Chambre régionale des comptes
Normandie

Rapport d'observations définitives

COMMUNE DE ROUEN

(Seine-Maritime)

Exercices 2016 à 2020

Observations délibérées le 6 décembre 2022

SOMMAIRE

Synthèse 1
Principales recommandations 2
Obligations de faire 2
I. Procédure 3
II. La commune de Rouen 3
A. Le profil de la commune 3
1. La démographie 3
2. Le niveau de formation 5
3. L'emploi et les revenus 5
B. Les compétences de la commune 6
III. La situation financière 6
A. La stratégie financière de la commune 6
B. Le fonctionnement 7
1. L'équilibre global 7
2. Les recettes de fonctionnement 7
3. Les dépenses de fonctionnement 10
C. La capacité d'autofinancement 11
D. Le fonds de roulement et la trésorerie 12
E. La dette bancaire 12
1. Le volume de la dette 12
2. La structure de la dette 12
3. L'accès au crédit 13
F. L'investissement 13
1. Les investissements et leur financement 13
2. Le financement des investissements 14
IV. Les ressources humaines 14
A. La stratégie 14
B. L'évolution de la masse salariale et des effectifs 15
1. L'évolution de la masse salariale 15
2. L'évolution des effectifs 15
C. La rémunération et les éléments accessoires de la paie 17
1. Le régime indemnitaire 17
2. La nouvelle bonification indiciaire 18
3. Les avantages collectivement acquis 18
4. Les avantages en nature 18
D. Les conditions de travail 19
1. Le temps de travail 19
2. L'absentéisme 19
3. Les actions de prévention 20
E. La gestion des ressources humaines 21
1. Les collaborateurs de cabinet 21
2. La formation 21

V. Le pilotage de la collectivité 22
A. La maîtrise des risques 22
1. L'identification des risques 22
2. La gestion de la pandémie 22
3. Le contrôle et l'audit interne 23
B. Les outils de pilotage 24
1. Le pilotage global des services 24
2. Le pilotage par les directions 24
3. La qualité de l'information financière et la fiabilité des comptes 25
4. L'investissement 26
C. Le pilotage du système d'information 26
1. La stratégie et l'organisation 26
2. La formalisation des connaissances du SI 27
3. Les moyens de la direction 28
4. Le pilotage de la direction 29
5. La sécurité du SI 29
6. La protection des données 30
ANNEXES 32

SYNTHESE

La situation financière de la ville de Rouen s'est sensiblement améliorée depuis le dernier contrôle de la chambre. En 2015, sa capacité d'autofinancement, nette des remboursements d'emprunts, était négative et son niveau d'endettement atteignait plus de 200 M€, portant sa capacité à se désendetter au-delà de 15 ans.

Dès 2014, la commune a mis en place un plan de redressement conduisant à stabiliser les charges de personnel puis à les faire diminuer, et à limiter ses investissements au strict minimum pour permettre un désendettement progressif. Ce plan a permis à la commune de retrouver une capacité d'autofinancement nette positive dès 2016, tandis que sa dette a décru pour atteindre 146 M€ en 2020. Sa capacité à se désendetter est retombée, la même année, à 5,3 années.

L'exercice 2021 a suivi la même tendance. La dette communale a de nouveau baissé pour s'établir à 138 M€. Comparativement aux communes de même catégorie, le niveau d'endettement de Rouen reste néanmoins élevé.

Malgré ce redressement, la situation financière de la commune reste fragile.

D'une part, les dernières revalorisations salariales ont absorbé les marges que la commune s'était données, obérant toute évolution des effectifs que pourraient nécessiter les projets de la nouvelle équipe municipale. D'autre part, après avoir drastiquement limité ses investissements (les dépenses d'équipement ont été divisées par 2,6 entre 2011 et 2020), la commune devra faire face à des charges en nette augmentation pour financer les projets du mandat sans sacrifier l'entretien de son patrimoine et sa mise aux normes. Des arbitrages devront être opérés entre tous les projets recensés, dont le coût dépasse très largement les capacités actuelles et futures de la commune. En tout état de cause, celle-ci ne pourra pas durablement conserver le niveau d'investissement constaté au cours de la période 2016 à 2020, durant laquelle elle a investi moitié moins que les communes de sa catégorie.

Cette période de rigueur a également eu pour conséquence de réduire les capacités de pilotage de la collectivité. Ainsi, entre 2016 et 2020, les emplois de direction et de conception ont été réduits de plus de 30 équivalents temps plein (ETP). Le pilotage des services a donc peu progressé depuis le dernier contrôle alors qu'il avait été identifié comme un point de faiblesse.

La collectivité ne dispose pas encore d'une analyse complète des risques sur laquelle construire une stratégie de contrôle interne et d'audit. Les actions entreprises, notamment par l'inspection générale des services, sont donc essentiellement déterminées par les événements. Le pilotage des services repose sur des outils disparates, peu formalisés et hétérogènes.

Le système d'information de la commune illustre ces constats. La collectivité n'a ni stratégie globale, ni analyse des risques, mais un schéma directeur en matière de ressources humaines a été lancé, par anticipation, motivé par l'urgence d'harmoniser les outils. De même, des orientations ponctuelles sont arrêtées mais elles ne sont pas traduites par des plans d'actions formalisés, accompagnés d'objectifs mesurables et d'indicateurs d'évaluation. Si la mise en sécurité du système d'information progresse, c'est essentiellement sous la pression des événements, des normes imposées par l'État (sécurité informatique, règlement général de protection des données) et de l'investissement des cadres chargés de ces questions.

La gestion des ressources humaines, également identifiée comme un point de faiblesse par le dernier contrôle de la chambre, s'inscrit dans ce contexte. Jusqu'en 2021, la stratégie de la collectivité, principalement déterminée par une constante volonté de maîtrise de la masse budgétaire, est restée non véritablement formalisée.

L'absence d'outil de suivi des projets, couplée à une rotation particulièrement importante des effectifs de direction, a pu conduire à différer le règlement de certains dossiers à fort enjeu. Ainsi, le plan de lutte contre l'absentéisme n'a été que partiellement mis en œuvre et n'a jamais été évalué. Il en va également ainsi de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, pour laquelle les initiatives restent timides mais qui demeure une nécessité pour gérer efficacement un effectif d'environ 2 500 agents, dont 1 900 permanents.

À l'inverse, l'aboutissement de la réforme du temps de travail, entrée en vigueur le 1er janvier 2022, outre qu'elle a permis de mettre fin au régime dérogatoire qui avait cours auparavant, apparaît comme une réussite, même si cette réforme a suscité de multiples mouvements sociaux.

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

1. Adopter un plan de contrôle interne ;
2. réaliser une cartographie des risques ;
3. réaliser un schéma directeur immobilier ;
4. mettre à jour et mettre en œuvre le plan de lutte contre l'absentéisme ;
5. formaliser la stratégie des systèmes d'information, incluant une politique de sécurité.

OBLIGATIONS DE FAIRE

6. Modifier le régime indemnitaire des professeurs et des assistants territoriaux d'enseignement artistique ;
7. appliquer les conditions d'origine de la prime de rendement et de la prime de départ à la retraite ;
8. payer les intérêts moratoires dus ;
9. fiabiliser l'inventaire comptable et amortir les immobilisations mises en service ;
10. compléter les annexes budgétaires relatives aux engagements hors bilan.

I. PROCEDURE

La chambre régionale des comptes Normandie a inscrit à son programme de travaux l'examen de la gestion de la commune de Rouen pour les exercices 2016 à 2020. Par lettres en date du 8 juin 2021, le président de la chambre en a informé M. Nicolas Mayer-Rossignol, maire, ainsi que M. Yvon Robert, maire jusqu'en juillet 2020.

Le contrôle a donné lieu à des échanges écrits et à des entretiens avec plusieurs cadres de la commune. Il a également donné lieu à la visite de locaux, à des démonstrations du contenu du système d'information et à la réalisation de vérifications par échantillons notamment dans le domaine des ressources humaines.

Le précédent rapport de la chambre, rendu public en juin 2017, avait porté sur le pilotage de la commune, les finances et la gestion des ressources humaines. À cette occasion, la chambre avait formulé plusieurs obligations de faire et recommandations dont le degré de mise en œuvre est examiné au fil du présent rapport.

Le présent contrôle a porté sur des thèmes identiques au précédent, afin d'évaluer les évolutions intervenues depuis cette date.

La chambre a arrêté, le 31 mars 2022, ses observations provisoires qui ont été transmises à l'ordonnateur et à l'ancien ordonnateur. Des extraits ont été adressés aux personnes mises en cause. M. Mayer-Rossignol y a répondu par courrier enregistré au greffe de la chambre le 14 septembre 2022. M. Rouly, vice-président de la métropole Rouen-Normandie, y a répondu par courrier du 8 septembre 2022.

Après avoir entendu les rapporteurs et pris connaissance des conclusions du procureur financier, la chambre a arrêté, le 5 décembre 2022, le présent rapport d'observations définitives.

Ce rapport, auquel est jointe la réponse de l'ordonnateur, sera communicable dans les conditions prévues au livre III du code des relations entre le public et l'administration.

II. LA COMMUNE DE ROUEN

A. Le profil de la commune[1]

Chef-lieu de la région Normandie, la ville de Rouen est une cité portuaire de premier plan (premier port céréalier de France), dotée d'un patrimoine architectural exceptionnel dont la cathédrale et le Gros-Horloge sont les éléments les plus emblématiques. Elle est la ville centre d'une métropole de près de 500 000 habitants dont elle représente 22 % de la population, siège d'une université accueillant plus de 32 000 étudiants répartis entre 400 formations et 38 unités de recherche.

1. La démographie

La commune de Rouen compte aujourd'hui 110 000 habitants, contre 120 000 en 1968, soit une baisse de 8 %. Toutefois, depuis 2008, la commune a gagné près de 2 000 habitants, soit 2 %.

[1] Source : INSEE.

La hausse récente de la population et en particulier des 60 ans et plus est due au solde naturel. L'effectif des 30 à 69 ans a baissé d'un peu plus de 1 000 unités, soit - 2,7 %, ce qui suggère que la commune attire moins les actifs. Rouen reste néanmoins une ville jeune puisque la part des moins de 30 ans reste la plus nombreuse avec 47,5 % de la population, en augmentation de 3,1 points depuis 2008.

Les familles monoparentales rouennaises sont en augmentation de 12 % entre 2008 et 2018. Elles représentent désormais 8,6 % des ménages. En 2018, la métropole comptait 24 676 familles monoparentales, dont 22 % résidaient à Rouen.

2. Le niveau de formation

Le niveau de scolarisation au-delà de 18 ans est élevé. En effet, pour la seule tranche d'âge 18 - 24 ans, la part de la population scolarisée est de 74,7 % (contre 51,7 % pour le département).

Entre 2008 et 2018, le niveau de formation s'est accru principalement au profit des diplômés de l'enseignement supérieur, qui représentaient 43,3 % de la catégorie des 15 ans et plus non scolarisés (34,7 % en 2008). Inversement, les non-diplômés ont reculé, passant de 25,7 % en 2008 à 18,6 % en 2018.

3. L'emploi et les revenus

En 2018, la part de la population active de la commune (15 à 64 ans) était de 67,7 %, contre 71,3 % pour la métropole et 72,8 % pour la zone d'emploi[2]. Le taux de chômage de la zone d'emploi de Rouen était de 9,5 % au premier trimestre 2019. Il est redescendu à 8,8 % au troisième trimestre 2021, contre 8,1 % en France (hors Mayotte) et 7,8 % en Normandie[3].

En 2018, les emplois de l'industrie ne représentaient que 5,1 % du total des emplois et ceux de la construction 4,8 %, très loin derrière les emplois du commerce, des transports et des services (48 %) et des emplois de l'administration publique (41,9 %). Les emplois de l'industrie et de la construction sont localisés en périphérie de Rouen, c'est-à-dire sur le territoire de la métropole (11,8 % et 6,5 %) mais surtout sur celui de la zone d'emploi (14,2 % et 6,7 %).

En 2019, le revenu médian communal s'établissait à 20 620 € par unité de consommation contre 21 190 € dans la métropole et 21 300 € en Seine-Maritime. Ce résultat est sans doute la conséquence d'un territoire accueillant de nombreux étudiants.

