des deux grandes salles du rez-de-chaussée est de 63 % (sur la base de 8 heures d'ouverture par jour) pour le premier trimestre 2019.

Des résultats sur les usages et environnementaux conformes aux attentes et reconnus au plan international

A la date du 1^{er} avril 2019, le 108 était occupé par 289 agents permanents. L'usage mixte du bâtiment entre agents permanents et agents temporaires est appelé à se développer dans les prochains mois avec le déploiement du télétravail dans les services de la Métropole, de tiers lieu, de coworking. Le bâtiment, à la fin mai, affiche un taux d'occupation quasi complet.

IV. Les comptes et la trajectoire financière de l'établissement

A. Le périmètre financier

En complément des différents budgets bien identifiés par la Chambre, il convient d'intégrer la Régie Rouen Normandie Création qui a été créée au 1er janvier 2012 et n'a pas d'autonomie morale.

Concernant le budget annexe des déchets, par délibération en date 7 juin 2010, le statut de régie a été modifié pour tenir compte du caractère spécifique administratif de l'activité de collecte et de traitement des déchets. L'organisation actuelle, la présentation des comptes au sein d'un budget annexe, permet de garantir la transparence des coûts et du mode de financement du service, et d'identifier les évolutions à mettre en œuvre. Elle apparaît également être la plus simple et la plus transparente, notamment pour l'information des élus.

B. Une organisation interne adaptée

L'organisation de la Métropole en matière de fonction financière est regroupée au sein du Département Ressources et Moyens. Certaines missions sont déléguées pour le suivi comptable, le suivi de la gestion, l'analyse des coûts, le suivi des prestataires ou délégataires, dans les départements opérationnels, principalement les gros secteurs techniques (eau, assainissement, déchets, transports...).

Pour les missions centrales, cette fonction s'articule au sein de deux directions.

Cette structuration a présenté l'avantage depuis 2010 de conserver au sein des services communautaires fusionnés puis métropolitains des cadres de haut niveau et des complémentarités fortes.

Le contrôle financier de la Métropole repose sur des expertises internes et externes croisées

A la présentation exacte faite par la Chambre de la répartition des missions, il faudrait ajouter qu'il n'y a aucune frontière thématique immuable (la prospective budgétaire dépendant de la Direction Gestion Publique et Fiscalité a ainsi été progressivement confiée dans les années 2014 et 2015 à la Direction des Finances).

La conduite des missions de contrôle, endogène sur les services et les régies, les satellites, les grosses associations ou exogène sur la base de missions de conseil ou d'audit par des spécialistes extérieurs, est structurée de façon étroite, notamment par le biais de marchés de prestataires communs utilisés de façon mesurée. La répartition établie et connue des champs d'intervention, s'accompagne d'une ventilation des dossiers nouveaux, déterminée au sein du Département Ressources et Moyens ou par la Direction Générale. Cette façon de procéder présente l'avantage pour l'établissement de disposer d'une expertise de haut niveau, reconnue et sollicitée, dans les milieux financiers ou les services de l'Etat, comme en atteste les conventions relatives aux finances publiques ou propositions fréquentes de dispositifs précurseurs ou expérimentaux (compte financier unique, taxe d'aménagement, contrôle simplifié, dématérialisation, optimisation fiscale).

Elle offre également la possibilité d'un regard croisé sur les dossiers complexes limitant le recours à des externalisations techniques, réflexe qui se pratique parfois dans de grandes collectivités.

D'autres particularités de la fonction financière (ainsi la Direction des Finances a vu son rôle renforcé dans le suivi des politiques contractuelles, souvent affecté dans d'autres structures à des secteurs plus opérationnels ou en Direction Générale) pourraient être relevées.

L'organigramme des services de la Métropole compte d'autres particularités qui ne se rencontrent pas dans toutes les grandes structures territoriales (l'achat public est distinct de la fonction juridique,

l'immobilier et le foncier sont traités pour partie dans les services support et pour partie en urbanisme, de même que l'information géographique, les questions de voirie).

