

Rapport d'observations définitives

**COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DE
ROUEN-ELBEUF-AUSTREBERTHE**
EXERCICE 2014

METROPOLE ROUEN NORMANDIE
EXERCICES 2015 A 2017

(Département de la Seine-Maritime)

Observations délibérées le 26 juin 2019

SOMMAIRE

SYNTHÈSE	1
PRINCIPALES RECOMMANDATIONS	2
OBLIGATIONS DE FAIRE	2
I. INTRODUCTION	3
A. Rappel de la procédure.....	3
B. Le périmètre du contrôle et la méthodologie mise en œuvre	3
C. Présentation de la métropole Rouen Normandie	4
1. Des objectifs législatifs ambitieux.....	4
2. Un périmètre territorial inchangé	4
II. LA VIE INSTITUTIONNELLE	5
A. La plus grande partie des attributions de l'assemblée a été déléguée au bureau.....	5
1. La répartition des compétences	5
2. L'organisation des débats	6
B. Un conseil de la métropole en retrait	6
1. Le projet métropolitain n'a pas été adopté par le conseil métropolitain.....	6
2. Les décisions financières à portée stratégique échappent au conseil	6
3. Le rôle du conseil métropolitain en matière de gestion des ressources humaines..	8
C. Un recours privilégié aux instances consultatives.....	8
III. LE PILOTAGE.....	9
A. Une prise en charge rapide des nouvelles compétences dans un cadre à parfaire	9
1. La volonté d'exercer sans délai les compétences transférées.....	9
2. La définition de l'intérêt communautaire manque encore de précision	10
3. Les modalités d'exercice de la compétence en matière de voirie	12
4. La solidarité intercommunale doit reposer sur un pacte financier et fiscal	15
B. Une formalisation tardive des moyens de lutte contre le réchauffement climatique.....	17
1. Un plan climat sans cesse reporté	17
2. Une adoption tardive au terme d'un processus innovant	17
C. La gestion des ressources humaines est confrontée à des difficultés structurelles... ..	18
1. Le pilotage des ressources humaines est à améliorer.....	19
2. Dans plusieurs domaines, la pratique de la métropole doit être mise en conformité avec le droit	20
D. Une conduite de projet maîtrisée : l'opération du 108.....	22
1. Une conduite globalement réussie	22
2. Une vigilance à renforcer en matière de suivi des marchés et d'évaluation du projet.....	24
3. Une stratégie globale d'implantations à définir	25
IV. LA FIABILITÉ DES COMPTES ET LA TRAJECTOIRE FINANCIÈRE.....	26
A. Le périmètre financier de la métropole	26
1. Le périmètre financier restreint.....	26
2. Les satellites de la métropole.....	26

B. Une organisation interne qui ne permet pas de garantir la fiabilité des comptes	27
1. Une organisation interne originale.....	27
2. La comptabilisation des engagements présente de réelles lacunes	28
3. Une appréhension des risques à développer	29
C. Une trajectoire financière à surveiller	30
1. Une situation financière aujourd'hui confortable	30
2. Une stratégie axée sur l'investissement	32
3. Une gestion budgétaire dont la dimension pluriannuelle pourrait être renforcée...	33
ANNEXES	36

SYNTHÈSE

La métropole Rouen Normandie a succédé à la communauté d'agglomération de Rouen-Elbeuf-Austreberthe le 1^{er} janvier 2015, sur un périmètre géographique inchangé, regroupant 71 communes, pour une population de 490 000 habitants.

Le changement de statut s'est traduit par une extension notable des compétences de l'établissement public de coopération intercommunale, au-delà du périmètre déjà ambitieux prévu par la loi.

Dans le cadre d'un calendrier législatif exigeant, la prise en charge des nouvelles compétences a été correctement anticipée par la métropole, qui a su s'organiser pour les exercer sans retard. La préparation de ces transferts a donné lieu à de nombreux échanges avec les communes pour évaluer avec sincérité et en toute transparence le montant des charges transférées.

Paradoxalement, cet élargissement des responsabilités s'est accompagné d'une organisation institutionnelle conduisant à réduire le rôle du conseil métropolitain. De fait, un certain nombre de sujets lui échappent alors qu'ils appelleraient de sa part une décision, comme pour le projet métropolitain et la stratégie financière de l'établissement public, ou à tout le moins, une information renforcée. Cette position de retrait de l'organe délibérant s'accompagne d'un rôle accru dévolu à la conférence locale des maires, assemblée en principe consultative réunissant les maires de la métropole, voire à des relations bilatérales avec les différentes communes.

De plus, s'il a été procédé à une refonte de l'organigramme des services, la résolution de problèmes structurants a été différée. Ainsi, la métropole a longtemps repoussé l'adoption d'un schéma directeur informatique qui lui aurait permis de conforter son organisation et de renforcer un pilotage administratif présentant de réelles faiblesses. Ce schéma a finalement été adopté au printemps 2019.

Le périmètre d'intervention de la métropole doit être clarifié pour éviter toute confusion avec celui des communes. La définition de « *l'intérêt communautaire* » appellerait des précisions, notamment dans les domaines du sport et de la culture. Le partage de la compétence en matière de voirie doit également être modifié. En outre, les modalités de planification et de financement des travaux de voirie, telles que mises en œuvre aujourd'hui, conduisent à reproduire les inégalités d'une gestion communale de la voirie.

En matière de lutte contre le réchauffement climatique, la métropole a longtemps connu un retard que rien ne justifiait. L'adoption récente d'un plan climat métropolitain est venue corriger cette anomalie mais le contenu de nombreuses actions manque de précision et leur financement est parfois absent.

La gestion administrative de l'établissement public a été affectée par ce changement de dimension. Depuis 2015, la métropole a dû intégrer plus de 300 agents venant des communes et du département. Le pilotage de cette ressource devrait pouvoir s'appuyer sur un projet stratégique clair, des outils performants et des données fiables, qui font aujourd'hui défaut. La mise en place d'un nouveau système d'information, actuellement en cours, devra s'accompagner d'un renforcement du pilotage par objectif, qui demeure embryonnaire. En outre, des irrégularités devront être corrigées notamment dans l'organisation du travail (dont le surcoût est estimé à 2,7 M€) et dans les modalités de rémunération des agents.