Le taux de pauvreté s'établissait à 22 % en 2019 contre 17,2 % pour la métropole et 14,8 % dans le département.

*

Ces quelques indicateurs dressent le portrait d'un territoire dont la population est à nouveau en augmentation, majoritairement jeune et diplômée et d'une économie fortement tertiarisée[4].

[2] La zone d'emploi de Rouen couvre 300 communes et comptait 728 501 habitants en 2018.

[3] Sur les 19 zones d'emploi normandes, le taux de chômage de celle de Rouen est parmi les plus élevés (17ème rang) derrière celle du Havre (10,2 %) et à égalité avec celle de Vernon-Gisors.

[4] Selon INSEE, le secteur tertiaire recouvre un vaste champ d'activités qui s'étend du commerce à l'administration, en passant par les transports, les activités financières et immobilières, les services aux entreprises et services aux particuliers, l'éducation, la santé et l'action sociale. Il est composé du : tertiaire principalement marchand (commerce, transports, activités financières,

B. Les compétences de la commune

La commune de Rouen a transféré une part importante de ses compétences à la métropole Rouen Normandie notamment dans le domaine des transports, de la voirie, des déchets, de l'eau et de l'assainissement, de l'environnement et de l'aménagement.

Les compétences exercées à l'échelon communal, tirées de la présentation fonctionnelle des comptes 2020 de la collectivité, portent principalement sur l'enseignement et la formation, c'est-à-dire la gestion des écoles maternelles et élémentaires et la restauration scolaire, soit 7,3 M€, l'aménagement et les services urbains et l'environnement (propreté, espaces verts…), soit 6,9 M€, les interventions sociales et la santé, soit 6,7 M€, via notamment le soutien apporté au centre communal d'action sociale, la culture (soutien aux associations et aux établissements culturels...), soit 6,2 M€, mais aussi le sport et la jeunesse et enfin le développement économique.

Cependant le poids relatif de chaque fonction doit être appréhendé avec prudence car la présentation fonctionnelle présente l'inconvénient de ne pas ventiler la rémunération des agents qui interviennent au titre des différentes actions, alors que la rémunération constitue le principal poste de dépense d'un budget communal. La rémunération est donc globalisée dans la fonction « services généraux » qui représente à elle seule les deux tiers des dépenses de fonctionnement. Cette caractéristique est de nature à déformer le poids relatif de chaque fonction.

III. LA SITUATION FINANCIERE[5]

Au terme du précédent examen de la gestion, la situation financière de la commune de Rouen était apparue particulièrement tendue. Ainsi, en 2015, sa capacité d'autofinancement, nette des remboursements des emprunts, était négative.

A. La stratégie financière de la commune[6]

À partir de 2014-2015, la commune s'est engagée dans une politique de restauration de ses équilibres et de limitation de son endettement. Dans un premier temps, elle a décidé de freiner l'augmentation de ses dépenses de personnel, qui avaient atteint plus de 95 M€ en 2014[7], puis de les ramener progressivement à 86 M€, aidée en cela par le transfert de plusieurs compétences à la métropole.

Les autres dépenses ont également été orientées à la baisse, chaque service se voyant assigner un montant d'économies à réaliser qui tenait compte de la rigidité de certaines dépenses et de celles qui avaient été précédemment engagées.

services rendus aux entreprises, services rendus aux particuliers, hébergement-restauration, immobilier, information-communication) ; tertiaire principalement non-marchand (administration publique, enseignement, santé humaine, action sociale). Le périmètre du secteur tertiaire est de fait défini par complémentarité avec les activités agricoles et industrielles (secteurs primaire et secondaire).

[5] Les analyses qui suivent ont été réalisées, sauf exception dûment signalée, à partir des données du budget principal de la commune, qui représente plus de 95 % de ses dépenses. La strate à partir de laquelle les comparaisons ont été opérées est constituée des communes situées hors Île-de-France, de plus de 100 000 habitants, appartenant à une communauté urbaine ou à une métropole de moins de 1 000 000 d'habitants, soit au total 25 communes dont la liste figure en annexe 1.

[6] Source : rapports d'orientations budgétaires.

[7] Tous budgets confondus.

B. Le fonctionnement

1. L'équilibre global

La stratégie communale a rapidement porté ses fruits puisque la capacité d'autofinancement (CAF) brute du budget principal, qui s'élevait en 2015 à 13,6 M€, est remontée à plus de 24 M€ en 2018[8]. De même, la capacité d'autofinancement nette, qui était négative en 2015, est redevenue positive dès 2016. Ces deux agrégats ont ensuite suivi une course ascendante jusqu'en 2020, année où la CAF brute a atteint 27,2 M€, soit 17,4 % des produits de gestion, et la CAF nette 10,5 M€.

Quant à l'endettement de la commune, il est passé de 210 M€ en 2015 à 146 M€ en 2020, soit une baisse de 64 M€ entre ces deux dates. La capacité de désendettement de la commune est ainsi retombée à 5,3 années, pour une moyenne de la strate de 6,5 années.

En 2021, la CAF brute et la CAF nette ont subi un certain tassement, la première ressortant à 25,9 M€, soit 16,1 % des produits de gestion, alors que la seconde a reculé à 9,4 M€.

L'amélioration constatée au cours de la période est le résultat de différents facteurs.

2. Les recettes de fonctionnement

Les recettes de fonctionnement sont principalement constituées des produits de gestion récurrents mais également de produits exceptionnels.

Les produits de gestion ont augmenté de 0,9 % par an entre 2016 à 2020, soit un produit supplémentaire de 5,7 M€. La progression de ces recettes a été fortement ralentie par la pandémie puisque, en 2020, elles ont baissé de 3,8 M€ (- 2,4 %). Jusqu'en 2019, ces recettes étaient nettement plus dynamiques (+ 2,1 % par an).

Tableau n° 1 : L'évolution des produits de gestion

	2016	2017	2018	2019	VAM* 16 à 19	2020	VAM* 16 à 20	2021
Ressources fiscales propres*	88 923 570 €	89 942 343 €	88 703 436 €	90 711 332 €	0,7 %	90 957 669 €	0,6 %	94 826 295 €
+ Fiscalité reversée	6 865 097 €	10 636 225 €	8 556 466 €	7 903 073 €	4,8 %	7 689 586 €	2,9 %	7 977 013 €
= Fiscalité totale**	95 788 667 €	100 578 568 €	97 259 902 €	98 614 405 €	1,0 %	98 647 255 €	0,7 %	102 803 308 €
+ Ressources d'exploitation	12 980 080 €	12 064 160 €	17 984 827 €	20 356 581 €	16,2 %	14 897 389 €	3,5 %	17 953 745 €
+ Ressources institutionnelles	42 372 749 €	41 147 735 €	42 037 982 €	41 699 531 €	-0,5 %	43 278 845 €	0,5 %	40 511 573 €
= Produits de gestion (A)	151 141 496 €	153 790 463 €	157 282 712 €	160 670 516 €	2,1 %	156 823 489 €	0,9 %	161 268 626 €

Source : compte de gestion
**VAM : variation annuelle moyenne*
*** produits nets des reversements*

[8] Le calcul de la CAF brute et de la CAF nette fait appel à des formules légèrement différentes de celles utilisées par la collectivité. Ces formules sont celles des juridictions financières mais aussi celles de la direction générale des finances publiques.

En 2021, le total des produits de gestion a atteint 161 M€, soit un niveau supérieur à 2019. Ainsi, entre 2016 et 2021, la collectivité aura bénéficié d'un produit supplémentaire de plus de 10 M€ à la faveur d'une hausse de ses recettes fiscales et des ressources d'exploitation et en dépit d'une baisse des dotations de l'État.

a. La fiscalité

En 2020, les ressources fiscales ont représenté 62,9 % des produits de gestion. Avec un produit de 875 € par habitant, Rouen bénéficie d'une situation plus favorable que la moyenne (825 €) et la médiane (842 €) de la strate.

Les ressources fiscales propres, c'est-à-dire le produit des impôts locaux et des taxes locales, sont particulièrement dynamiques en dépit de la stabilité des taux d'imposition, inchangés depuis 2016[9]. Le dynamisme de ces ressources est donc dû à une augmentation significative des bases fiscales (+ 8,12 % pour la taxe d'habitation, + 5,9 % pour la taxe foncière sur les propriétés bâties), sous l'effet des revalorisations législatives annuelles (environ 1 % par an) et de la croissance physique desdites bases[10].

Dans la strate, la commune de Rouen se singularise par des bases supérieures aux moyennes. L'interprétation de ces données reste cependant délicate tant les facteurs de différenciation sont nombreux. Mais la faible superficie de la commune et sa densité sont, par leur cumul, de nature à éclairer ces écarts[11]. En tout état de cause, le niveau élevé des bases fiscales a facilité une politique de modération des taux.

À périmètre constant, c'est-à-dire hors recettes de stationnement[12], les ressources fiscales propres ont augmenté de 1,8 % en moyenne par an, soit un produit supplémentaire de 6,2 M€ entre ces deux dates. En 2020, elles se sont maintenues à un niveau identique à 2019 grâce, notamment, à l'émission de titres de recouvrement supplémentaires (790 000 €), qui ont permis de compenser les fortes baisses subies par les taxes sur les activités de service et de domaine et sur le produit des droits de mutation.

En 2021, les ressources fiscales propres ont atteint 94,8 M€, produit tiré par la croissance des bases fiscales, par les effets de la reprise économique sur les activités de service et de domaine et par le dynamisme des droits de mutation.

La fiscalité reversée a subi les fluctuations de l'attribution de compensation, servie par la métropole Rouen Normandie. Ces variations sont dues à des ajustements de charges concernant des compétences déjà transférées, qui se sont traduites par une forte augmentation de l'attribution de compensation en 2017[13].

Elles sont également la conséquence des transferts de nouvelles compétences (Aître Saint Maclou, opéra, école supérieure d'art et de design, patinoire du centre sportif Guy Boissière), qui ont abouti à une baisse de ce transfert financier. Elles sont enfin dues à la prise en compte par la métropole de charges de centralité pesant sur les finances de la commune

[9] En 2020, le taux de la taxe d'habitation était de 22,22 %, pour un taux moyen de la strate à 20,31 %, celui de la taxe sur les propriétés bâties de 23,35 %, pour un taux moyen de la strate à 24,98 %.
La loi de finances pour 2020 a supprimé la taxe d'habitation sur les résidences principales, avec une extinction progressive jusqu'en 2022. Elle demeure pour les résidences secondaires et pour les locaux vacants. En contrepartie, la commune a bénéficié du transfert du produit de la part départementale de la taxe foncière sur les propriété bâties (au taux décidé par le département), complété d'une compensation supplémentaire. En 2021, les taux des taxes foncières sont restés inchangés, de même qu'en 2022. Le taux de TFPB agrège désormais le taux communal (23,35 %) et le taux départemental (25,36 %), ce qui le porte à 48,71 %.
[10] Stimulée par un travail régulier de mise à jour du fichier des redevables.
[11] Dans la strate, Rouen est la troisième la moins étendue et la troisième la plus dense.
[12] En 2018, les recettes de stationnement sont devenues des recettes d'exploitation.
[13] Parcs de stationnement en ouvrage.

au titre de l'école supérieure d'art et de design et de la patinoire. Si la commune a ainsi pu bénéficier d'un surplus de recette de 2 M€, ce montant a été évalué de manière forfaitaire. Il ne repose sur aucune définition par la métropole de ce qu'est un équipement de centralité ni sur aucune évaluation scientifique des charges supportées par la commune de Rouen au bénéfice de l'ensemble des usagers de la métropole. Même si la problématique des charges de centralité est laissée à la libre appréciation des EPCI et de leurs communes membres, l'enjeu qu'elles représentent mériterait une approche méthodologique partagée qui permettrait sans doute de rapprocher les points de vue[14].