La Métropole voit dans cette organisation, que la Chambre qualifie « d'originale », une faculté de répartir les moyens humains et l'expertise dont elle dispose au mieux pour adapter et faire évoluer ses politiques publiques

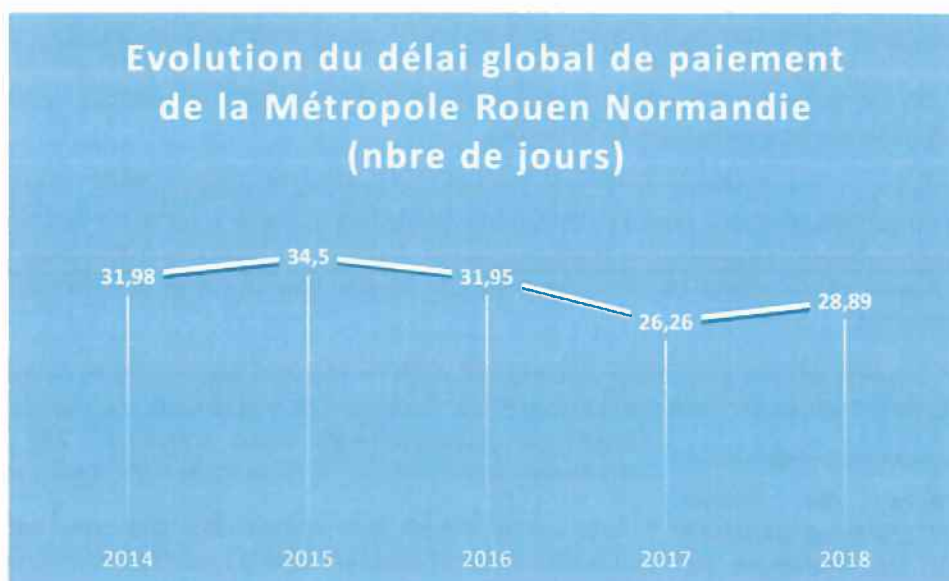
La Métropole a mis en place un certain nombre de services gestionnaires pour faciliter la vision de l'activité de l'établissement. Cependant, des référents comptables opérationnels (39) ont été désignés, qui peuvent être responsables de plusieurs services gestionnaires. Par ailleurs la Direction des Finances a également mis en place pour les services opérationnels des sécurités sur le logiciel comptable Civil au niveau le plus détaillé de notre architecture budgétaire. La liquidation et le mandatement restent centralisés à la Direction des Finances, c'est pourquoi il ne peut pas être fait état d'une fonction financière déconcentrée.

Une sécurisation de la chaîne comptable qui se renforce continuellement

De plus, la sécurisation de la chaîne comptable sera renforcée par la mise en place d'un contrôle allégé en partenariat avec la DRFIP, portant dans un premier temps sur la procédure de versement de subventions. En août 2019, les services de la DRFIP ont transmis à la Métropole un rapport provisoire faisant suite à l'audit mené courant 2019 sur ce secteur. La synthèse de ce rapport conclut « sous l'angle du contrôle interne, à une maîtrise satisfaisante de la chaîne de la dépense ». Par ailleurs, il mentionne que « la répartition clairement identifiée, des tâches relatives à l'engagement, la certification de service fait, la liquidation et le mandatement, en respect des grands principes de la comptabilité publique définis par l'article 29 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 ».

Par ailleurs, depuis 2010, la Métropole a connu une évolution très rapide en intégrant des nouvelles compétences, des collectivités de taille plus ou moins importantes et des agents d'horizons différents avec des procédures et des niveaux hétérogènes. La priorité de l'établissement a été de garantir la non rupture dans le traitement des factures afin de respecter le délai global de paiement dans un contexte de crise économique. C'est dans cet optique que les encadrants de la Direction des Finances ont formé un certain nombre de référents budgétaires tant sur les règles de la comptabilité publique que sur les procédures internes de la Métropole et l'utilisation du logiciel comptable. A ce titre, la Direction des Finances a rédigé un guide d'utilisation du logiciel Civil à destination des comptables mais également à destination des référents comptables de nos satellites. Dans le cadre de ces formations et des réunions référents comptable et budgétaires, les responsabilités de chacun ont été clairement définies.