Le projet de construction du nouveau siège de la métropole (le 108) a été bien maîtrisé tant au regard du budget que des délais de réalisation. L'opération n'est cependant pas totalement achevée puisque des réserves restent à lever. La clôture de l'opération devra être mise à profit pour dresser un bilan complet de l'opération permettant d'actualiser le calcul du retour sur investissement. De même, un schéma global d'implantation des services mériterait d'être adopté afin de rationaliser encore l'organisation des services et, ce faisant, d'optimiser l'utilisation des espaces inoccupés du 108.

La situation financière de la métropole demeure confortable. Son excédent de fonctionnement lui permet pour l'instant de financer son programme d'investissements qu'elle ne peut cependant pas réaliser au rythme prévu. Sa trajectoire financière repose sur un rythme d'investissement de 160 M€ par an tout en conservant un ratio de désendettement inférieur à dix ans. Pour s'y tenir, la métropole devra renforcer ses outils de prospective et de suivi de ses engagements.

L'information financière apparaît en effet insuffisante au regard de la taille de l'organisme (600 M€ en fonctionnement et 240 M€ en investissement) et la fiabilité de ses comptes présente de nombreuses lacunes, notamment en matière d'amortissement ou de tenue de l'inventaire.

L'organisation de la chaîne comptable, qui associe plus d'une centaine de services gestionnaires, présente des risques dès lors qu'elle n'est pas accompagnée d'un contrôle interne rigoureux, reposant sur un dispositif formalisé et documenté.

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

1. Préciser les critères définissant l'intérêt communautaire ;
2. formaliser une stratégie immobilière d'implantation des services ;
3. améliorer l'information financière (rapport d'orientations budgétaires et programmation pluriannuelle des investissements) ;
4. renforcer le dispositif de contrôle interne ;

OBLIGATIONS DE FAIRE

5. revoir la répartition des compétences entre la métropole et les communes mise en œuvre dans le règlement de voirie ;
6. fiabiliser les comptes (dette et inventaire) ;
7. adopter une délibération fixant les modalités d'application de la durée légale du temps de travail ;
8. adopter une délibération regroupant les primes et indemnités accordées aux agent publics, y compris celles accordées en vertu du droit d'option.

I. INTRODUCTION

A. Rappel de la procédure

La chambre régionale des comptes a inscrit à son programme de travaux l'examen de la gestion, pour les exercices 2014 à 2017, de la métropole Rouen Normandie et de la communauté d'agglomération Rouen-Elbeuf-Austreberthe (CREA), qui l'avait précédée.

La lettre d'ouverture du contrôle a été adressée par le président de la chambre, le 12 février 2018, à M. Frédéric Sanchez, président de la communauté d'agglomération puis de la métropole sur toute la période. L'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 17 octobre 2018 entre M. Sanchez, les magistrats-rapporteurs et le contre-rapporteur.

La chambre a arrêté, le 28 novembre 2018, le 3 décembre 2018 et le 26 février 2019, ses observations provisoires. Celles-ci ont été transmises dans leur intégralité à M. Sanchez. Des extraits ont été adressés à un ancien cadre de la métropole et à plusieurs entreprises concernées par la construction du siège de la métropole.

M. Sanchez y a répondu par lettre enregistrée au greffe le 31 mai 2019. Les tiers mis en cause y ont répondu par lettres enregistrées le 4 juin 2019 et le 31 mai 2019. En outre, M. Sanchez a été entendu à sa demande par la chambre le 26 juin 2019.

Après avoir entendu les rapporteurs et le contre-rapporteur et pris connaissance des conclusions du ministère public, la chambre a arrêté, le 26 juin 2019, le présent rapport d'observations définitives qui a été communiqué à M. Sanchez le 5 août 2019. L'ordonnateur de la métropole dispose d'un délai d'un mois pour faire part de sa réponse. À ce stade de la procédure, ces observations restent strictement confidentielles et ne peuvent être rendues publiques.

Ce rapport, auquel est jointe la réponse de M. Sanchez, devra être communiqué au conseil métropolitain de Rouen Normandie lors de la plus proche réunion suivant sa réception. Il fera l'objet d'une inscription à l'ordre du jour, sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donnera lieu à un débat.

Ce rapport sera communicable dans les conditions prévues au livre III du code des relations entre le public et l'administration.

B. Le périmètre du contrôle et la méthodologie mise en œuvre

L'instruction a été conduite sur pièces et sur place par une équipe de deux magistrats et quatre vérificatrices. Un contre-rapporteur a été désigné, dans les conditions prévues par l'article R. 243-1 du code des juridictions financières.

Les investigations ont porté sur la situation financière de l'établissement public et sur sa gestion des ressources humaines ainsi que sur les modalités de conduite de l'opération de construction du nouveau siège de la métropole. Ont également fait l'objet d'investigations approfondies, l'exercice d'une nouvelle compétence (la gestion de la voirie) et la mise en œuvre d'une politique publique (le développement durable). Pour ce dernier volet, les investigations ont été limitées à la mise en cohérence des moyens de lutte contre le réchauffement climatique et à la préservation de la biodiversité.

Dans ces différents domaines, et conformément aux dispositions de l'article L. 211-3 du code des juridictions financières, l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs que s'est fixés la métropole a fait l'objet d'une attention particulière. Le présent contrôle s'est également attaché à mesurer le degré de mise en œuvre des recommandations formulées par la chambre et des engagements pris par l'ordonnateur à l'issue des deux derniers contrôles de la CREA, qui avaient porté, d'une part, sur la situation financière de l'établissement pour la période 2010 à 2012

et sur les relations de l'établissement avec sa ville-centre¹, d'autre part, sur les transports urbains de voyageurs pour la période 2008 à 2013².

La méthodologie suivie a reposé sur des échanges de questions et de réponses documentées, sur la visite des locaux, notamment du nouveau siège, et sur des entretiens avec plusieurs cadres, au siège et dans trois pôles de proximité. L'équipe a également consulté sur place des pièces de marchés publics, des dossiers d'agents, les pièces justificatives des restes à réaliser et le logiciel financier de l'établissement public.

C. Présentation de la métropole Rouen Normandie

1. Des objectifs législatifs ambitieux

La loi instituant les métropoles a créé un statut de droit commun et trois statuts particuliers pour l'Île-de-France, Lyon et Aix-Marseille³. La métropole Rouen Normandie relève du statut de droit commun.

Créée par décret du 23 décembre 2014, la métropole a succédé à compter du 1^{er} janvier 2015 à la communauté d'agglomération de Rouen-Elbeuf-Austreberthe (CREA), elle-même issue du regroupement en 2010 de deux communautés d'agglomération et de deux communautés de communes⁴.