En 2021, la fiscalité reversée est ressortie à près de 8 M€, sous l'effet notamment d'une révision à la hausse de l'attribution de compensation due à la prise en charge, par la métropole, des frais d'occupation du stade Robert Diochon par le FC Rouen.

b. Les dotations de l'État et les participations

Les dotations de l'État ont baissé sur la période, soit - 0,7 % par an pour la dotation globale de fonctionnement et - 1,8 % par an pour la dotation générale de décentralisation. La commune a donc perdu 946 132 € entre 2016 et 2021. En 2021, les dotations sont légèrement remontées, avec un produit supplémentaire de 169 960 €.

Globalement, la commune a subi une perte cumulée de 17,6 M€ sur la période 2016 à 2020 et de 21,6 M€ sur la période 2016 à 2021[15].

Dans la strate, Rouen était en 2020 au 5ème rang en matière de dotation globale de fonctionnement avec 276 € par habitant pour une moyenne à 223 €, et au 3ème rang pour la dotation générale de décentralisation avec 10 € par habitant pour une moyenne à 6 €.

Les participations sont globalement stables sur la période (avant de fléchir en 2021). Les financements européens étaient en augmentation jusqu'en 2020 mais en 2021 la commune n'a perçu que 20 763 €. Dans la strate, Rouen, avec 247 000 € de fonds européens sur la période, est au 8ème rang, loin derrière notamment Grenoble (2,6 M€), Le Havre, Metz (1,5 M€) et Strasbourg (1,2 M€).

c. Les ressources d'exploitation

Les ressources d'exploitation ont augmenté de 3,5 % par an entre 2016 et 2020, soit une recette supplémentaire de 1,9 M€ entre ces deux dates, en dépit des décisions prises pour alléger la fiscalité commerciale durant la pandémie.

Le produit des domaines et des récoltes, constitué des droits de stationnement en surface et plus marginalement du produit des concessions dans les cimetières, représente 35 % des produits d'exploitation. Ce produit a connu une forte progression depuis 2016, passant d'un produit de 1 M€ à 7,5 M€ en 2019, sous l'effet de la réforme des droits de stationnement. En 2020, le ralentissement de l'activité a logiquement réduit ces recettes de plus de 2 M€ mais en 2021, elles ont retrouvé un niveau plus normal, soit 6,7 M€.

Dans la strate, Rouen occupait en 2020 le 6ème rang avec 180 € par habitant pour une moyenne à 145 € et une médiane à 150 €. Cette situation tient à la place prépondérante

[14] L'évaluation du périmètre des charges de centralité opérée par la commune est, sans surprise, beaucoup plus large que celui qui a été retenu. L'évaluation des charges de centralité supportées pour les équipements retenus est également différente de celle qui a été acceptée : 2,5 M€ pour l'école supérieure d'art et de design et la patinoire, pour une ristourne forfaitaire de 2 M€ ; 2,5 M€ pour les musées contre une ristourne de 1 M€.

[15] Le montant cumulé correspond à ce que la commune aurait perçu sur la période si les dotations de l'État étaient restées identique à celles perçues en 2016 (DGF : 31,7 M€, DGD : 1,2 M€).

des recettes de stationnement sur voirie, compétence que certaines grandes communes ont transférée à leur intercommunalité en même temps que la voirie.

*

En conclusion, le dynamisme des produits de gestion trouve son origine dans la fiscalité mais également dans les produits d'exploitation, ce qui les rend plus sensibles à la conjoncture économique.

3. Les dépenses de fonctionnement

Les charges courantes ont baissé de 1,4 % par an entre 2016 et 2020, soit une baisse de 7,5 M€ entre ces deux dates.

Tableau n° 2 : L'évolution des charges courantes

	2016	2017	2018	2019	VAM* 16 19	2020	VAM* 16 20	2021
Charges à caractère général	25 974 225 €	25 385 941 €	24 926 764 €	25 778 188 €	-0,3 %	23 512 306 €	-2,5 %	25 875 883 €
+ Charges de personnel	83 273 838 €	85 444 110 €	84 527 315 €	84 603 544 €	0,5 %	84 428 779 €	0,3 %	86 375 657 €
+ Subventions de fonct.	17 992 359 €	17 514 303 €	16 402 124 €	15 866 430 €	-4,1 %	14 615 797 €	-5,1 %	15 675 839 €
+ Autres charges de gestion	1 764 658 €	1 773 060 €	1 747 172 €	1 404 899 €	-7,3 %	1 198 589 €	-9,2 %	1 400 058 €
= Charges de gestion	129 005 080 €	130 117 415 €	127 603 375 €	127 653 061 €	-0,4 %	123 755 471 €	-1,0 %	129 327 437 €
+ Charges d'intérêt	5 296 866 €	4 562 387 €	4 170 887 €	3 833 647 €	-10,2 %	3 047 753 €	-12,9 %	2 636 450 €
= Charges courantes	134 301 946 €	134 679 802 €	131 774 262 €	131 486 708 €	-0,7 %	126 803 224 €	-1,4 %	131 963 887 €

Source : compte de gestion
**VAM : variation annuelle moyenne*

a. Les charges de gestion

Entre 2016 et 2020, les charges de gestion ont baissé de 5,2 M€ (- 1 % par an). Cette baisse est due en partie au transfert à la métropole de plusieurs équipements. Les charges transférées ont été évaluées à 3,5 M€ en année pleine[16]. Comme indiqué précédemment, ces allègements de charges ont été compensés par une diminution de l'attribution de compensation[17]. La baisse des charges de gestion s'explique également par le ralentissement de l'activité des services durant la pandémie puisque l'exercice 2020 a connu une baisse de 3,9 M€.

Ces chiffres montrent que les actions entreprises par la collectivité pour faire baisser les charges de gestion ont eu jusque-là un effet limité. Ainsi, un programme de plus de 20 M€ de travaux d'économie d'énergie a-t-il été engagé et en partie réalisé dans les différents bâtiments communaux (dont l'hôtel de ville).

[16] Par la commission d'évaluation des charges transférées (CLECT).
[17] Le transfert d'une compétence communale à un EPCI est en principe financièrement neutre pour la commune. Celle-ci transfère la charge mais également la ressource correspondante. Le transfert ne lui permet donc pas de réaliser une économie, sauf à ce que l'évaluation des charges transférées prenne en compte et compense des charges de centralité devant être partagées entre toutes les communes.

Les effets de ce programme seront à évaluer sur le long terme mais, pour l'instant, l'impact de ces travaux sur les charges de chauffage et d'électricité apparaît limité. Ainsi, en volume (MWH) et à périmètre constant, les consommations d'électricité ont baissé de 6,6 % entre 2016 et 2021 et de 5,8 % pour le gaz[18].

La révision du fonctionnement des services a néanmoins permis de faire baisser certaines charges telles que l'entretien, le gardiennage ou le nettoyage.

Quant aux dépenses de personnel, si elles ont légèrement augmenté entre 2016 et 2020 (0,3 % par an) elles sont restées sous le plafond que s'était fixé la commune (86 M€) grâce à la baisse des effectifs et en dépit de l'application de différentes réformes touchant la rémunération des agents publics. L'évolution de la stratégie dans ce domaine a conduit à une progression plus marquée, de l'ordre de 2 % en 2021[19].

b. Les charges d'intérêt

Entre 2016 et 2020, les charges d'intérêt ont baissé de 12,9 % par an, soit - 2,2 M€ entre ces deux dates. Cette diminution est due à la baisse des taux variables mais surtout au désendettement de la collectivité.

En 2021, les charges d'intérêt ont poursuivi leur diminution, sous l'effet du recul de la dette, la collectivité remboursant ses emprunts plus vite qu'elle n'en souscrit de nouveaux.

c. Les charges exceptionnelles

Les charges exceptionnelles, constituées pour l'essentiel des subventions aux budgets annexes et des subventions aux services publics industriels et commerciaux, ont connu une hausse significative qui s'explique notamment par la conclusion d'une délégation de service public prévoyant l'indexation d'une partie de la rémunération du délégataire sur le volume du produit collecté.

En 2021, les charges courantes ont atteint un niveau supérieur de 3,5 M€ à celui de 2019, tirées par la progression des charges de personnel et des autres charges de gestion, pour partie compensées par une nouvelle baisse des charges d'intérêt.

C. La capacité d'autofinancement

La combinaison de la baisse des charges et de l'augmentation des produits s'est traduite par une amélioration significative de l'excédent d'exploitation et de la capacité d'autofinancement (CAF) brute de la commune. Exprimée en pourcentage des produits de gestion, cette dernière, inférieure à 10 % en 2015, a franchi dès 2018 le seuil de 15 %, considéré comme satisfaisant, pour atteindre 17,4 % des produits de gestion en 2020.

Diminuée des remboursements du capital des emprunts, la CAF nette a suivi la même tendance pour atteindre 10,5 M€ en 2020.

Au sein de la strate, Rouen était en 2016 au 13ème rang avec une CAF brute représentant 150 € par habitant pour une moyenne à 152 € et une médiane à 150 €. En 2020, elle était au 4ème rang avec 244 € par habitant pour une moyenne à 172 € et une médiane à 158 €.

[18] Source : commune de Rouen. Selon la modélisation réalisée, les consommations d'énergie de l'hôtel de ville devraient baisser de 70 % en volume, après achèvement des travaux.
[19] Cf. IV A, *infra.*

D. Le fonds de roulement et la trésorerie

Fin 2020, le niveau du fonds de roulement net global était de 16,4 M€, soit 47 jours de charges courantes. Avec un besoin en fonds de roulement de 2,2 M€, la trésorerie nette a atteint 18,5 M€, soit 53 jours de charges courantes. Ces deux indicateurs, qui n'ont jamais été aussi hauts au cours de la décennie, traduisent une aisance financière retrouvée.

E. La dette bancaire

Depuis 2014, la commune a entrepris de réduire sa dette et de conserver une capacité de désendettement inférieure à 10 ans.

1. Le volume de la dette

La dette bancaire consolidée avait atteint son point haut en 2014, avec un encours de 214 M€ et une capacité de désendettement de 15 ans. Dès 2017, l'encours est repassé sous la barre des 200 M€ et a continué sa décrue pour atteindre 146 M€ en 2020 (- 31,8 % depuis 2014)[20].

Sous le double effet de la baisse de l'encours et de l'augmentation de la CAF brute, la capacité de désendettement se situe désormais entre 5 et 6 ans[21]. Cette situation, nettement plus favorable pour les prêteurs, a permis à la commune de rehausser son niveau d'emprunt en 2021. Tout en continuant à rembourser ses emprunts anciens, souscrits à des conditions moins avantageuses, elle a ainsi pu emprunter 8,5 M€. Fin 2021, l'encours de dette a atteint 138 M€, soit une baisse de 8,4 M€ par rapport à 2020.

Le désendettement tient avant tout à un ralentissement du rythme des nouveaux emprunts. Alors que la commune souscrivait en moyenne 23 M€ de nouveaux emprunts par an entre 2011 et 2015, cette moyenne est retombée à 8 M€ entre 2016 et 2020. La baisse de l'encours est également due au rythme d'amortissement de la dette. En effet, si le remboursement du capital de la dette a peu varié depuis 2016 (et même depuis 2011[22]), il est nettement supérieur aux communes de la strate. En 2020, l'annuité en capital représentait 149 € par habitant à Rouen pour une moyenne de 97 €.

Enfin, plus marginalement, la baisse de l'encours trouve son origine dans le transfert en 2017 de la compétence en matière de parcs de stationnement, qui s'est accompagné de celui d'une quote-part des emprunts souscrits, soit 19,2 M€.

En 2016, Rouen faisait partie des communes les plus endettées de la strate (3ème rang) avec 1 828 € par habitant pour une moyenne à 1 066 €. En 2020, la commune est passée au 8ème rang avec 1 290 € par habitant pour une moyenne à 1 015 €. Elle conserve donc un niveau d'endettement comparativement élevé[23].

2. La structure de la dette

Fin 2020, la dette bancaire était répartie entre 57 emprunts pour un encours constitué à 58,6 % de taux fixes et à 41,6 % de taux variables. En 2022, la commune a

[20] Le montant de la dette (budget principal et budgets annexes) intègre la dette contractée au titre du partenariat public privé, transférée depuis à la métropole Rouen Normandie, mais encore présente dans les comptes de la commune.
[21] Pour une moyenne de la strate à 6,5 années.
[22] Entre 2011 et 2020, le rythme de remboursement du capital des emprunts a peu varié, soit 16,8 M€ en moyenne par an.
[23] Ratios calculés sur le budget principal seul.

renégocié une partie de ces derniers pour mieux répartir la charge budgétaire sur les premières années, au prix d'un surcoût global de plus de 2 M€[24].