La Direction des Finances a finalisé un guide des procédures comptables à destination des agents du service de facturation et s'engage, depuis des années, à améliorer quotidiennement son délai de paiement. Une collaboration de plus en plus soutenue avec la Trésorerie Rouen Métropole a permis de réduire les délais qui sont inférieurs à la durée légale. En annexe, figure le détail par budget du délai global de paiement des exercices 2016, en moyenne de 31,95 jours, et 2017, en moyenne de 26,26 jours, issu du Portail de la DGFIP.



Les chiffres mentionnés par la Chambre comprennent déjà le délai de traitement de la Trésorerie, celui-ci n'est donc pas à rajouter.

Les principaux projets de la Métropole sont en Autorisations de Programme/Crédits de Paiement (AP/CP). Afin de ne pas pénaliser les fournisseurs en fin d'exercice et de pouvoir honorer toutes les factures difficiles à anticiper au regard de l'état d'avancement des travaux, la Métropole est prudente dans l'inscription de ses CP. C'est pourquoi, le taux de réalisation en investissement n'affiche pas 100 % puisque les CP ne peuvent pas être engagés en fin d'exercice pour être reportés.

Dans le cadre de la création de la Métropole au 1er janvier 2015, les biens transférés par les Communes ont fait l'objet de procès-verbaux de transfert. Ces derniers ont été retournés à la Métropole par soixante-dix communes sur soixante et onze, et notifiés durant les exercices 2016 et 2017, la soixante et onzième commune a transmis son PV en juillet 2019.

A réception de ces documents, les biens transférés ont été intégrés à la date de la notification du procès-verbal et amortis au 1er janvier de l'exercice d'intégration, en prenant en compte les amortissements antérieurs réalisés au 31 décembre 2014 par les Communes, lorsque ces dernières effectuaient des amortissements.

Les biens intégrés durant l'exercice 2017 figurent à l'annexe B12.1 du Compte Administratif 2017 (pages 219 à 253).

Dans le cadre du rapprochement de l'actif du comptable public et de celui de la Métropole, des réunions bilatérales avec le Trésorier ont été menées pour définir une procédure et un cahier des charges. Ainsi, les travaux de pointage des inventaires des budgets suivants ont été déterminés selon l'ordre ci-dessous, en accord avec la Trésorerie :

- budget Rouen Normandie Création ;
- budget des Déchets Ménagers ;
- budget de l'Eau ;
- budget de l'Assainissement ;
- budget Transport ;
- budget Principal.

Un travail partenarial étroit et fructueux avec la Direction des Finances Publiques

Les travaux de rapprochement ont été réalisés sur les budgets Rouen Normandie Création et des Déchets Ménagers au 31 décembre 2017. L'inventaire de ces budgets est concordant avec celui de la Trésorerie Rouen Métropole. Le rapprochement de l'inventaire avec celui du Trésorier se poursuit.

Concernant la bascule des comptes 23 vers les comptes 21, ce problème est parfaitement identifié par les services métropolitains. Un travail de concertation a été mené avec la DIRFIP afin de trouver la solution la plus adéquate pour permettre l'apurement. Afin d'accélérer le processus, la Métropole a affecté des ressources humaines complémentaires.

Notre établissement, par délibération de son Conseil en date du 8 octobre 2018, a mis en place l'application du prorata temporis pour l'amortissement des biens acquis à partir du 1er janvier 2019. Cette délibération autorise également le comptable public à solder les comptes budgétaires relatifs aux immobilisations de faible valeur ou de consommation rapide, dès lors que ces dernières ont été totalement amorties.

L'annexe B1.2 a été corrigée au compte administratif 2018 du montant des dépôts et cautionnements reçus et de la dette relative au Partenariat Public Privé. Il convient de souligner que le montant total des dépôts et cautionnements reçus s'élève à 230 887 € et représente seulement 0,1 % de la dette du budget principal.