La loi a assigné aux métropoles des objectifs très ambitieux, à savoir « *élaborer et conduire un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de leur territoire afin d'en améliorer la cohésion et la compétitivité et concourir à un développement durable et solidaire du territoire régional* ». La loi ajoute que la métropole doit « *valoriser les fonctions économiques métropolitaines, ses réseaux de transport et ses ressources universitaires, de recherche et d'innovation, dans un esprit de coopération régionale et interrégionale et avec le souci d'un développement territorial équilibré* ».

Le passage du statut de communauté d'agglomération de Rouen-Elbeuf-Austreberthe à celui de métropole Rouen Normandie a eu pour effet d'élargir les attributions de l'établissement public aux compétences nouvelles prévues par la loi. À celles-ci, s'ajoutent celles anciennement exercées par la CREA et qui ne sont pas des compétences obligatoires des métropoles, ainsi que celles confiées conventionnellement à la métropole par le département et par l'État. Le département de la Seine-Maritime a ainsi transféré à la métropole la gestion de quatre équipements culturels (trois musées départementaux et donjon Jeanne d'Arc) ainsi que l'entretien de la voirie départementale située dans le périmètre métropolitain. L'État a, quant à lui, délégué à la métropole la gestion des aides à la pierre.

2. Un périmètre territorial inchangé

La métropole couvre un territoire de 664 km², inchangé par rapport à celui de la CREA et schématiquement réparti en trois tiers entre les espaces boisés, les zones rurales et un centre urbanisé. Elle réunit 71 communes et compte 489 923 habitants. Sa population est en légère croissance, soit + 0,1 % entre 2010 et 2015, sous l'effet d'un solde naturel positif compensant un solde migratoire négatif. Elle présente une densité de 738 habitants au km².

Sur les vingt et une métropoles, sept sont plus peuplées que la métropole de Rouen, qui se situe dans un groupe de six métropoles dont la population va de 450 000 à 550 000 habitants. En revanche, seules les métropoles de Paris, d'Aix-Marseille et de Lille comptent un nombre plus important de communes.

¹ Observations délibérées le 11 septembre 2013.

² Observations délibérées le 6 octobre 2014. Pour le suivi des recommandations, cf. annexe n° 6 au présent rapport.

³ Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010, modifiée par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

⁴ Communauté de l'agglomération rouennaise, communauté d'agglomération d'Elbeuf, boucles de Seine, communauté de communes de Seine-Austreberthe, communauté de communes Le Trait-Yainville. La création de la CREA a également donné lieu à la dissolution de six syndicats mixtes (eau, assainissement et SCOT).

Avec 115 000 habitants, la commune de Rouen concentre 22 % des habitants de la métropole. Viennent ensuite deux communes de près de 30 000 habitants, Sotteville-lès-Rouen et Saint-Étienne-du-Rouvray, onze communes de plus de 10 000 habitants et douze communes dont la population est comprise entre 5 000 et 9 999 habitants. Les quarante-cinq autres communes, soit les deux tiers de l'ensemble, comptent moins de 5 000 habitants.

Depuis le changement de statut, le territoire de l'établissement public est resté inchangé et ne couvre qu'une partie de l'aire urbaine dans laquelle il se situe⁵.

II. LA VIE INSTITUTIONNELLE

La vie institutionnelle des métropoles de droit commun repose sur un organe délibérant, le conseil de la métropole, et un bureau, qui intervient sur délégation de ce dernier. Les textes prévoient en outre deux structures consultatives : la conférence métropolitaine, qui est composée des maires de l'intercommunalité, et le conseil de développement, qui est composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels, éducatifs, scientifiques, environnementaux et associatifs du périmètre de l'établissement public. La métropole de Rouen a également mis en place, pour chaque pôle territorial, une conférence locale des maires, chargée d'assurer la coordination de l'action métropolitaine.

A. La plus grande partie des attributions de l'assemblée a été déléguée au bureau

1. La répartition des compétences

La loi permet au conseil métropolitain de déléguer une partie de ses compétences au bureau et/ou au président.

Le conseil de la métropole a fait le choix de déléguer au bureau l'ensemble de ses attributions, à l'exception des compétences qui ne peuvent être déléguées en vertu de la loi, comme l'adoption du budget, ainsi qu'une dizaine d'autres compétences, comme les décisions nécessitant une décision budgétaire modificative préalable⁶. Il a également fait le choix de répartir certaines de ces compétences entre le bureau et le président.

Selon la métropole, la répartition des compétences ainsi définie est conforme au droit positif et a pour effet de réserver à l'assemblée communautaire la charge de définir la stratégie de l'établissement et les grands principes d'action et de confier au bureau les décisions de mise en œuvre.

Si la chambre ne conteste pas cette analyse, elle constate que la répartition des compétences souffre parfois d'un manque de précision et d'une mise en œuvre contestable. Ainsi, une lecture rigoureuse des périmètres d'intervention des trois organes décisionnels en matière de ressources humaines aurait dû conduire le bureau à adopter les décisions de création d'emplois, celles-ci ne relevant ni des règlements internes applicables au personnel, ni des services communs, et à ne pas se prononcer en matière de règlement du temps de travail des agents des musées⁷.

Enfin, cette répartition des compétences peut conduire à limiter l'information transmise au conseil. Ainsi, dans le domaine de la préservation de la biodiversité, le conseil a adopté un plan d'action mais n'a jamais été destinataire d'aucune évaluation de son exécution, au contraire du bureau qui est régulièrement tenu informé *via* les décisions de mise en œuvre de ce plan, fréquemment accompagnées d'évaluations partielles. Le compte rendu présenté à l'assemblée des décisions prises par le bureau, par nature limité aux décisions elles-mêmes, sans les éléments préparatoires, ne saurait compenser ce manque d'information.

⁵ Au sens de l'INSEE, soit 276 communes pour 663 000 habitants.

⁶ CGCT, article L. 5211-10.

⁷ Cf. annexe n° 1.

2. L'organisation des débats

De 2014 à 2018 et malgré un rythme moyen de près de sept réunions par an, le conseil communautaire, devenu conseil de la métropole, ne s'est pas systématiquement réuni au cours du troisième trimestre de l'année, comme la loi l'impose⁸. Si l'organisation d'une séance estivale est complexe pour des raisons de quorum, la métropole doit néanmoins adapter son fonctionnement à cette obligation, ce qu'elle s'est engagée à faire dès 2019.