Tous les contrats sont classés parmi les emprunts sans véritable risque, à l'exception de trois d'entre eux pour lesquels le risque reste limité en l'absence d'effet multiplicateur ou de levier. Ces trois emprunts représentent 10,5 % de l'encours.

La répartition par prêteur est équilibrée, 80 % de l'encours étant réparti entre cinq prêteurs détenant chacun plus de 10 % de l'encours total.

3. L'accès au crédit

Lorsque la commune lance une procédure, les offres de prêt sont peu nombreuses (trois offres en 2020) mais elles couvrent la totalité de la demande d'emprunt. Son désendettement progressif devrait lui permettre à l'avenir de bénéficier d'une offre plus large.

Durant les prochaines années, la question pourrait se poser en termes différents puisque la commune devra financer un volume d'investissement bien supérieur à celui des années précédentes et pour cela devoir emprunter des volumes plus importants, à condition que le rythme des investissements ne soit pas freiné par une capacité d'ingénierie insuffisante, comme ce fut le cas en 2021.

F. L'investissement

1. Les investissements et leur financement

Entre 2011 et 2020, le total des dépenses d'équipement et des subventions d'équipement versées a été divisé par trois, passant de 61 M€ à 20,6 M€. Les dépenses d'équipement ont été divisées par 2,6, les subventions d'investissement versées par 8,8. Le rétablissement des équilibres s'est donc accompagné d'un assèchement relatif des investissements[25], pour la commune elle-même mais aussi et surtout pour ses partenaires.

Alors qu'entre 2011 et 2014, Rouen affichait un niveau de dépenses d'équipement supérieur à la moyenne, la ville investissait en 2016 175 € par habitant contre 191 € pour la moyenne. En 2020, Rouen était au 19ème rang avec 175 € par habitant contre 208 € pour la moyenne. En volume cumulé sur la période 2016 à 2020, Rouen est au 22ème rang de la strate avec 94,5 M€, contre 199 M€ pour la moyenne. En 2020, le rythme apparent de renouvellement des immobilisations de la commune atteignait 35 années[26].

Ces éléments de comparaison, corroborés par l'ampleur du plan pluriannuel d'investissement 2020-2026, suggèrent que le niveau actuel d'investissement est insuffisant pour maintenir le niveau du patrimoine de la commune, même si des opérations d'envergure ont été réalisées[27] : économies d'énergie (18 M€), remise à niveau des équipements sportifs (15,6 M€), rénovation et reconstruction d'écoles, aménagement urbain (21 M€), sécurité et maintenance des bâtiments municipaux (14,1 M€), gestion des systèmes d'information (13,3 M€), « renaturation » de la ville (9,2 M€), aménagement de la ville (43 M€), soutien au logement (20 M€), aménagement du patrimoine culturel (4,7 M€).

[24] La commune a renégocié 17 emprunts. Cette renégociation aura permis d'étaler le montant des remboursements sur la période 2022 à 2042 et de réduire la charge globale (intérêts et capital) de plus de 11 M€ sur les cinq premières années (2022 à 2027). Ce faisant, la commune a restauré sa capacité à emprunter durant ces cinq années.

[25] La baisse des investissements s'explique en partie par des transferts de compétences, notamment la voirie.

[26] Rapport entre le solde des immobilisations propres (solde compte 21 – solde compte 217) et les dépenses d'équipement de l'année.

[27] Les chiffres correspondent à des programmes de long terme dont certains dépassent la période 2016 à 2020.

En 2021, le montant des dépenses d'équipement est remonté à 25,3 M€, soit une hausse de 30 % par rapport à 2020, celui des subventions versées à 1,9 M€, en augmentation de 77,2 % par rapport à 2020.

2. Le financement des investissements

La réduction des dépenses combinée au rétablissement des équilibres budgétaires a facilité le financement des investissements, d'autant que les recettes hors emprunt sont restées soutenues (9,5 M€ par an en moyenne)[28]. Ainsi, le besoin de financement a été divisé par trois entre 2016 et 2020. Dans ce contexte, le recours à l'emprunt s'est significativement ralenti avec une moyenne annuelle de 8 M€ par an entre 2016 et 2020 contre 23 M€ pour la période 2011 à 2015. En 2021, la commune a emprunté 8,5 M€ pour financer des investissements en nette progression.

IV. LES RESSOURCES HUMAINES

Lors de son précédent contrôle, la chambre avait constaté des faiblesses particulières dans ce domaine, auxquelles il n'a été que partiellement remédié.

A. La stratégie

Conformément aux dispositions de la loi[29], la commune a adopté en décembre 2020 des lignes directrices de gestion qui déterminent la stratégie prévisionnelle des emplois et des compétences et fixent les orientations générales en matière de promotion et de valorisation des parcours des agents publics. Avant cette date, la stratégie communale en matière de ressources humaines n'était pas formalisée dans un document unique, clarification que vient opérer l'adoption des lignes directrices.

Au-delà des différents chantiers de modernisation lancés notamment dans le domaine de la formation et de la prévention, l'action de la collectivité a été largement guidée par la nécessité de contenir la masse salariale sous le seuil de 86 M€ par an. Pour y parvenir, la commune a mis en place un pilotage rigoureux nourri par des outils de prospective permettant d'anticiper les dépenses futures. L'analyse des comptes rendus de ces instances tend à démontrer qu'elle s'est attachée à examiner en détail chaque expression de besoin d'embauche, évaluée au regard des possibilités de rationalisation de l'organisation des services concernés[30].

Cet objectif a été atteint sur toute la période 2016 à 2020 en dépit des mesures nationales, et notamment de l'accord sur les parcours professionnels, les carrières et rémunérations (PPCR), dont certaines ont eu un fort impact sur les rémunérations. En moyenne, les charges de personnel se sont élevées à 84,8 M€.

À partir de 2021, la commune a fait le choix d'assouplir cette stratégie en se fixant un objectif d'augmentation de la masse salariale de 2 % par an, notamment pour permettre la

[28] Elles sont principalement constituées de subventions reçues et de produits de cession. Au titre des subventions d'investissement, la commune a reçu 15,9 M€ de subventions entre 2016 et 2020. Avec 142 € par habitant, elle se situe entre la moyenne et la médiane de la strate, mais bien loin du trio de tête : Perpignan (258 €), Saint-Etienne (244 €) ou Angers (220 €).

[29] Désormais reproduites dans le code général de la fonction publique (CGFP), articles L. 413-1 et suivants et décret n° 2019-1265 du 29 novembre 2019.

[30] Comité de pilotage de la masse salariale mensuel (mission d'alerte sur le suivi de la masse salariale et de maîtrise dans les secteurs en tension), comité de pilotage emploi (arbitrages au cas par cas pour l'ensemble des ouvertures de postes permanents, ainsi qu'une partie significative des recours aux contractuels en remplacements et renforts), dialogue de gestion avec les directions.

mise en adéquation des effectifs avec les objectifs affichés pour le mandat en cours et l'absorption de la dernière phase de mise en œuvre de l'accord PPCR.

Dans un autre registre, l'âge moyen au sein de la collectivité n'a cessé de progresser au cours de la période de contrôle, passant de 45,5 ans en 2016 à 46,1 ans en 2019, systématiquement au-dessus de la moyenne nationale.

En matière de gestion prévisionnelle des emplois, la ville a réalisé un bilan 2014-2020 et procédé à une tentative de projection des départs en retraite à l'âge légal en 2021 et 2022. Les résultats, présentés avec prudence en raison des risques de départ anticipé des personnels concernés, montrent un accroissement des départs pour les trois à cinq prochaines années, par effet mécanique de l'atteinte de la limite d'âge.

Faute de démarche formalisée, il sera toutefois difficile de faire face à ces constats, aujourd'hui traités par le biais des dialogues de gestion et de certains projets spécifiques. La mise en œuvre de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, formalisée par les lignes directrices de gestion, devrait désormais être considérée comme prioritaire par la commune.

B. L'évolution de la masse salariale et des effectifs

1. L'évolution de la masse salariale

Avec 84,8 M€ en 2020, les dépenses de personnel représentent 64 % des dépenses réelles de fonctionnement.

Après un exercice 2017 fortement affecté par la mise en œuvre de l'accord PPCR, la masse salariale s'est stabilisée à partir de 2018. Sur la période 2016 à 2020, la hausse s'est limitée à 0,3 % par an.

L'évolution de la masse salariale ne semble pas avoir été particulièrement touchée par les mesures prises dans le cadre de la gestion de la crise sanitaire. Néanmoins, afin de valoriser leur engagement, une prime COVID a été versée aux agents venus travailler lors de la période de confinement. Le montant global de cette prime (217 000 €) a bénéficié à 934 agents.

En 2021, les charges de personnel ont atteint 86,8 M€, soit une augmentation de 2,8 % par rapport à 2020, en dépassement de l'objectif initial, fixé à 2 %[31].

2. L'évolution des effectifs

L'analyse des effectifs peut être réalisée à partir des équivalents temps plein travaillé (ETPT[32], indicateur utilisé par la commune) et à partir des équivalents temps plein pondéré, c'est-à-dire la conversion du nombre d'heures payées en ETP[33], ce qui permet à l'effectif de prendre en compte les contractuels sur emploi non permanent et les heures supplémentaires payées[34].

[31] Chiffres consolidés : budget principal et budget annexe de l'Etincelle.

[32] Unité de décompte, proportionnelle à l'activité des agents, mesurée par leur quotité de temps de travail et par leur période d'activité sur l'année. Par exemple, un titulaire dont la quotité de travail est de 80 % sur six mois correspond à 0,4 ETP.

[33] Effectifs physiques pondérés de la quotité de travail des agents à un instant « t ». Par exemple, un titulaire dont la quotité de travail est de 80 % correspond à 0,8 ETP.

[34] Les ETP pondérés sont calculés à partir du nombre total d'heures de travail payées dans l'année (tout type d'heures, y compris les heures supplémentaires) divisé par 1 607 (durée légale du temps de travail). Ce chiffre permet d'évaluer la véritable force de travail dont dispose la collectivité sur l'année entière, et non à l'instant T.

Tableau n° 3 : L'évolution des effectifs

	2016	2017	2018	2019	2020
Total ETP pourvus au 31 décembre	1866,84	1864,24	1871,53	1837,64	1820,5
Agents statutaires	1864,84	1709,6	1715,99	1699,9	1686,08
Agents contractuels	150,3	152,64	151,54	133,94	131,42
Emplois fonctionnels (DGS et DGA)	2	2	4	3,7	3
Filière administrative	365,2	355,2	358,6	345,4	334,1
Filière technique	1033,3	1027,2	1023	1004,7	1001,33
Filière sociale	69,8	77,2	82,5	80,2	88,4
Filière médico sociale	99,5	104,5	109,7	102,4	107,8
Filière sportive	35,2	33,2	33,2	29	29,8
Filière culturelle	144,14	144,44	140,63	139,44	135,57
Filière animation	66,9	69,2	69,1	71,9	64,7
Filière police municipale	50,8	51,3	50,8	53,9	54,8
Autres emplois		0	0	7	1

Source : compte administratif

La direction des ressources humaines ne disposait pas au terme du contrôle de la chambre de données fiables sur les ETPT pour 2020. Les chiffres exploités sont donc ceux qui figurent au compte administratif, qui ne recense que les emplois permanents.

Selon ces chiffres, les ETP travaillés sont passés de 1 866,8 en 2016 à 1 820,5 en 2020, soit une baisse de 46,3 ETP principalement intervenue en 2019 et 2020[35].

Les ETP pondérés, qui réintègrent les emplois non permanents, indiquent que cette baisse serait de plus de 100 ETP entre 2018 et 2020[36], ce qui suggère que les emplois non permanents ont contribué pour moitié à la baisse des effectifs.

En 2020, les agents sous statut représentaient 90 % de l'effectif et les contractuels 10 %.