***Un encours de dettes
concordant entre les services
de l'Etat et de Métropole en
2019***

L'actif et le passif des collectivités liés aux transferts de compétences sont intégrés dans les comptes de la Métropole par l'établissement d'un PV de transfert conformément aux articles L5217-5 / L1321-1 du CGCT. Plusieurs raisons expliquent les écarts existants entre les montants de dette transférée par les

communes figurant au compte administratif et le montant figurant au compte de gestion :

- La Métropole a intégré dans ses annexes de dette, dès 2015 année de transfert, l'ensemble des dettes communales afin de pouvoir procéder au mandatement,
- La Commission Locale d'Evaluation des Transferts de Charges (CLECT) concernant la voirie s'est réunie le 6 juillet 2015. Compte tenu des délais réglementaires, la rédaction des PV des 71 communes ne pouvait pas commencer avant le dernier trimestre 2015,
- La rédaction des PV s'établit exclusivement par les communes à l'appui d'une délibération. La Métropole avait fourni un modèle type afin d'aider les communes.
- La situation sera définitivement régularisée en 2019 avec le dernier procès-verbal manquant de la part d'une commune, et l'intégration de l'encours de dette.

L'annexe relative à la concession conclue avec SOMETRAR a été intégrée au compte administratif 2018 (B1.7). Par ailleurs, cette annexe figure chaque année au budget primitif de la Métropole qui retrace en toute transparence l'information aux élus.

Les délégations de service public sont recensées au sein de l'annexe B10. La Métropole a choisi jusqu'alors de ne pas indiquer de montant car selon les DSP, la Métropole verse ou reçoit des redevances. Or, l'annexe ne distingue pas les dépenses et les recettes et cela peut porter à confusion dans la transmission de l'information aux élus. Afin de répondre aux remarques de la Chambre, la Métropole a inscrit au compte administratif 2018 les sommes en dépenses.

Au budget primitif, cette annexe fait apparaître le montant total des participations détenues par la Métropole. Au compte administratif, cette annexe fait apparaître les acquisitions des participations prises au cours de l'exercice. L'homogénéisation de la présentation a été effectuée à compter du compte administratif 2018 et un point exhaustif de toutes les participations de la Métropole sera fait à l'occasion du budget primitif 2020.

Renseignements pris auprès d'autres collectivités, il s'avère que les annexes B8.4 et B8.5 sont remplies de manière différente selon l'interprétation des éléments à fournir. Si l'annexe paraît incomplète, l'information est cependant disponible. En effet, concernant les engagements donnés, la Métropole respecte les conditions du décret n° 2017-779 du 5 mai 2017 dont la liste figure sur le site internet de la Métropole avec les éléments budgétaires et financiers.

Les annexes engagements donnés et reçus ont été complétées au compte administratif 2018. Toutefois, il convient de souligner que parmi les engagements reçus, certains contrats ne concernent pas uniquement la Métropole mais également d'autres maîtres d'ouvrage. La Métropole est autorité organisatrice de ces contrats. L'information relative à ces contrats figure dans plusieurs documents dont

le Débat d'Orientation Budgétaire et au sein de documents présentés lors des réunions avec les élus. Cette source d'information est plus accessible en termes de communication auprès des élus.

La Métropole Rouen Normandie : collectivité pilote pour le compte financier unique

Globalement, ces annexes restent peu compréhensibles. C'est pourquoi aujourd'hui, l'expérimentation réalisée pour la mise en place de la certification des comptes et du compte financier unique va permettre de revoir l'ensemble de ces annexes et de tendre vers une simplification.

La Métropole gère 16 régies métropolitaines. L'incident du détournement de fonds mentionné concerne une régie dépendant d'un satellite de la Métropole qui dispose de la personnalité morale. A ce titre, elle ne fait pas partie du contrôle des 16 régies et la Trésorerie n'a d'ailleurs pas informé la Métropole de cet incident.

Par délibération en date du 25 juin 2018, la Métropole a conclu une convention tripartite avec la DRFIP76 et le Trésorier principal de Rouen Métropole, pour la formation des régisseurs et la sécurisation des régies de la Métropole.

Un rapprochement est organisé à chaque fin de mois avec le Trésorier pour contrôler et suivre comptablement les mouvements des régies.