B. Un conseil de la métropole en retrait

1. Le projet métropolitain n'a pas été adopté par le conseil métropolitain

La loi assigne aux métropoles des objectifs très ambitieux, dont celui d'élaborer un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social du territoire afin d'en améliorer la cohésion et la compétitivité et de concourir à un développement durable et solidaire du territoire régional. La loi indique que le projet métropolitain doit être élaboré « *ensemble* », ce qui exige à tout le moins une adoption du projet par le conseil métropolitain. Le texte ne fixe cependant ni la forme de ce document, ni la date à laquelle il doit être adopté.

La métropole a fait le choix de se doter d'un tel projet, adopté dès février 2015 et qui couvre les années 2015 à 2025.

Selon le site Internet de la métropole, ce projet a été élaboré au terme d'un « *processus ouvert aux différentes tendances politiques (possibilité pour les différents groupes composant le conseil de la métropole d'apporter une contribution) et aux acteurs de la société civile, avec l'association tout au long de l'automne du conseil consultatif de développement au travail d'élaboration et un large appel à contributions (la chambre de commerce et d'industrie, la chambre de métiers et de l'artisanat ont par exemple apporté leurs propositions)* ».

Si la consultation du conseil de développement a bien été effectuée, aucune autre contribution n'a pu être produite par la métropole, ni même de document indiquant que de telles contributions ont été sollicitées. Il semble donc que les contributions formalisées au projet métropolitain ont été très limitées.

Le projet a ensuite été soumis à la conférence métropolitaine des maires puis au conseil métropolitain le 9 février 2015, pour information.

Ce document ne comporte aucun objectif chiffré et mesurable, en dehors des éléments financiers qu'il contient. La trame du projet métropolitain sert néanmoins de fil conducteur au rapport d'activité de la métropole dont le contenu apparaît désormais satisfaisant. Sur ce dernier point, la recommandation du précédent contrôle (« *étoffer le rapport d'activité* ») a donc été mise en œuvre.

2. Les décisions financières à portée stratégique échappent au conseil

a) Le contenu du débat d'orientations budgétaires demeure insuffisant

Plusieurs lois adoptées depuis 1996 ont renforcé le contenu du débat d'orientations budgétaires. Le code général des collectivités territoriales prévoit désormais que le rapport d'orientations budgétaires présenté à l'assemblée délibérante doit comporter des informations sur l'évolution des dépenses et des recettes en fonctionnement et en investissement, une présentation des prévisions pluriannuelles d'investissement, une information sur la structure et la gestion de la dette, une information sur l'exercice en cours ou sur le dernier exercice connu portant sur les effectifs, les dépenses de personnel, la durée effective du travail, l'évolution prévisionnelle de la structure des effectifs et, de manière optionnelle, la démarche de gestion prévisionnelle des

⁸ CGCT, article L. 5211-11.

ressources humaines. Le code ajoute que les trois premiers points précités doivent permettre d'évaluer l'évolution prévisionnelle du niveau d'épargne brute, d'épargne nette et de l'endettement à la fin de l'exercice auquel se rapporte le projet de budget⁹.

Les rapports d'orientations budgétaires, qui couvrent le budget principal et les budgets annexes, sont présentés selon un plan identique.

Ils contiennent des informations relatives à la situation financière de la métropole. Mais celles-ci sont très succinctes puisqu'elles se limitent à présenter, sur plusieurs années, le montant de l'épargne brute, le montant des dépenses réelles de fonctionnement, le montant des dépenses d'investissement et la capacité de désendettement. La partie la plus développée du rapport porte sur les perspectives et les priorités. Si le contenu des investissements, présenté par thématique, est relativement détaillé, le chiffrage est très insuffisant. Seul un chiffre global est annoncé, chiffre qui porte sur une période différente chaque année. Le financement des opérations d'investissement gérées à l'aide d'une autorisation de programme est précisé mais cette information ne va pas au-delà de l'année à venir.

Le projet métropolitain a été conçu par thématique. Il serait logique que le rapport d'orientations budgétaires (ROB) contienne, pour chacune de ces thématiques, le montant des investissements à venir jusqu'à l'échéance dudit projet (2025) et compare la trajectoire sur la période entière (2015 – 2025).

En matière de ressources humaines, l'information délivrée se limitait à une photographie du personnel, exprimée en service, en volume et en masse salariale. Ainsi, le rapport ne présentait aucune orientation stratégique de moyen et de long terme (adéquation des effectifs aux besoins déterminés par la métropole, plafond de dépenses à ne pas dépasser, actions prioritaires à mener...). Les données relatives au temps de travail ou aux avantages en nature étaient absentes, de même que les informations relatives au traitement indiciaire, au régime indemnitaire, à la nouvelle bonification indiciaire et aux heures supplémentaires. La chambre note toutefois que les carences relevées en matière de ressources humaines ont été rectifiées pour le rapport d'orientations budgétaires 2019.

Au terme de son précédent contrôle, la chambre avait estimé que l'information financière pouvait être améliorée notamment dans sa dimension prospective, et avait pris acte de l'engagement de la CREA de « *présenter chaque année une prospective financière actualisée qui servira de cadrage aux orientations stratégiques pour la préparation du DOB et du budget, et de compléter le DOB en synthétisant toutes les informations financières qui sont communiquées par ailleurs aux élus afin d'obtenir une vision rétrospective et prospective* ».

Cet engagement n'a pas été totalement tenu.

b) Une stratégie financière adoptée par le seul exécutif

La stratégie financière d'une collectivité ou d'un établissement public de coopération intercommunale devrait en principe être préparée par l'exécutif et adoptée par l'assemblée délibérante.

La métropole n'a pas suivi ce processus. Sa stratégie financière découle du projet métropolitain et du contenu des rapports d'orientations budgétaires et a pris la forme d'une stratégie prospective présentée en conférence métropolitaine des maires. Ainsi, la stratégie financière n'a jamais été adoptée par le conseil mais est débattue par une instance consultative qui rassemble les 71 maires de la métropole.

Il en est de même du plan pluriannuel d'investissement qui couvre la période 2015 à 2025. Ce document n'a pas été présenté au conseil de la métropole, fût-ce pour information.

⁹ CGCT, article D. 2312-3.

3. Le rôle du conseil métropolitain en matière de gestion des ressources humaines

Il appartient au conseil métropolitain d'adopter les règles relatives à la définition, à la durée et à l'aménagement du temps de travail. Le régime actuellement en vigueur repose sur des délibérations adoptées par les deux communautés d'agglomération ayant précédé la CREA. Le passage au statut métropolitain n'a pas été l'occasion d'harmoniser ce régime¹⁰.