Le taux de recrutement, qui traduit la rotation des effectifs, oscille durant la période de contrôle entre 4,3 et 4,7 % des emplois permanents, ce qui tranche nettement avec le taux de 6,6 % constaté en 2013.

La structure de l'emploi de la collectivité reste stable et la répartition par filière demeure inchangée avec une prédominance de la filière technique, qui représentait environ 46 % des effectifs, suivie de la filière administrative avec 23 % des effectifs.

La répartition par catégorie a légèrement évolué au cours de la période, en faveur des cadres de catégorie A. En 2019, les agents de catégorie C représentaient 71,5 % des emplois permanents, ceux de catégorie B 14,6 % et ceux de catégorie A, 13,8 %. En 2016, les agents de catégorie A représentaient 12,1% des emplois permanents.

Avec 53 % des effectifs, les femmes restent, de façon parfaitement stable pour la période de contrôle, majoritaires au sein de la collectivité comme de chaque catégorie de personnel. Elles occupent un panel d'emplois plus varié que celui des hommes, étant présentes à 39 % au sein de la filière technique (contre 72 % pour les effectifs masculins) et

[35] En début de période, les recrutements opérés en 2015 et 2017, à l'occasion de l'ouverture de nouvelles structures, ont tiré les effectifs vers le haut.
[36] Les données 2016 et 2017 n'ont pu être produites par la commune.

à 27 % au sein de la filière administrative (contre 10 % pour les effectifs masculins). De façon peu surprenante, les emplois des filières sociale (100 %) et médico-sociale (98 %) sont particulièrement féminisés.

C. La rémunération et les éléments accessoires de la paie

1. Le régime indemnitaire

Par délibération du 28 juin 2018[37], la commune de Rouen a décidé de mettre en œuvre à compter du 1er juillet 2018 le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP). Celui-ci est constitué de deux parts, une part principale appelée indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE), qui tend à valoriser l'exercice des fonctions, et une part accessoire appelée complément indemnitaire annuel (CIA), qui permet de reconnaître l'engagement professionnel et la manière de servir des agents.

Pour l'IFSE, la première étape a consisté à définir pour chaque corps un nombre limité de groupes homogènes de fonctions, afin de leur attribuer un montant maximum de l'indemnité. Chaque groupe s'est ensuite vu attribuer un montant mensuel d'IFSE qui oscille entre 150 € et 1 280 €.

Cette enveloppe globale se subdivise en plusieurs sous-enveloppes. La première vise à compenser une perte de rémunération consécutive à un changement de poste. La deuxième sous-enveloppe vise à permettre le recrutement d'agents ayant un profil ou un potentiel particulier en leur offrant un complément de rémunération, généralement négocié avec l'intéressé et qui vient s'ajouter à l'IFSE socle de l'emploi concerné. En 2020, 26 agents ont bénéficié de ce complément d'IFSE pour des montants oscillants entre 10 et 1 525 € par mois.

Cette segmentation constitue un élément de complexité qui va à l'encontre de l'objectif de simplification poursuivi par la réforme du RIFSEEP. Elle n'est cependant pas irrégulière, le cumul des différentes enveloppes individuelles restant sous la limite fixée par la délibération.

La commune a également décidé de profiter de la réforme pour convertir la prime de mission et de motivation (P2M), dont la légalité était contestable[38], et réserver une fraction de l'enveloppe globale allouée au CIA pour récompenser la réussite d'un travail collectif ou transversal d'une dimension exceptionnelle[39].

Le CIA, dont l'attribution n'est pas automatique, est versé annuellement en décembre au regard, notamment, de l'entretien professionnel de l'agent et de son engagement professionnel. En 2020, 1 282 agents ont perçu un CIA, soit 63 % des agents bénéficiaires du RIFSEEP, pour un montant total de 147 839 €.

La mise en place du dispositif présente plusieurs irrégularités. Ainsi, jusqu'à l'intervention du décret du 26 octobre 2022, la prime de responsabilité n'était pas cumulable avec le RIFSEEP, contrairement à la pratique suivie par la commune[40]. De même, la commune n'a pas la possibilité d'étendre le bénéfice du RIFSEEP à des cadres d'emplois non éligibles,

[37] Complétée par la suite par trois autres délibérations : 24 juin 2019, 12 novembre 2020 et 11 février 2021.
[38] La part fixe de la P2M a été incluse dans l'IFSE, la part variable au CIA.
[39] Sur l'enveloppe globale de 200 000 €, 50 000 € par an sont réservés à récompenser les travaux collectifs, comme par exemple, le plan d'actions commerces mis en œuvre à la suite du mouvement des gilets jaunes ou la modification des rythmes scolaires.
[40] Le décret n° 88-631 du 6 mai 1988 fondant le versement de la prime de responsabilité a été modifié par le décret n° 2022-1362 du 26 octobre 2022.

comme celui des professeurs et celui des assistants territoriaux d'enseignement artistique de la filière culturelle. Elle devra y mettre fin, comme elle s'y est engagée.

2. La nouvelle bonification indiciaire

La nouvelle bonification indiciaire est attribuée à 598 agents municipaux (données 2021).

L'examen des arrêtés individuels d'attribution d'un échantillon de 100 bénéficiaires révèle deux types d'irrégularités. Soit le nombre de points attribué est différent de celui figurant à l'arrêté (4 agents), ce qui semble démontrer que la mise à jour des arrêtés ne suit pas le changement de fonction des intéressés, soit le nombre de points attribué ne correspond pas au texte de référence (1 agent)[41].

Il convient de mettre un terme à ces discordances, ce que la collectivité s'est engagée à faire.

3. Les avantages collectivement acquis

La loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 (article 111) a permis aux collectivités de maintenir les avantages collectivement acquis par leurs salariés dès lors que ces avantages avaient été institués avant la parution de la loi et qu'ils étaient pris en charge par le budget de la collectivité.

Sur ce fondement, la commune verse à ses agents une prime dite de rendement et une prime de départ à la retraite instituées avant l'entrée en vigueur de la loi de 1984, la première étant versée par le CCAS, la seconde par le comité des œuvres sociales.

Les conditions d'attribution de ces deux primes ont été modifiées par diverses délibérations (13 juin 1997 et 29 novembre 2013 pour la prime de rendement, 6 octobre 2002 pour la prime de départ à la retraite). Or les modalités d'actualisation et de revalorisation de ces avantages acquis doivent résulter de l'application d'une disposition qui, comme la prime elle-même, constitue un avantage acquis maintenu au profit de ses bénéficiaires[42], ce qui n'était pas le cas en l'espèce.

Dans ces conditions, la commune verse à ses agents des primes qui reposent sur une base légale erronée. Il lui appartient d'appliquer les conditions prévues par la délibération adoptée avant l'entrée en vigueur de la loi du 26 janvier 1984.

4. Les avantages en nature

a. Les logements de fonction

Le bénéfice d'un logement de fonction doit être lié aux contraintes de l'emploi occupé par l'agent bénéficiaire.

Sur le fondement d'une délibération adoptée en janvier 2015, la commune a accordé plusieurs logements pour nécessité absolue de service, principalement à des agents chargés du gardiennage ou à des agents soumis à des astreintes. L'analyse de ces concessions n'appelle pas d'observation.

[41] En l'espèce 30 points au titre de fonctions d'encadrement, d'élaboration de projets et de mise en œuvre des politiques socio-éducatives liées à la politique de la ville, alors que le décret n° 2006-780 du 3 juillet 2006 n'attribue que 20 points à ce type de fonctions.

[42] Conseil d'État, requête n° 118653, 12 avril 1991, *Préfet du Val d'Oise*.

b. Les véhicules

Un véhicule de fonction est attribué à la directrice générale des services, dans des conditions qui n'appellent pas d'observation.

Les 320 véhicules de service sont en partie mutualisés via une plate-forme de réservation. Les autres sont répartis entre les directions. Treize véhicules font l'objet d'une autorisation de remisage à domicile. Si cette facilité fait l'objet d'un arrêté annuel individuel, elle devrait être autorisée par délibération du conseil municipal[43]. De plus, la collectivité aurait avantage à rappeler aux bénéficiaires les conditions d'utilisation de ces véhicules, et notamment l'interdiction d'une utilisation à titre privé, y compris pour le transport de tiers sur le trajet domicile-travail.

D. Les conditions de travail

1. Le temps de travail

Par délibération du 30 juin 2021, la commune a mis son règlement du temps de travail en conformité avec la durée légale fixée à 1 607 heures par an. Ce règlement, entré en vigueur le 1er janvier 2022, a pour effet de supprimer les congés extralégaux et de définir de nouveaux cycles de travail, tout en conservant une grande souplesse de choix entre les 20 cycles proposés aux agents. Ces derniers peuvent désormais alterner entre une semaine de 4 jours et une de 5 jours. Les missions et sujétions particulières sont également prises en compte comme le travail de nuit, le dimanche ou en horaires décalés, le travail pénible ou dangereux, qui permettent de déroger à la durée annuelle légale.

Ce nouveau régime a également pour effet d'annualiser le temps de travail et d'assouplir les modalités de récupération des heures effectuées au-delà de la durée hebdomadaire du cycle choisi.

En résorbant l'écart entre la durée réelle et la durée légale, la collectivité met fin à une dépense indue qui pouvait être estimée à 2 M€ par an[44].

2. L'absentéisme

Entre 2016 et 2019[45], la commune a vu le nombre de jours d'absence augmenter de 21 %. Cette forte augmentation cache des réalités contrastées puisque les accidents du travail ont augmenté de 90 %, alors que la maladie a augmenté de 17 % après des variations de forte ampleur, notamment en 2017 sous l'effet de la progression des absences pour longue maladie.

Après un pic en 2017, le taux d'absentéisme s'est stabilisé à 17,7 % en 2019. Le total des jours d'absence rapporté à l'effectif représente 40 jours par agent ou encore 326 équivalents temps plein, soit une dépense de l'ordre de 13 M€.

Pour tenter d'infléchir ce taux, la commune a pris de nombreuses initiatives. Elle s'est dotée d'outils : baromètre de l'absentéisme pour raison de santé, audit de la cartographie de l'absentéisme, protocoles de prévention de l'absentéisme de longue durée et de

[43] CGCT, article L. 2123-18-1-1.
[44] Charge évaluée à partir des chiffres de l'exercice 2019 : le temps de travail moyen était de 1 568 heures, soit une perte de 39 heures par an et par agent, ramené à un effectif de 1 837 ETP, soit 71 643 heures perdues, soit 44 ETP, multiplié par 45 627 € (coût moyen d'un agent en 2019).
[45] L'année 2020 n'était pas disponible au moment du contrôle de la chambre.

l'absentéisme répétitif, protocole de lutte contre les incivilités. Si ces protocoles ont trouvé à s'appliquer, leur efficacité n'a jamais été évaluée.

Elle a également adopté deux plans de lutte contre l'absentéisme, le premier en 2017, le second en 2020. L'exécution du plan de 2017, dont la durée devait porter sur trois années, n'a cependant pas dépassé la seule année 2017 et les mesures mises en œuvre n'ont pas été évaluées. Quant au second, il vient seulement de démarrer et son efficacité ne pourra être évaluée que dans plusieurs années.

Toutes ces initiatives sont le signe d'une réelle prise de conscience de l'ampleur du problème. Leur mise en œuvre reste toutefois discontinue, émiettée et non évaluée. De plus, elles ne relèvent pas d'une approche globale des enjeux de la collectivité et d'une mise à l'échelle des initiatives au regard du volume de ses effectifs.

La chambre recommande donc à la commune de mettre à jour son plan de lutte contre l'absentéisme et de le mettre en œuvre.

3. Les actions de prévention

a. L'analyse des risques et l'amélioration des conditions de travail

Les collectivités sont tenues d'élaborer et de mettre à jour annuellement un document unique d'identification et d'analyse des risques pesant sur la santé et la sécurité des agents[46].

La quasi-totalité des services de la commune a fait l'objet d'un document unique mais quelques exceptions demeurent : la direction économie locale et coopérations internationales, la mission qualité et modernisation, l'Étincelle (pour la direction culture, jeunesse et vie associative), les services administratifs de la direction du patrimoine bâti et enfin, les services techniques et administratifs de la direction des systèmes d'information. De plus, la très grande majorité des documents uniques produits n'a pas été actualisée, pour certains depuis plus de dix ans.