Conformément à l'action 3 de la convention citée préalablement, une réunion annuelle de formation et d'échanges avec les régisseurs et les mandataires suppléants est organisée conjointement par les services de la DGFIP (Trésorerie et DRFIP76) et par les services Métropole (Direction des Finances), soit le 24 septembre en 2019. Cette réunion est l'occasion de rappeler les procédures, les responsabilités et les risques encourus par les régisseurs.

L'action 5 de ladite convention, prévoit le contrôle annuel sur place d'une régie à enjeux réalisé par les auditeurs de la DRFIP76. Pour favoriser la mise en œuvre de cette action, la Métropole s'est engagée à contrôler conjointement la régie d'avances et la régie de recettes des gens du voyage.

Un renforcement du contrôle des régies est mis en place par les services de l'ordonnateur.

En novembre 2018, la Métropole a mandaté un cabinet externe (cabinet Calia) pour réaliser un audit sur l'exécution du Partenariat Public Privé portant sur l'éclairage public. Le résultat de cet audit est attendu pour le mois de juin 2019. Cette étude ne concerne pas seulement les loyers et l'encours de dette mais l'ensemble des flux du contrat et notamment les charges propres au titulaire.

L'essentiel du contrôle des organismes extérieurs est réalisé par chaque direction de la Métropole lors de la présentation des bilans des actions subventionnées. En parallèle, la Direction de la Gestion Publique et Fiscalité a mis en place un travail important de recensement des organismes subventionnés. Dans le cadre de ses contrôles financiers, cette direction analyse un échantillonnage d'une quinzaine d'organismes extérieurs. Par ailleurs, et afin d'étendre le travail de contrôle, le SDSI de la Métropole prévoit la mise en place d'un logiciel de gestion des subventions des organismes et d'analyse financière. Le cahier des charges et le recensement des besoins a débuté en avril dernier. La mise en place de ce nouveau logiciel devrait être achevée en 2020.

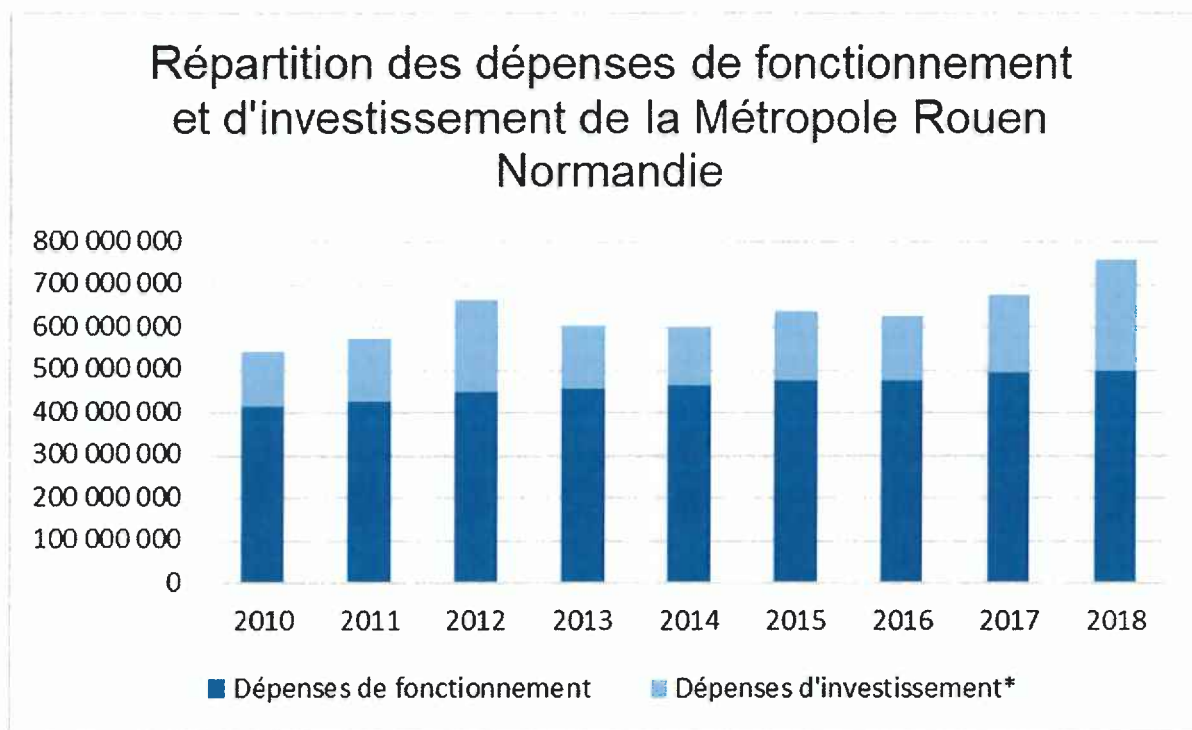
Si le contrôle interne aujourd'hui actif au sein des services doit s'exercer toujours de façon plus précis et complet, la recommandation de la Chambre de « mettre en place un dispositif de contrôle interne » apparaît inappropriée car le dispositif existe mais appelle plutôt à être renforcé.