En matière de régime indemnitaire, le conseil s'est bien prononcé sur le principe du droit d'option offert aux agents, mais il a omis de reprendre à son compte les critères des indemnités conservées par certains¹¹.

De même, les transferts de personnels auraient dû faire l'objet d'une délibération conjointe de la commune et du conseil métropolitain, accompagnée d'une fiche d'impact. Une décision du conseil aurait également été nécessaire pour la période 2014 à 2018, afin de déterminer le montant des crédits affectés aux collaborateurs de cabinet¹².

C. Un recours privilégié aux instances consultatives

Le retrait du conseil métropolitain s'accompagne du renforcement du rôle dévolu aux instances consultatives.

Ainsi, la conférence métropolitaine des maires, qui rassemble les 71 maires de la métropole, semble avoir pris une place importante dans le fonctionnement de l'EPCI. Pour la métropole, cette instance permet notamment de structurer les échanges avec les nombreuses communes.

La loi prévoit que la conférence joue le rôle d'« *instance de coordination entre la métropole et les communes membres* ». Or elle est systématiquement associée à toutes les grandes réflexions et elle dispose d'une information financière souvent plus détaillée que le conseil métropolitain lui-même. Ainsi, la prospective financière 2015 - 2025 lui a été présentée et a été débattue en son sein, alors que le conseil métropolitain n'en a pas été rendu destinataire, ni lors du débat d'orientations budgétaires, ni lors de l'adoption du budget. Il en est de même du pacte financier et fiscal.

De même, le rôle dévolu aux conférences locales des maires, instances consultatives réunies à l'échelle des pôles de proximité, ne cesse de se renforcer. Si elles n'ont pas de pouvoir décisionnel, elles sont chargées, selon les termes de la charte communautaire de décembre 2015, de « *prioriser, programmer et suivre les opérations de proximité* », de « *contribuer à la concertation sur les politiques et les grands projets de la métropole* » et d'« *améliorer la qualité des prestations rendues et la plus-value attendue des services des pôles de proximité*. » Il leur revient donc de concevoir et de proposer un programme d'investissement que le conseil de la métropole adopte au travers du vote du budget. La charte communautaire prévoit à ce titre que les pôles de proximité disposent « *d'enveloppes budgétaires (dont les montants sont déterminés sur des critères précis votés par le conseil métropolitain dans le cadre du vote du budget)*. »

En application de cette charte, le conseil métropolitain, lorsqu'il adopte le budget de la voirie par exemple, devrait définir des critères de répartition des enveloppes budgétaires. En pratique, la présentation du budget métropolitain ne fait pas apparaître clairement les enveloppes affectées à chacun des pôles et encore moins les critères de répartition. Dans ces conditions, le pouvoir décisionnel se trouve transféré aux conférences locales des maires, qui exercent une compétence normalement dévolue au conseil métropolitain.

¹⁰ Contrairement aux conditions de statut et d'emploi et au régime indemnitaire, l'organisation du travail n'est pas un avantage acquis individuel transférable en cas de fusion d'établissements publics de coopération intercommunale mais relève des choix d'organisation de la personne morale nouvellement créée.

¹¹ Le droit d'option permet aux salariés de conserver le régime indemnitaire qui était le leur avant leur transfert à la métropole.

¹² Article 3 du décret du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales.

III. LE PILOTAGE

A. Une prise en charge rapide des nouvelles compétences dans un cadre à parfaire

1. La volonté d'exercer sans délai les compétences transférées

a) L'anticipation du changement de statut

En 2010, la création de la communauté d'agglomération Rouen-Elbeuf-Austreberthe avait donné lieu à un long travail de rapprochement des services et de mise en cohérence des politiques. Cette démarche s'était conclue par l'adoption d'un « *plan ambition* » dont la méthode a été convertie en processus d'amélioration continue. Le plan a été suivi par l'adoption d'un nouvel organigramme en 2013.

Lorsqu'en 2014 est apparue la perspective d'un changement de statut et d'une extension concomitante des compétences, la CREA s'est rapidement organisée en mettant en place un « *comité technique métropole* » réunissant l'encadrement supérieur. Ce comité s'est décliné en une dizaine de groupes de travail et s'est adjoint les services de deux bureaux d'études, l'un chargé d'accompagner le processus de réflexion, l'autre de proposer une méthodologie d'évaluation des charges transférées et d'accompagner la collecte des données.

Le travail de réflexion a principalement porté sur les conséquences à tirer de l'élargissement des compétences sur l'organisation des services, aux différentes échelles du territoire. Ce travail de réflexion s'est traduit par la mise en place d'un nouvel organigramme et par la rédaction de notices clarifiant la répartition des compétences entre les services métropolitains, y compris les pôles de proximité, et les services communaux.

Si ce travail d'anticipation a permis l'exercice des compétences nouvelles dès le 1^{er} janvier 2015, il apparaît en revanche que l'évaluation et l'adaptation des outils de pilotage ont été différées. Ainsi, l'élaboration d'un schéma directeur des systèmes d'information n'a pas été engagée, en dépit des lacunes identifiées, par exemple, dans le domaine des ressources humaines.

De plus, cette volonté d'anticipation a pu amener la métropole à prendre en charge des dépenses dans un cadre juridique irrégulier. Ainsi, le transfert des compétences du syndicat mixte du bassin versant du Val des Noyers a conduit la métropole à reprendre la dette dudit syndicat avant que la dissolution de ce dernier ne soit définitive et en l'absence de convention de liquidation. Cette précipitation a contraint le comptable à suspendre le paiement de ces dépenses. Le président de la métropole a alors fait le choix de le requérir de payer, à neuf reprises au cours de l'exercice 2018, sans attendre la conclusion de la convention de liquidation pourtant prévue par l'arrêté préfectoral portant fin d'exercice des compétences du syndicat. Si les sommes en cause sont demeurées modestes (32 000 € environ), elles auraient eu vocation à être réglées dans les conditions prévues par les textes et au vu de la pièce justificative demandée à juste titre par le comptable public.

b) Un effort de transparence et d'équité dans le choix des modalités de transfert

L'exercice de la compétence en matière de voirie au 1^{er} janvier 2015 nécessitait de procéder, en accord avec les communes, à une évaluation préalable des charges à transférer et d'organiser le transfert des agents concernés.