La collectivité produit également un rapport annuel relatif à la santé, à la sécurité et aux conditions de travail, présenté devant les instances représentatives. Ce document n'appelle pas d'observation.

Enfin, la commune a adopté un programme annuel de prévention des risques professionnels et d'amélioration des conditions de travail. Le contenu de ce plan n'appelle pas d'observation.

La politique de prévention demande donc un effort d'actualisation des documents uniques. La mise en place très récente d'un réseau de « préventeurs » devrait faciliter la résorption de ces retards.

b. Le référent déontologue

Les agents publics ont le droit de consulter un référent déontologue chargé de leur apporter tout conseil utile au respect des obligations et des principes déontologiques.

La commune a mis en place deux procédures parallèles permettant aux agents de saisir l'inspecteur général des services ou le référent déontologue du centre de gestion de la fonction publique. La commune a indiqué que ce dispositif était en cours de modification.

[46] Code du travail, articles R. 4121-1 et suivants.

E. La gestion des ressources humaines

1. Les collaborateurs de cabinet

Conformément à la réglementation, le nombre maximum d'emplois de cabinet est de quatre[47].

Depuis le mois de mars 2021, le directeur de cabinet, le directeur de cabinet adjoint et le chef de cabinet ont été transférés à la métropole Rouen-Normandie pour constituer un service commun. Leur rémunération est partagée à moitié par la commune et la métropole.

Les collaborateurs de cabinet sont des agents contractuels. Leurs conditions d'emploi comportent des restrictions : ils sont employés pour la durée du mandat et leur rémunération est plafonnée à 90 % du traitement (indiciaire et indemnitaire) le plus élevé au sein de l'organisme concerné.

Comme leurs contrats, les arrêtés fixant les primes de chacun doivent être renouvelés dès le commencement d'un nouveau mandat. En l'espèce, la commune n'a pas été en mesure de produire les nouveaux arrêtés fixant le montant de la prime du directeur de cabinet et de deux collaborateurs de cabinet dont les contrats ont été renouvelés en juillet 2020.

2. La formation

La formation est un élément déterminant de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. La loi rend obligatoire l'adoption d'un plan de formation contenant, au minimum, les actions de formation relatives à l'intégration et à la professionnalisation, au perfectionnement, dispensées en cours de carrière, la préparation aux concours et examens professionnels, la formation personnelle suivie à l'initiative de l'agent, la lutte contre l'illettrisme et pour l'apprentissage de la langue française, et enfin les formations destinées à la mise en œuvre d'un projet d'évolution professionnelle[48]. En outre, un plan de formation permet de structurer le projet de formation de la collectivité en articulant les demandes des agents avec les besoins des services.

La commune de Rouen élabore son schéma de formation dans le cadre de plans triennaux, présentés systématiquement aux instances de concertation. Le dernier plan a également été adopté par le conseil municipal.

La mise en œuvre de cette politique a permis de mener en moyenne 520 actions de formation par an, pour un nombre d'agents formés allant de 2 500 à 3 500 agents.

Le plan de formation disposait jusqu'en 2019 d'une enveloppe annuelle d'environ 810 000 €, répartie entre une cotisation au CNFPT (430 000 € environ) et un budget interne à la commune. Malgré la contraction de la masse salariale et les transferts de personnel, la collectivité a maintenu les volumes financiers alloués à la formation. Dans sa strate, Rouen était au 3ème rang (2019) avec 3,1 € par habitant pour une moyenne à 1,9 €.

La présentation de la stratégie de la collectivité en matière de formation et la mise en œuvre de celle-ci apparaissent conformes aux obligations réglementaires, ambitieuses dans les moyens mobilisés et cohérentes dans la recherche d'atteinte des objectifs.

[47] Décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987.
[48] Loi n° 84-594 du 12 juillet 1984 (désormais au titre II du livre IV du CGFP).

V. LE PILOTAGE DE LA COLLECTIVITE

Le précédent contrôle avait conduit la chambre à recommander à la commune de renforcer son pilotage notamment en fixant pour l'ensemble des politiques conduites des objectifs à atteindre et des indicateurs permettant d'en évaluer les résultats.

Les quelques progrès qui ont pu être relevés au cours de la période contrôlée ne suffisent pas à assurer à la collectivité une maîtrise des risques suffisante.

A. La maîtrise des risques

Les collectivités publiques sont exposées à de multiples risques. À cet égard, la crise sanitaire constitue le révélateur le plus récent de la nécessité d'anticiper les événements ou de se mettre en mesure d'y faire face, à tout le moins pour assurer la continuité de l'action publique. L'identification des principaux risques auxquels les collectivités sont exposées permet de sécuriser et renforcer le pilotage.

1. L'identification des risques

Une cartographie des risques consiste à détailler les processus métiers en vigueur et, pour chacun d'eux, à identifier les risques, les coter et, enfin, à définir les moyens permettant de les éviter.

Exposée à plusieurs alertes dans la gestion des régies ou dans le fonctionnement d'organismes proches, tel le centre communal d'action sociale, la commune de Rouen a pris diverses initiatives mais le contenu et la portée de ces premières actions ne répondent pas encore aux exigences d'une cartographie des risques.

La chambre recommande donc à la commune de réaliser une cartographie des risques.

2. La gestion de la pandémie

Confrontée à la pandémie et aux mesures gouvernementales, la commune a rapidement actualisé son plan de continuité des services afin de faire face au confinement applicable à compter du 16 mars 2020.

Le plan de continuité fixe, pour chaque direction, l'effectif minimum à mobiliser sur site et l'effectif mobilisable par roulement. Il a été précédé d'un travail d'identification des services pouvant être maintenus, ceux pouvant être réduits et ceux pouvant être suspendus. Entre-temps, un comité de pilotage a été mis en place et des consignes ont été adressées aux services à compter du 28 avril 2020. Par la suite, ce comité s'est réuni chaque semaine et des visites de sites ont été organisées pour bien mesurer les contraintes.

Progressivement une organisation des services s'est mise en place entre travail à distance, travail sur site et autorisations spéciales d'absence, cette dernière catégorie regroupant les personnes ayant une santé fragile ou soumises à des contraintes de garde d'enfants, ainsi que celles dont les fonctions n'étaient pas compatibles avec le télétravail.

Plusieurs protocoles ont été rédigés et les équipements de protection disponibles ont été distribués aux agents venus travailler car la commune disposait d'un stock.

En conclusion, la commune semble avoir pris les mesures nécessaires pour s'adapter au confinement et pour limiter la propagation du virus. Elle doit désormais tirer les

conséquences de cette pandémie et s'organiser pour être en mesure d'anticiper la répétition d'un tel événement.

3. Le contrôle et l'audit interne

Le contrôle interne est un dispositif organisé, permanent et documenté, visant à maîtriser le fonctionnement et les activités d'une entité, à s'assurer de la réalisation et de l'optimisation de ses opérations, à garantir la protection de ses actifs et de ses ressources financières, ainsi que la qualité des informations qu'elle produit (en particulier comptables), tout en veillant à la conformité aux lois et règlements.

Le contrôle interne, au sens de cette définition, est encore peu développé au sein des services de la commune. Des contrôles sont effectués notamment au sein des directions des finances et des ressources humaines mais les procédures ne sont pas documentées et aucun enregistrement des contrôles et des résultats de ces contrôles n'est assuré pour en exploiter les enseignements.

Trois constats illustrent la faiblesse du contrôle interne : la base des tiers utilisée par le service des finances comporte de nombreux doublons, ce qui indique que la procédure de création des tiers n'est pas sécurisée et que la base n'est pas régulièrement nettoyée[49] ; les délais de paiement n'étaient pas respectés en 2018 et 2019 alors que la commune ne paye quasiment pas d'intérêts moratoires[50] ; l'inventaire comptable comporte 11 500 lignes concernant des biens acquis avant 2011, dont la valeur initiale est inférieure à 1 500 € et qui sont totalement amortis, ce qui signifie que l'inventaire n'est pas mis à jour par la suppression des biens réformés.

La chambre demande à la commune de régler les intérêts moratoires dus en cas de retard de paiement et, de manière réitérée, la fiabilisation des informations relatives à son patrimoine.

Pour sa part, l'audit interne est une activité indépendante et objective qui donne à une organisation une assurance sur le degré de maîtrise et la fiabilité de ses opérations (notamment de son contrôle interne), lui apporte ses conseils pour les améliorer. Il aide cette organisation à atteindre ses objectifs en évaluant, par une approche systématique et méthodique, ses processus de pilotage, de management des risques et de contrôle, en faisant des propositions pour renforcer leur efficacité.

Au sein de la commune, l'audit interne s'appuie sur deux fonctions différentes : le contrôle de gestion et l'inspection générale des services.

Le premier, rattaché à la direction des finances, réalise des études de coûts et d'assistance aux services notamment pour définir les tarifs des services municipaux. La portée de ses travaux reste donc pour l'instant très limitée.

L'inspection générale des services a été créée en octobre 2016. Son installation s'est accompagnée de l'adoption d'une charte qui définit son rôle. Sa principale mission est de contribuer à « *l'investigation d'activités présumées frauduleuses ou déviantes ou de dysfonctionnements au sein de l'organisation, affectant la sécurité des biens, des personnes ou de l'institution, et en communiquer les résultats à la DGS et au maire* ». À cette fin, l'inspecteur réalise des enquêtes administratives et des audits internes dont la typologie est

[49] Sur les 34 417 enregistrements, 18 963 ont le même SIRET et 9 151 ont le même nom ; l'université de Rouen y figure à sept reprises, sous trois SIRET différents et un SIREN.

[50] En 2018, le délai global de paiement a dépassé les 30 jours à plusieurs reprises : 11 mois en investissement et 11 mois en fonctionnement. Pourtant, la commune n'a payé que 186,86 € d'intérêts. La situation s'est améliorée en 2019 : 2 mois en fonctionnement, 1 mois en investissement. En 2020, les moyennes mensuelles étaient redescendues à moins de 30 jours.

assez large : vols, harcèlement, perte de matériel ou de numéraire, prise en charge des résidents, usure professionnelle, certification qualité, respect des règles relatives au fonctionnement des régies, mauvais traitements, travaux personnels sur temps de travail. Les productions examinées par la chambre (une enquête administrative et un audit du service) révèlent un travail de qualité.

Les travaux de l'inspection générale, qui pourraient être étendus aux relations entre la ville et ses satellites, débouchent sur des recommandations, soit plus de 170 recommandations pour 7 enquêtes administratives et 9 audits internes au cours de la période contrôlée. Fin 2020, 57 % de ses recommandations avaient été suivies d'effets.

B. Les outils de pilotage

1. Le pilotage global des services

La fixation des objectifs stratégiques relève de la compétence de l'assemblée délibérante, mission dont elle s'acquitte notamment en adoptant le budget de la collectivité.

La commune s'est récemment dotée de sa propre nomenclature fonctionnelle qu'elle utilise en complément de la maquette réglementaire pour présenter son budget en quatre grandes politiques, déclinées en programmes et en opérations[51]. Cette présentation, qui n'est pas totalement stabilisée, manifeste la volonté de renouveler le pilotage des politiques communales. Mais pour l'heure, les programmes et opérations ainsi définis ne comportent aucun objectif évaluable.

Faute d'outils plus élaborés, le pilotage de la commune par la direction générale est essentiellement de nature financière dans le cadre d'une revue mensuelle de gestion qui présente quelques données de consommation des crédits votés, ainsi que quelques indicateurs de la qualité comptable et un suivi de la gestion de la trésorerie.

Le management des services s'appuie également sur une politique d'obtention de labels (Qualiville, ISO, Citergie, etc.) ciblés sur des processus particuliers (le recrutement, l'accueil des usagers, la maintenance des véhicules, etc.). Cependant, les directions et les services concernés restent numériquement peu nombreux et une part importante de ces labels n'ont pas été renouvelés au-delà de leur échéance, ce qui les prive de leur effet utile même s'il peut être admis que les exigences imposées participent, en partie au moins, au fonctionnement habituel des services.