C. Maîtrise budgétaire et orientations stratégiques

La Métropole ne partage pas l'utilisation par la Chambre du terme « confortable » pour décrire sa situation financière pour évaluer sa politique d'investissement. La situation financière saine de l'établissement est le résultat des choix rigoureux de gestion fait par les élus au terme d'une information complète et de débats réguliers comme il est rappelé au II - B.

Il en est de même pour la stratégie d'investissement. La Métropole rappelle qu'elle a hérité lors des différents transferts des Communes, du Département ou de l'Etat, d'équipements et d'infrastructures dans un état d'usage très hétérogène, parfois dégradé, nécessitant de mettre en œuvre rapidement de lourds investissements afin de rendre aux usagers des espaces publics de qualité.

Les élus métropolitains ont donc fait le choix de porter une politique d'investissement importante sur 10 ans afin de rattraper les retards accumulés sur les biens transférés, sans renoncer toutefois aux programmes parfois ambitieux attendus par le territoire et sur lesquels ils s'étaient engagés auprès des électeurs.



La soutenabilité de cette politique d'investissement, volontariste et engagée pour le territoire, a fait l'objet d'études, de projections financières approfondies, et son impact sur les finances de l'établissement à moyen et long terme est connu, assumé et maîtrisé, comme le montre la prospective actualisée en continu et présentée aux élus de façon régulière dans les diverses instances de la Métropole. Il est clair que, dans la durée, cette politique d'investissement, qui a connu des pics en 2017 et 2018, devra rester corrélée au niveau de la capacité d'autofinancement et des dotations d'investissement.

La Chambre a noté, à juste titre, que l'effort d'investissement ne pourra être maintenu au niveau actuel. Ce n'est d'ailleurs pas prévu.

**Des ratios budgétaires
réflétant une santé financière
satisfaisante**

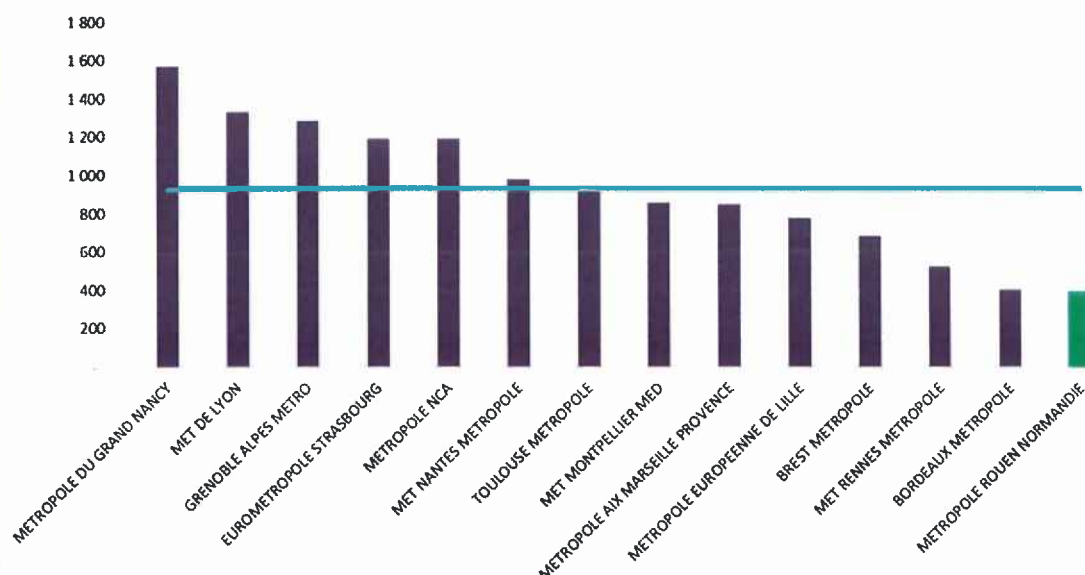
Concernant la situation financière de l'établissement, à la fin 2017, les ratios budgétaires de la Métropole demeurent satisfaisants et traduisent des fondamentaux financiers sains :