Le recueil des données communales s'est opéré à l'aide de questionnaires détaillés remplis par les communes, qui ont permis de recenser les données physiques de la voirie, mais également des données sur le mode de gestion, sur les dépenses et les recettes, sur les moyens humains et techniques mobilisés. Puis, une fois validées par les services de la métropole, ces données ont été partagées avec les autres communes. Au cours de cet exercice de transparence, chaque maire a pu ainsi comparer ses propres données avec celles des autres communes.

L'évaluation des charges transférées a ensuite été réalisée en suivant les règles adoptées en juin 2015 par la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT). À ce titre, pour ne pas pénaliser les communes qui ont plus investi que les autres et qui transfèrent un patrimoine *a priori* en meilleur état, la CLECT a adopté un dispositif d'écrêtement permettant d'atténuer les disparités constatées dans le montant des dépenses réalisées. Ainsi, les dépenses des communes présentant un niveau supérieur de plus de 20 % à la moyenne des dépenses de la strate ont été écrêtées¹³. Au total, l'écrêtement des charges représente pour les finances métropolitaines un coût de près de 2 M€ par an.

Ce dispositif présente plusieurs limites. D'une part, les communes les moins dépensières et qui ont transféré un patrimoine *a priori* en moins bon état, ne sont pas pénalisées. Au contraire, le prélèvement subi sur leur attribution de compensation est à la hauteur de leurs dépenses. Un écrêtement par le bas avait été imaginé mais cette option a finalement été écartée.

D'autre part, la commune de Rouen étant seule dans sa strate, elle n'a pas pu bénéficier du dispositif d'écrêtement. Or son ratio est ressorti à 41,79 € par mètre, soit un niveau très supérieur aux moyennes des autres strates¹⁴. Aucune charge de centralité ne lui ayant été reconnue au titre de la voirie, l'attribution de compensation de la commune de Rouen a donc été réduite de la totalité des charges transférées, soit 8,8 M€.

Le transfert des agents communaux a également donné lieu à un effort de transparence. Ainsi, un groupe de travail réunissant les principaux responsables des ressources humaines des communes et de la métropole a été mis en place dès le mois de mai 2014. Après recensement des besoins des pôles de proximité, ce groupe a été chargé d'informer les salariés concernés des conditions de transfert et d'identifier les agents désireux de rejoindre la métropole. Tout au long de ce processus, les agents ont été accompagnés et reçus à leur demande, dans le cadre d'entretiens individuels.

Au total, 147 agents ont rejoint en 2015 les cinq pôles de proximité métropolitains, chargés de la compétence en matière de voirie, dont 23 au titre du service commun de la direction du pôle de proximité de Rouen. Ce flux a été complété par le transfert de 6 autres agents puis, en 2016, par l'arrivée de 53 agents en provenance du département de la Seine-Maritime, concomitamment au transfert de la voirie départementale.

Les décisions de transfert doivent faire l'objet d'une décision conjointe de la commune et de l'établissement public de coopération intercommunale et d'une fiche d'impact décrivant notamment les effets du transfert sur l'organisation et les conditions de travail, ainsi que sur la rémunération et les droits acquis des fonctionnaires et des agents territoriaux non titulaires concernés. Cette étape, prévue par la loi¹⁵, a été contournée par la métropole.

2. La définition de l'intérêt communautaire manque encore de précision

L'intérêt communautaire doit être défini dans les deux ans suivant la prise de compétence ou, pour les intercommunalités existantes, à compter de l'entrée en vigueur de la loi¹⁶. À défaut, l'établissement est réputé exercer l'intégralité de la compétence transférée.

¹³ Pour cela, les 71 communes ont été classées en cinq strates de population : moins de 2 000 hab. (ratio moyen : 8,78 €/ml), 2 000 à 4 500 hab. (12,24 €/ml), 4 500 à 10 000 hab. (19,60 €/ml), 10 000 hab. et plus (21,01 €/ml), Rouen (41,79 €/ml).

¹⁴ Le ratio de la strate des plus grandes communes, celles de plus de 10 000 habitants (hors Rouen), est ressorti à 21,01 €.

¹⁵ CGCT, articles L. 5217-19 et L. 5211-4-1.

¹⁶ Le délai initial était d'un an. Il a été repoussé d'une année par la loi du 13 juillet 2005.

L'intérêt communautaire constitue la ligne de partage d'une compétence entre les domaines d'action conservés par les communes et ceux assignés à l'établissement de coopération¹⁷. La définition de cet intérêt permet de clarifier le rôle respectif des différents niveaux d'administration territoriale, clarification qui s'adresse aux élus et agents territoriaux, nécessairement familiers de ces questions, mais également à tout agent économique qui souhaiterait investir et à tout usager désireux, par exemple, de contester une décision de sa commune. Il importe donc que la définition de l'intérêt communautaire soit facilement accessible, compréhensible et suffisamment stable dans le temps¹⁸.

Après une période d'observation, où des délibérations ponctuelles ont été adoptées sous le coup de l'opportunité¹⁹, la métropole a fait le choix, en décembre 2016, d'adopter des critères définissant l'intérêt communautaire en confirmant, avec parfois quelques ajustements, les critères adoptés antérieurement par la CREA. Puis elle a continué d'y associer des équipements ou des activités. La définition de l'intérêt communautaire repose donc à la fois sur des critères et sur un inventaire d'équipements et d'activités.

Cette méthode a été appliquée à diverses compétences dites sécables : culture, sport, social, opérations funéraires. Pour les friches, aucune délibération n'a été adoptée au motif qu'aucun projet d'envergure n'avait été retenu depuis 2015²⁰. Au terme du délai de deux ans, la métropole est donc seule compétente pour procéder à la restructuration et à la mise en valeur de friches, ce qui a pour conséquence de retirer cette compétence aux communes. Pour les opérations d'aménagement, seul un inventaire des opérations d'intérêt communautaire a été adopté.

Appliquée aux autres compétences sécables, la méthode n'a pas toujours conduit à définir des critères suffisamment précis pour permettre de reconnaître de manière objective à un équipement ou à une activité un intérêt communautaire. Ainsi, en matière culturelle, les critères retenus sont le caractère unique, emblématique, structurant et attractif de la manifestation ou de l'équipement. S'y ajoutent de nombreux sous-critères, différents selon qu'il s'agit des activités ou des équipements, comme par exemple la fréquentation, la qualité, l'exigence et la cohérence de la programmation, sans que la délibération fixe, pour chacun d'eux, le niveau d'exigence attendu. La combinaison de ces critères permet donc de qualifier un nombre important sinon infini d'activités ou d'équipements.