2. Le pilotage par les directions

À l'échelle des directions, les outils de pilotage sont plus nombreux et portent sur l'activité de la direction[52]. Par exemple, la direction des systèmes d'information dispose d'un tableau de l'activité du service de la relation avec les usagers et d'un suivi des projets de développements auxquels elle est associée. La portée de ces outils de pilotage reste cependant limitée dans la mesure où aucun projet de service et/ou d'administration, définissant des objectifs clairs et mesurables, n'a été adopté.

Très récemment, une feuille de route a été établie à l'échelle du pôle management des ressources. Ce document fixe des objectifs annuels pour chaque direction du pôle. Ainsi, la direction des finances s'est vu assigner trois objectifs pour 2021 : la poursuite de

[51] Rouen ville rayonnante, renforcer l'attractivité et améliorer la cadre de vie du territoire ; Rouen, ville résiliente, priorité à la transition social-écologique ; Rouen, ville solidaire, de la petite enfance au grand âge ; moderniser les fonctions support pour améliorer la relation aux usagers.

[52] Les directions visées ici sont la direction des finances, la direction des ressources humaines, la direction des systèmes d'information et la direction du patrimoine bâti.

l'expérimentation du compte financier unique, la poursuite de la dématérialisation et la mise en œuvre de contrôles allégés des pièces justificatives en partenariat avec le comptable public. Si la rédaction d'une feuille de route constitue en elle-même un progrès, son contenu reste trop imprécis car dénué d'objectifs mesurables et d'indicateurs.

De même, les fiches de postes utilisées pour le recrutement des cadres ne sont pas actualisées au-delà de la prise de poste et ne contiennent, elles non plus, ni objectifs mesurables, ni indicateurs.

3. La qualité de l'information financière et la fiabilité des comptes

Le pilotage mis en place devrait à tout le moins permettre un niveau élevé d'exécution des dépenses et des recettes et garantir la qualité de l'information financière délivrée au public et aux élus du conseil municipal. Or, sur le premier point, les dépenses 2020 n'ont été exécutées qu'à 97,0 % en fonctionnement, dont 85,5 % pour les charges à caractère général[53]. Il en résulte des annulations de crédits inutilisés (en 2020, 5,4 M€). En revanche, la prévision en investissement apparaît satisfaisante.

S'agissant de l'information financière, la chambre constate que les formalités de publicité des budgets ne sont pas respectées[54].

L'information des élus, qui passe par le rapport d'orientations budgétaires et par les maquettes budgétaires présentées lors de l'adoption du budget primitif et du compte administratif, est également perfectible. Le rapport d'orientations budgétaires est incomplet notamment dans son volet ressources humaines puisqu'il ne donne aucune information sur l'évolution des dépenses et des effectifs, sur l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail. Il est également incomplet sur les engagements pluriannuels dès lors qu'aucun plan pluriannuel d'investissement (PPI) n'a été présenté à l'appui du rapport. Ce dernier a cependant été amélioré lors du débat portant sur les orientations budgétaires 2022.

À l'inverse, le contenu des maquettes budgétaires paraît globalement conforme mais quelques compléments pourraient être apportés sur les engagements donnés et reçus. Seraient notamment à mentionner certains contrats comme celui conclu avec l'établissement public foncier et ceux conclus avec l'État et la métropole (rénovation urbaine, restauration de monuments historiques). L'annexe relative au soutien aux personnes privées pourrait également être complétée avec le montant des concours apportés en nature.

S'agissant de la fiabilité des comptes, plusieurs corrections doivent être apportées. Ainsi, la commune ne comptabilise aucun reste à réaliser en investissement au motif qu'elle gère ses investissements en autorisations de programme et crédits de paiement. Comme le précise l'instruction comptable M57, ce choix de gestion ne l'exonère pas d'inscrire des restes à réaliser en dépenses sur les crédits de paiement votés, ainsi qu'en recettes. La chambre demande donc à la commune de corriger cette pratique.

De même, le montant de la provision, soit 86 600 € fin 2020, semble très éloigné des risques auxquels la collectivité est exposée : demandes en dommages et intérêts, créances perdues (173 000 € en moyenne par an), compte épargne temps des salariés (11 949 jours épargnés fin 2019)[55]. La chambre demande à la commune de revoir sa politique de constitution des provisions.

[53] Taux d'exécution, net des dépenses/recettes imprévues et du virement à la section d'investissement.
[54] CGCT, articles L. 2313-1, L. 2313-2 et R. 2313-1 et suivants.
[55] La provision pour CET doit couvrir la totalité du risque, qui ne peut être limité aux jours monétisables, la commune étant exposée au risque de devoir recruter pour compenser le départ anticipé d'un collaborateur et supporter concomitamment deux rémunérations.

Enfin, la fiabilité de l'inventaire comptable n'est pas assurée. Cette anomalie, déjà signalée lors du précédent contrôle, n'a pas été corrigée. Fin 2020, pour le budget principal, un écart de 757 M€ subsistait entre la valeur nette comptable figurant à l'inventaire comptable (1,521 Md€) et l'état de l'actif tenu par le comptable public (763 M€). De plus, le montant des immobilisations en cours représentait, fin 2020, plus de trois années de dépenses d'équipement, ce qui indique que des biens mis en service ne sont pas amortis.

*

La chambre demande donc à la commune de fiabiliser son inventaire et d'amortir les immobilisations mises en service.

4. L'investissement

Le PPI n'est pas adopté par le conseil municipal et demeure un document purement interne aux services, contrairement aux recommandations formulées par la chambre au terme de son précédent contrôle. Le PPI 2020 à 2026 recense plus de 100 opérations représentant un volume d'investissement brut de 378 M€, pour un rythme annuel d'investissement oscillant entre 21 M€ et 77 M€. Une partie de ces opérations sont considérées, par la commune, comme étant des dépenses obligatoires ou des projets lancés, qui à eux seuls sont évalués à 47 M€ en 2022 et 62 M€ en 2023, soit des niveaux très supérieurs aux dépenses des cinq années passées (21 M€ par an en ajoutant les dépenses d'équipement et les subventions versées).

Ce volume d'investissements à financer est le résultat du choix fait en 2015 de limiter drastiquement les dépenses pour désendetter la commune. Cette stratégie a eu pour effet de différer les investissements, sans que ce report soit adossé à une démarche d'audit global du patrimoine qui aurait permis d'évaluer son état, sa conformité aux normes, son adéquation aux besoins des services et ses coûts de fonctionnement. Une telle démarche globale paraît d'autant plus indispensable que la collectivité dispose d'un patrimoine particulièrement important, soit 657 sites pour une surface de 6,5 millions de m², dont une partie est ancienne et protégée au titre des monuments historiques.

Dans ces conditions, la commune pourrait se trouver en difficulté pour financer les projets du nouveau mandat, sauf à différer des dépenses obligatoires ou des projets déjà lancés ou à devoir financer ses investissements par un surcroît d'emprunt mais à des conditions qui pourraient rapidement devenir nettement moins favorables.

La chambre recommande par conséquent à la commune de réaliser un schéma directeur immobilier.

C. Le pilotage du système d'information

1. La stratégie et l'organisation

La commune de Rouen ne dispose pas de stratégie pluriannuelle formalisée dans un document contenant des objectifs organisationnels, opérationnels et techniques, validés par l'exécutif ou adoptés par l'assemblée délibérante. Elle a, de longue date, le souhait d'adopter un schéma directeur des systèmes d'information (SDSI) général et semble aujourd'hui se diriger vers une stratégie partagée avec la métropole.

La collectivité a néanmoins lancé une démarche de préparation d'un SDSI consacré aux seules ressources humaines, qui doit permettre de la doter d'un outil de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences. La démarche, qui devait aboutir en 2021, a pris du retard. À terme, un portail d'entrée devrait être partagé avec la métropole

afin de favoriser la construction d'un environnement commun, avant peut-être d'envisager la mutualisation des services.

Cette inversion des priorités n'est pas sans risque, la construction du SDSI n'étant pas appréhendée globalement mais par briques, qu'il faudra ensuite mettre en cohérence.

Même si elle ne dispose pas de SDSI, la commune a déterminé des orientations stratégiques dans le domaine de la sécurité, de l'équipement des services et des élus, ou encore du fonctionnement des services (signature électronique, écoles numériques). En 2022, pour la première fois, des objectifs stratégiques ont été fixés, comme la construction d'une offre spécifique aux écoles.

Toutes ces orientations résultent de notes internes. Celles qui sont validées ne font l'objet d'aucun suivi par objectif, de même qu'aucun indicateur ne permet d'en évaluer la mise en œuvre.

En conclusion, la stratégie de la commune paraît embryonnaire et insuffisamment formalisée. La chambre lui recommande d'y remédier.

2. La formalisation des connaissances du SI

Pour être parfaitement maîtrisé, le système d'information doit être cartographié. Dans le cas d'une grande collectivité, la cartographie doit porter, avec un niveau de détail élevé sur le matériel, les applications, les référentiels, les connexions internes et externes. Dans l'idéal, la collectivité doit également disposer d'une carte des risques qui pèsent sur son SI.

La commune de Rouen s'est équipée d'un logiciel de cartographie fin 2019. La brique de base est la fiche d'identité de chaque application, qui fournit des informations essentielles et qui permet d'accéder à différents renseignements : schéma des flux, schéma de l'infrastructure technique, utilisateurs, etc. Une navigation aléatoire a permis de constater que tous les champs de la fiche d'identité n'étaient pas nécessairement complétés. Certains flux ne sont pas décrits par des schémas et si les utilisateurs sont fréquemment dénombrés ils sont plus rarement identifiés. La couche technique comporte la description de l'infrastructure (serveurs et terminaux) mais aussi les logiciels.

En revanche, la commune ne dispose pas d'une cartographie complète des risques.

Le SI recense 153 applications, ce qui – de l'aveu même de la collectivité – est beaucoup et résulte d'une stratification historique[56]. La commune est donc au début d'un travail de rationalisation, qui requiert de convaincre les services utilisateurs de sa nécessité.

[56] Pour ne pas perdre les informations enregistrées, les utilisateurs préfèrent conserver les applications y compris après que l'éditeur a cessé d'en assurer la maintenance/mise à jour (5 à 10 % du parc).

3. Les moyens de la direction

La direction des systèmes d'information est dirigée par un ingénieur principal, assisté d'un ingénieur principal chargé plus spécifiquement des fonctions de pilotage (soutien du service relation avec l'usager, suivi de l'offre de service de la DSI, suivi documentaire). Ce dernier est également délégué à la protection des données.

Dans son organisation actuelle, la DSI est organisée en quatre services : relation utilisateurs (10 personnes), opérations informatiques (15 personnes), archives et documentation
(6 personnes), administratif et financier (5 personnes). La direction compte également une mission d'appui transversal (un ingénieur) principalement chargée de favoriser la dématérialisation des services communaux. Au total, la direction emploie 40 personnes.

a. Positionnement des services

La direction ne dispose pas de projet de service[57].

L'organisation retenue (un service des relations avec les utilisateurs et un service des opérations informatiques) sépare clairement les fonctions de production (gestion du parc et de l'infrastructure) de celles de gestion de projets, ce qui permet une répartition cohérente des tâches. Faute de ressources internes, la fonction développement est externalisée.

La direction s'est dotée d'une méthodologie formalisée d'accompagnement des projets : procédure, cycle de vie, nature des livrables, acteurs et comitologie. Cette méthodologie s'applique aux projets, quels que soient le nombre et la qualité des intervenants. Un même projet fait fréquemment intervenir les deux services, respectivement pour la production et le développement. Ainsi, la séparation des responsabilités n'est pas un obstacle à la coopération entre les différents acteurs. Les projets examinés par la chambre démontrent que cette méthode est mise en œuvre.

b. Les ressources

Les dépenses annuelles de la direction sont de 1,9 M€ en fonctionnement (hors dépenses de personnel) et 1,5 M€ en investissement.

La direction dispose également d'un projet de PPI, d'un montant total de 11,38 M€ sur la période 2020 à 2026. Même si ce document n'a pas encore été adopté, la direction s'est dotée d'une vision de moyen terme sur les projets à mettre en œuvre, dont le volume illustre les besoins des services.