- un taux d'épargne brute qui reste élevé (18.7%) et supérieur à la moyenne 2016 des communautés d'agglomération (13.2%), bien que légèrement inférieur à la moyenne des métropoles (19.5% en 2016). Le niveau d'épargne brute de 2017 a légèrement diminué par rapport à l'exercice précédent, mais a augmenté au compte administratif 2018, ce qui est aussi le cas pour la moyenne des métropoles, qui a diminué entre 2015 et 2016 (19.5% d'épargne brute en 2016). La Métropole est donc pour 2017 légèrement au-dessous de cette moyenne, et conserve un taux d'épargne largement supérieur à celui des communautés d'agglomération.

**Des ratios d'endettement
inférieurs aux échantillons de
comparaison**

La capacité de désendettement de la Métropole Rouen Normandie est de 3,6 années pour 5,2 années en moyenne en 2016 pour les métropoles et 6 pour les communautés d'agglomération. L'épargne brute a progressée en 2018 de 3.93% pour atteindre 110,63 M€.

Encours de dette par habitants des métropoles au 01/01/2018



Source : FCL Gérer la Cité - DGFIP

**Une fiscalité métropolitaine
contenue dans un contexte
contraint**

En matière de pression fiscale, la Métropole conserve comme depuis 2016 des taux de fiscalité sensiblement inférieurs à la moyenne (non pondérée par les bases dans le tableau ci-dessous) des métropoles. Elle conserve le taux le plus faible en matière de CFE, occupe toujours la troisième position en termes de Taxe d'Habitation et de Taxe Foncier Non Bâti, et est l'une des dernières métropoles à ne pas avoir instauré de Taxe sur le Foncier Bâti.

Tableau de synthèse des taux de taxes locales dans les Métropoles

	TH	Var. n-1	TFB	Var. n-1	TFNB	Var. n-1	CFE	Var. n-1
Métropole de Rouen Normandie	8,35%	0,00%	-	-	2,60%	0,00%	25,30%	0,00%
Métropole européenne de Lille	12,10%	0,00%	-	-	2,09%	0,00%	33,61%	-0,10%
Bordeaux Métropole	8,22%	0,00%	-	-	3,23%	0,00%	35,06%	0,00%
Toulouse Métropole	16,50%	0,00%	5,96%	0,00%	33,75%	0,00%	36,58%	2,00%
Nantes Métropole	10,14%	0,00%	6,41%	0,00%	4,88%	0,00%	31,49%	3,10%
Métropole Nice Côte d'Azur	8,13%	0,00%	-	-	1,47%	0,00%	28,88%	0,00%
Strasbourg Eurométropole	11,25%	1,50%	1,15%	1,80%	4,94%	1,40%	26,83%	1,50%
Grenoble-Alpes Métropole	8,57%	0,00%	1,29%	0,00%	6,87%	0,00%	31,09%	0,00%
Montpellier Méditerranée Métropole	12,08%	0,00%	0,17%	0,00%	5,69%	0,00%	36,58%	0,00%
Rennes Métropole	13,64%	0,00%	1,73%	0,00%	6,10%	0,00%	28,73%	0,00%
Brest Métropole	13,64%	0,00%	2,93%	0,00%	8,15%	0,00%	29,17%	0,00%
Moyennes 2017 des métropoles	11,15%	0,14%	2,81%	0,10%	7,25%	0,09%	31,21%	0,60%

En 2017, 3 métropoles ont procédé à une hausse de leur taux d'imposition. La Métropole a conservé ses taux inchangés concernant les ménages, et ce depuis 2011, et n'a que modérément fait évoluer son taux de CFE.