En matière sportive, la métropole a défini quatre critères cumulatifs : le caractère unique et emblématique de l'équipement, sa capacité à accueillir des compétitions nationales, sa capacité à accueillir « *un large public dans de bonnes conditions* » et la présence d'une équipe phare de l'agglomération dont les performances la situent au plus haut niveau amateur national. Tout comme les précédents, ces critères manquent de précision. Au surplus, l'inventaire des structures déclarées d'intérêt communautaire reste incomplet, principalement parce que le nombre de structures concernées (clubs sportifs) est trop important.

Il apparaît que des progrès restent à accomplir pour rendre la définition de l'intérêt communautaire parfaitement transparente vis-à-vis des communes et des tiers. La chambre recommande en conséquence à la métropole de préciser les critères définissant l'intérêt communautaire.

¹⁷ Cf. Cour des comptes, rapport sur l'intercommunalité (2005).

¹⁸ Cf. Cour des comptes, rapport sur l'intercommunalité (2005).

¹⁹ Délibération du 20 avril 2015 déclarant d'intérêt communautaire le spectacle Henri VI organisé au sein de l'histoirel Jeanne d'Arc ; délibération du 29 juin 2015 déclarant d'intérêt communautaire la réhabilitation, l'aménagement, l'entretien et le fonctionnement du stade Robert Diochon ; délibération du 29 juin 2016 déclarant d'intérêt communautaire le projet de reconversion, réhabilitation et gestion de l'aire Saint-Maclou.

²⁰ Compétence héritée de la CREA et libellée comme suit par les statuts : « *restructuration et mise en valeur des friches, notamment industrielles, d'intérêt métropolitain* ».

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

a) Le périmètre de la compétence

Ne pouvant être divisée, la compétence en matière de voirie doit être exercée en totalité par la métropole. Néanmoins, pour d'évidentes raisons pratiques et logistiques liées à la gestion des différents espaces publics, la métropole a été amenée à tracer la limite de ses interventions. À cette fin, une notice technique a procédé à un recensement détaillé des interventions de la métropole et des communes. Le contenu de cette notice apparaît cohérent avec la définition de la voirie, à l'exception du nettoyage et du déneigement des voies situées en agglomération, qui sont confiés aux communes. Sur ce point, la jurisprudence indique au contraire que ces interventions sont indivisibles de la compétence voirie et doivent être exercées par la personne publique responsable de la voirie²¹.

La métropole a indiqué que cette répartition avait été négociée avec les communes afin de conserver aux personnels techniques des communes un volume de travail suffisant. Elle reconnaît cependant que cette répartition ne va pas sans poser des problèmes de fonctionnement, notamment à Rouen où les carences du nettoyage de la voirie sont régulièrement dénoncées. En réponse, la métropole a pris la décision d'acquérir, pour le compte des communes, un parc de véhicules d'intervention sur l'espace public. De cette manière, la métropole se réapproprie une compétence qui est la sienne mais qu'elle a laissée à la charge des communes. La complexité de cette organisation paraît peu justifiable, tant sur le plan du droit que sur un plan pratique.

La répartition des compétences entre la métropole et les communes a été actée par le règlement de voirie adopté le 1^{er} avril 2019 mais dans des termes identiques à la notice précitée. Cette répartition demeure donc illégale.

b) La territorialisation de la compétence

Lors de la prise de compétence au 1^{er} janvier 2015, la métropole a conservé l'organisation en pôles de proximité²², mise en place par la CREA, en faisant des pôles des directions à part entière, regroupées au sein d'une direction générale adjointe « territoires et proximité » dont ils constituent l'armature principale. Les pôles, qui disposent d'une équipe administrative et d'un budget propres, sont dirigés par un directeur et comprennent des agents qui sont les interlocuteurs techniques²³ dans ces domaines. Chaque pôle est subdivisé en secteurs géographiques plus étroits afin d'assurer une action au plus près des usagers. Le pôle de proximité de Rouen bénéficie d'une organisation particulière car il regroupe des services communaux et métropolitains. Enfin, chaque pôle est doté d'une conférence locale des maires dont les compétences sont définies par une charte.

c) L'exercice des pouvoirs de police

Les maires disposent de pouvoirs de police générale²⁴ et de pouvoirs de police spéciale. Les premiers ne peuvent être délégués. S'agissant des pouvoirs de police spéciale, la loi prévoit le transfert automatique au président de la métropole²⁵, de la police de la circulation et du stationnement en agglomération, et de la police relative à la délivrance des autorisations de stationnement pour les taxis²⁶. Un maire a cependant la possibilité de s'y opposer à condition de

²¹ Sur le nettoyage : CE, 18 avril 1980, Commune de Couzon, n° 04488 0457 ; CE, 18 mai 1988, Commune de Décines-Charpieu, n° 53575. Sur le déneigement : CE, 8 juin 1994, n° 52867.

²² Le ressort territorial d'un pôle correspond à un bassin de vie d'environ 100 000 habitants.

²³ Coordinateurs voirie-espaces publics.

²⁴ CGCT, article L. 2212-2. Ce pouvoir s'articule avec le pouvoir de police du préfet reconnu par l'article L. 2215-1 du CGCT et qui vise à assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publique.

²⁵ CGCT, article L. 5211-9-2.

²⁶ Peuvent également trouver à s'appliquer à la voirie, le pouvoir de police spéciale de la conservation du domaine public (préservation de l'intégrité matérielle du domaine public routier et de son usage, de ses dépendances et des ouvrages qui y sont implantés) détenu par le gestionnaire de la voirie, soit en l'espèce le président de la métropole, et le pouvoir de police spéciale de la collecte des déchets sur la voie publique, exercé par le maire ou le président.

notifier son opposition au président dans les six mois qui suivent l'élection de ce dernier ou dans les six mois qui suivent le transfert de la compétence. Et si un ou plusieurs maires s'opposent au transfert, le président de la métropole peut renoncer au transfert.

Dès le 30 avril 2014, trente des soixante et onze communes de la métropole ont fait connaître leur opposition à ce transfert. Le président de la CREA y a en conséquence renoncé le 4 novembre 2014. Cette renonciation introduit une complexité supplémentaire puisque la loi prévoit que la police de la circulation et du stationnement hors agglomération relève de la compétence du président de la métropole²⁷, sans que celui-ci puisse y renoncer au profit des maires. La police de la circulation et du stationnement est donc exercée par des autorités différentes en fonction de leur localisation. Et lorsqu'une mesure de ce type concerne plusieurs communes, le préfet doit être sollicité. Cette complexité, qui résulte de la loi et du choix opéré par les maires des communes, ne peut que compliquer l'intervention de la métropole.

d) La planification et le financement des travaux de voirie

En principe, une fois la compétence transférée, la métropole aurait dû assumer la planification des travaux et en assurer le financement intégral. C'est de cette manière qu'un établissement de coopération intercommunale peut assurer un entretien de la voirie qui soit adapté aux sollicitations de la circulation, et ainsi corriger les retards ou les excès accumulés par certains territoires.