En termes de ressources humaines, il apparaît que le niveau de qualification des agents du service est en rapport avec les missions exercées. En 2020, la direction comptait 12 ingénieurs, 7 techniciens, 2 attachés et 4 rédacteurs. Comme indiqué plus haut, les ingénieurs sont experts des systèmes d'information ou chargés de projets. À l'exception d'un seul, dont le profil est celui d'un intégrateur, aucun n'est développeur[58].

Tous les cadres disposent d'une fiche de poste, qui décrit précisément les missions de chacun. Ces documents n'ont cependant pas été mis à jour depuis la prise de fonction des intéressés et sont dénués d'objectifs évaluables et d'indicateurs.

[57] Seul le service archives et documentation dispose d'un projet de service. La DSI a l'ambition de se doter d'un projet de service global mais celui-ci a été reporté pour permettre d'étudier un éventuel rapprochement des DSI de la commune et de la métropole.
[58] Un intégrateur est chargé de faire en sorte que les applicatifs puissent échanger des données.

4. Le pilotage de la direction

Comme toutes les directions du pôle management des ressources, la DSI dispose d'une feuille de route, établie après un état des lieux général (forces - faiblesses - opportunité - menaces) de la direction. Comme pour les autres directions du pôle, cette feuille de route est très imprécise.

La direction rend compte d'une partie de son activité, notamment du service « relation aux usagers » et du niveau d'exécution de son budget. L'activité des deux autres services (« archives et documentation » et « opérations informatiques ») ne fait pas l'objet d'un suivi particulier.

La direction dispose d'un tableau de bord des projets en cours, avec un échéancier mensuel. Mis à jour en février 2022, le tableau de bord recense 43 projets (dont 37 en cours), ce qui paraît beaucoup au regard des moyens de la direction.

*

Ces différents constats tracent le profil d'une direction correctement structurée, en volume et en qualification, et outillée pour assurer ses missions mais disposant encore de marges de progrès dans son pilotage.

5. La sécurité du SI

a. La politique de sécurité

Pour réduire les risques de dysfonctionnement susceptibles d'entraver le fonctionnement des services, toute entité doit se doter d'une politique de sécurité de son système d'information (PSSI) reposant sur une analyse des risques, la création d'une organisation réunissant tous les acteurs, une appropriation au plus haut niveau, une communication adaptée pour la faire connaître et une évaluation régulière[59].

De plus, les collectivités territoriales sont soumises au référentiel général de sécurité (RGS), qui définit les exigences de sécurité des systèmes d'information ouverts aux usagers et partenaires[60]. Le référentiel définit également un processus de qualification des prestataires de services de confiance (délivrance de certificats électroniques, service d'horodatage électronique, etc.) sur lesquels elles peuvent s'appuyer dans la mise en œuvre de leurs télé-services.

Un audit de maturité du SI a été réalisé en 2014, qui constatait certaines avancées et soulignait que la commune devait s'appuyer sur ces pratiques pour engager une démarche progressive de mise en conformité. Conformément au RGS lui-même, cet audit devait être suivi de plusieurs autres étapes mais il n'en a rien été et, entre 2014 et 2019, la commune a peu progressé, tant sur la politique de sécurité globale que sur la mise en œuvre du RGS : absence de schéma directeur informatique, absence de politique de sécurité formalisée (PSSI) et de cartographie des risques, absence de responsable de la sécurité des SI (RSSI).

Après le recrutement en 2019 d'un nouveau DSI, la commune a relancé un audit de son architecture réseau, qui a mis en exergue le risque de paralysie des services.

[59] Décret n° 2010-112 du 2 février 2010 pris pour l'application des articles 9, 10 et 12 de l'ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005 relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives.

[60] Article 9 de l'ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005 relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives.

Toujours en 2019, la commune a créé un comité de suivi de la politique de sécurité des systèmes d'information (CSPSSI), chargé de préparer les décisions d'homologation prises par le maire. Ce comité s'est réuni à plusieurs reprises et a émis différents avis, comme par exemple sur le portail de gestion de la demande des usagers, ou sur un projet d'équipement des policiers municipaux de caméras.

b. La sécurité physique du matériel informatique

La commune possède plusieurs dizaines de serveurs physiques ou virtuels, ainsi qu'une multitude d'équipements annexes (baies de brassage, routeurs, onduleurs, etc.). Ces équipements sont répartis entre deux salles sécurisées. Selon la commune, la sécurité de ces sites n'est pas satisfaisante. Elle a donc décidé, en mai 2021, d'engager le transfert de ces équipements vers le CRIANN, structure associative qui exploite un centre de données, adapté pour héberger les serveurs des collectivités publiques régionales. Ce transfert reste cependant à mettre en œuvre.

c. La cyber sécurité

Désireuse de se prémunir d'attaques malveillantes, la commune de Rouen a progressivement renforcé ses protections : mobilisation des services et des opérateurs, organisation de la direction en cas d'incident (fiche reflexe, plan de continuité, …), suppression des pratiques à risque.

Elle a également sélectionné des prestataires de service en vue de la construction d'un plan de sécurisation, mais la pandémie a entraîné le report de ce travail. Puis, profitant des concours financiers du plan « France relance », elle a réalisé un nouveau diagnostic de son SI, qui a mis en lumière certaines lacunes. À la suite de cette première étape, la commune sera accompagnée par un assistant à maîtrise d'ouvrage et les missions des trois prestataires de service précités seront réorientées pour s'inscrire dans ce parcours.

À l'issue de ce premier parcours, la commune disposera d'une vision claire de ce qu'elle doit accomplir pour sécuriser son SI. Elle pourra alors engager les correctifs les plus nécessaires.

En conclusion, la chambre constate que la commune est engagée dans un processus vertueux lui permettant de se doter d'une réelle politique de sécurité.

6. La protection des données

Le règlement général sur la protection des données (RGPD), entré en vigueur le 25 mai 2018, a pour objectif de renforcer la protection et la libre circulation des données à caractère personnel. Les collectivités territoriales sont directement soumises à ce texte européen dans la mesure où elles mettent en œuvre des traitements de données à caractère personnel.

Le règlement impose notamment la nomination d'un délégué à la protection des données, un inventaire des traitements de données à caractère personnel mis en œuvre par l'organisation, une analyse d'impact relative à la protection des données nécessaire lorsque les traitements sont susceptibles d'engendrer un risque élevé pour les droits et libertés des personnes physiques et enfin, la mise en œuvre de mesures de sécurité appropriées aux risques liés aux traitements.

En application de ces dispositions, un délégué à la protection des données a été nommé le 25 mai 2018. Il exerce cette mission à mi-temps puisqu'il est également chargé d'animer le pilotage de la DSI. Sa fiche de poste précise qu'il exerce ses fonctions de délégué

sous l'autorité directe de la directrice générale des services. Ce double rattachement ne lui assure pas une totale autonomie vis-à-vis des services de la DSI.

Il réalise un bilan d'activité mensuel retraçant ses activités et notamment tous les dossiers sur lesquels il est appelé à intervenir. À titre d'exemple, il s'est prononcé sur les caméras piétons de la police municipale, le groupe de travail « dites-le nous une fois », les outils de planification d'une direction, le projet école numérique, la politique de gestion des données personnelles. Il a été saisi de plusieurs alertes de violations potentielles des données.

Le registre des activités de traitement est un document qui recense la totalité des traitements réalisés par une entité soumise aux dispositions du RGPD. À Rouen, le registre est piloté et mis à jour régulièrement par le délégué à la protection des données.

Enfin, le site internet de la commune délivre aux visiteurs une information très complète sur la politique de gestion, de protection et de conservation des données.

ANNEXES

Annexe n° 1 : Les communes de la strate

Annexe n° 2 : L'équilibre de la section de fonctionnement du budget principal

Annexe n° 1 : Les communes de la strate

	Population commune	Rang	Population EPCI	Rang
ANGERS	154 508	14	302 001	12
BORDEAUX	257 068	6	796 273	1
BREST	139 602	17	213 880	23
CAEN	105 512	24	271 472	19
CLERMONT-FER.	146 734	15	295 358	15
DIJON	156 854	13	257 933	21
GRENOBLE	157 650	12	450 049	9
HAVRE (LE)	169 733	11	273 568	17
LIMOGES	143 252	16	212 161	24
MANS (LE)	131 479	19	210 627	25
METZ	116 581	21	226 287	22
MONTPELLIER	290 053	4	472 573	7
NANCY	104 885	25	261 985	20
NANTES	314 138	3	654 829	3
NICE	341 032	2	544 819	4
ORLEANS	116 238	22	289 942	16
PERPIGNAN	119 188	20	272 800	18
REIMS	182 211	8	300 699	13
RENNES	217 728	7	454 931	8
ROUEN	111 360	23	499 169	5
SAINT-ETIENNE	173 089	10	410 290	11
STRASBOURG	284 677	5	498 227	6
TOULON	176 198	9	439 542	10
TOULOUSE	486 828	1	775 014	2
TOURS	136 463	18	299 847	14

Source : INSEE

Annexe n° 2 : L'équilibre du budget principal

	2016	2017	2018	2019	2020	VAM 16 à 20	2021
Produits de gestion (A)	151 141 496 €	153 790 463 €	157 282 712 €	160 670 516 €	156 823 489 €	0,9 %	161 268 626 €
- Charges de gestion (B)	129 005 080 €	130 117 415 €	127 603 375 €	127 653 061 €	123 755 471 €	-1,0 %	129 327 437 €
= Excédent brut de fonctionnement	22 136 416 €	23 673 048 €	29 679 337 €	33 017 455 €	33 068 018 €	10,6 %	31 941 189 €
en % des produits de gestion	14,6 %	15,4 %	18,9 %	20,5 %	21,1 %		19,8 %
+/- Résultat financier	-5 013 284 €	-4 298 748 €	-3 928 205 €	-3 613 435 €	-2 857 951 €	NS	-2 464 483 €
- Subventions aux SPIC et BA	495 117 €	1 036 434 €	2 269 542 €	2 902 720 €	2 813 917 €	54,4 %	3 055 544 €
+/- Autres produits et charges exceptionnelles	329 284 €	1 157 859 €	582 720 €	1 206 973 €	-179 353 €		-442 702 €
= CAF brute	16 957 299 €	19 495 725 €	24 064 311 €	27 708 273 €	27 216 798 €	12,6 %	25 978 460 €
en % des produits de gestion	11,2 %	12,7 %	15,3 %	17,2 %	17,4 %	11,5 %	16,1 %
- Annuité en capital de la dette	16 872 165 €	17 314 250 €	17 364 490 €	16 180 838 €	16 668 926 €	-0,3 %	16 564 639 €
= CAF nette	85 133 €	2 181 475 €	6 699 820 €	11 527 435 €	10 547 872 €	233,6 %	9 413 821 €
+ Recettes d'investissement hors emprunt	9 572 346 €	12 305 993 €	7 252 711 €	11 374 719 €	6 879 109 €	-7,9 %	11 547 155 €
= Financement propre disponible	9 657 480 €	14 487 468 €	13 952 531 €	22 902 154 €	17 426 981 €	15,9 %	20 960 976 €
Dépenses d'investissement	23 484 079 €	19 410 896 €	20 922 439 €	21 178 607 €	20 540 013 €	-3,3 %	27 213 542 €
dont dépenses d'équipement	19 830 822 €	15 682 556 €	19 599 040 €	19 841 664 €	19 508 384 €	-0,4 %	25 337 985 €
dt subventions versées	3 663 293 €	4 354 430 €	1 422 495 €	1 432 315 €	1 058 318 €	-26,7 %	1 875 557 €
Besoin de financement	-13 826 599 €	-4 923 428 €	-6 969 907 €	1 721 403 €	-4 063 439 €	NS	-5 937 273 €
Emprunts nouveaux	15 928 100 €	7 070 000 €	6 009 081 €	6 000 000 €	5 000 000 €	-25,1 %	8 500 000 €
Encours de dette au 31/12	207 299 560 €	177 722 211 €	166 240 024 €	156 008 017 €	144 192 256 €	-8,7 %	135 846 960 €
Capacité de désendettement	12,2	9,1	6,9	5,6	5,3		5,2

Source : compte de gestion ; VAM : variation annuelle moyenne