La problématique de la contribution au Service Départemental d'Incendie et de secours (SDIS) pour l'année 2018 est effectivement liée à une contestation du montant demandé par celui-ci, plus globalement, à une difficulté dans la mise en œuvre de la délibération du SDIS fixant le montant des contributions du bloc communal.

Ce différend a fait l'objet, en lien avec les services de l'Etat, d'un travail de fond avec le SDIS et les collectivités de Seine-Maritime et a permis l'adoption en décembre 2018 d'une nouvelle délibération du SDIS fixant les participations du bloc communal. La situation du mandatement de la contribution 2018 a ainsi pu être régularisée avant la clôture de l'exercice 2018, sans qu'aucune procédure contentieuse ne soit engagée et sans que le financement des activités opérationnelles du SDIS ne soit à aucun moment mis en difficulté. Ces enjeux expliquent cette réquisition qui n'est évidemment pas la méthode qu'avait privilégié la Métropole.

Une délibération distincte concernant l'adoption des AP/CP et leurs ajustements a été adoptée le 17 décembre 2018 dans le cadre du vote du Budget Primitif 2019. Une délibération distincte d'ajustements des AP/CP, a été proposée le 27 juin dernier dans le cadre du vote du Budget Supplémentaire 2019. Une délibération d'ajustement sera dorénavant proposée à chaque étape budgétaire.

Les montants dans le PPI ne sont pas forcément identiques aux montants des AP. Le PPI est présenté sur 10 ans. Dans les projets en AP, tel que l'Arc Nord-Sud T4, il est intégré dans la fiche PPI, des sous-projets qui ont un lien avec le T4 mais qui ne font pas partie de l'AP. La fiche PPI du projet peut avoir une dimension plus globale que l'AP.

Une gestion de la dette particulièrement attentive et optimisée

Les excédents de trésorerie sont la conséquence du financement des restes à réaliser et de la stratégie d'optimisation du coût global des financements. La stratégie d'optimisation du coût global des financements sera ajustée en fonction des conditions de marché. Les conditions actuelles (taux monétaire négatif et faible coût moyen de la dette) plaident pour un maintien de la stratégie à court terme. Cette stratégie a été validée par le

cabinet Conseil FCL qui accompagne la Métropole dans la gestion de la dette.

En 2011 / 2013, la Métropole n'a pas souffert de la crise monétaire car elle avait anticipé un volume important d'enveloppes de financements disponibles pour couvrir les investissements. Grâce à ces mobilisations, la Métropole a pu reconstituer son fonds de roulement. C'est pourquoi à partir de 2019, la Métropole sera en mesure de limiter l'appel à l'emprunt pour financer son programme d'investissement.

V. Annexes

Les moyens de lutte contre le réchauffement climatique

- PJ Climat n° 1 – lettre à la Préfète octobre 2016
- PJ Climat n° 2 – lettre du Préfet juillet 2019
- PJ Climat n° 3 – art presse-ADEME
- PJ Climat n° 4 – art presse –TERRITOIRE ET CLIMAT
- PJ Climat n° 5 – art presse – METROPOLE DE FRANCE
- PJ Climat n° 6 – art presse – SMARTCITY MAG
- PJ Climat n°7 - Présentation TIGA
- PJ Climat n° 8 - Présentation TIGA commission n°1
- PJ Climat n° 9 – note Conseil d’Evaluation de la Transition Ecologique
- PJ Climat n° 10 – Accord de Rouen
- PJ Climat n° 11 – fiche psychologie sociale
- PJ Climat n° 12 – fiche climat

La gestion des ressources humaines

- PJ RH n° 1 – tableau synthèse absence

Une conduite de projet maîtrisée : l’opération du 108

- PJ 108 n° 1. – tableau amortissement -délibération + note
- PJ 108 n° 2. – bilan et méthode 231018