La métropole a préféré laisser aux maires une certaine autonomie dans le choix des projets d'entretien, notamment pour tenir compte des opérations annoncées avant le transfert de la compétence et pour laisser aux maires une certaine latitude dans le choix qualitatif des aménagements. L'EPCI a donc retenu une programmation pluriannuelle des travaux à l'échelle du pôle de proximité, dans le cadre d'enveloppes ventilées entre les communes. Il a également opté pour un financement partagé lorsque la commune souhaite des équipements d'une qualité supérieure à une prestation dite socle.

À ce stade, deux précisions doivent être apportées :

- la métropole n'a pas réalisé de diagnostic approfondi de la voirie communale, car celui-ci a été jugé irréalisable dans des délais raisonnables et d'un coût trop élevé pour un résultat qui paraissait aléatoire ; la sélection des projets communaux s'est donc opérée en concertation avec les services techniques de chaque pôle afin de tenir compte de l'état de la voirie, apprécié sur la base d'un diagnostic visuel ;
- la métropole n'a pas défini la notion de prestation socle, ni pour les éléments de roulement, ni pour les accessoires²⁸. Lorsqu'elle doit refaire une voie, la prestation socle consiste donc à refaire la voirie à l'identique de l'existant, ce qui est une manière de cristalliser les écarts résultant des différentes gestions communales.

L'enveloppe globale de chaque pôle correspond peu ou prou au montant des charges transférées, majoré d'une dotation complémentaire de 20 % destinée à couvrir les travaux d'entretien courant. La métropole a ainsi défini une enveloppe annuelle globale de 24 M€, dont la répartition entre les communes repose sur des critères qui n'ont pu être précisés à la chambre. Un test comparatif opéré sur les communes de 10 000 à 20 000 habitants indique que la répartition par la métropole, loin de corriger les écarts hérités du passé, tend au contraire à les amplifier.

²⁷ CGCT, article L. 5217-3.

²⁸ La métropole a seulement défini des seuils de marchés. Elle a aussi indiqué aux rapporteurs de la chambre qu'un référentiel avait été validé par les maires mais n'a pas produit de document à l'appui de cette affirmation.

Tableau n° 1 : L'évolution du ratio d'investissement voirie

		PPI investissement			données avant transfert		écart	
		enveloppe nette moyenne	longueur voirie	ratio €/ml	investissement	ratio €/ml		
+ 20 000 hab	"Grand Quevilly"	998 000 €	90 271	11,06 €	816 326 €	9,04 €	2,01 €	22,3 %
	"Mont Saint Aignan"	514 120 €	69 295	7,42 €	410 105 €	5,92 €	1,50 €	25,4 %
	"Petit Quevilly" *	1 281 454 €	54 311	23,59 €	986 982 €	18,17 €	5,42 €	29,8 %
	"Saint Etienne du Rouvray"	782 290 €	109 864	7,12 €	488 992 €	4,45 €	2,67 €	60,0 %
	"Sotteville les Rouen"	594 840 €	78 271	7,60 €	403 416 €	5,15 €	2,45 €	47,5 %
10 à 20 000 hab	"Bois Guillaume"	580 840 €	69 422	8,37 €	422 938 €	6,09 €	2,27 €	37,3 %
	Canteleu	356 800 €	41 579	8,58 €	375 659 €	9,03 €	-0,45 €	-5,0 %
	"Caudebec les Elbeuf" *	219 416 €	35 703	6,15 €	198 219 €	5,55 €	0,59 €	10,7 %
	"Deville les Rouen" *	390 560 €	28 205	13,85 €	306 564 €	10,87 €	2,98 €	27,4 %
	Elbeuf	547 193 €	56 100	9,75 €	593 828 €	10,59 €	-0,83 €	-7,9 %
	"Grand Couronne"	431 000 €	44 674	9,65 €	439 566 €	9,84 €	-0,19 €	-1,9 %
	Maromme *	398 400 €	24 082	16,54 €	366 652 €	15,23 €	1,32 €	8,7 %
	Oissel	627 906 €	42 424	14,80 €	529 825 €	12,49 €	2,31 €	18,5 %
ratio moyen				11,11 €		9,42 €		

Source : données métropole, retraitées CRC * communes ayant bénéficié de l'écrêtement

Ainsi des communes qui affichaient avant le transfert un fort taux d'investissement ont vu leur ratio augmenter sensiblement quand d'autres, dont le ratio était inférieur à la moyenne de l'échantillon, ont vu leur ratio augmenter faiblement voire baisser. Il est vrai cependant que certaines communes dont le ratio traduisait un retard important ont bénéficié d'une augmentation sensible.

Par ailleurs, la métropole a adopté des modalités de cofinancement des travaux de voirie :

- lorsque la commune souhaite une prestation de plus grande qualité, elle en supporte le surcoût mais, comme la prestation socle n'est pas définie, l'évaluation de ce fonds de concours résulte d'une négociation avec le maire de la commune ;
- lorsque la commune souhaite ajouter à la liste des travaux programmés une opération qui aurait dû être reportée au-delà de 2020, le montant des travaux est financé à parts égales.

La commune de Rouen fait exception à ces règles puisqu'elle ne cofinance pas les travaux de voirie réalisés sur son territoire, qui sont entièrement pris en charge par la métropole. De cette manière, l'EPCI compense une partie des charges de centralité supportées par la commune-centre, ce qui vient atténuer les effets de l'absence d'écrêtement des charges transférées.

Pour les autres communes, le mécanisme des fonds de concours²⁹, appliqué à une compétence transférée, apparaît être en conflit avec le principe de spécialité des établissements de coopération intercommunale, qui s'impose à l'établissement lui-même mais aussi aux communes. Il rend à tout le moins la répartition des compétences moins lisible, *a fortiori* lorsqu'il s'agit d'avancer le calendrier de réalisation d'une opération. Au surplus, la modification du calendrier a été adoptée par la conférence locale des maires, qui n'est pas une instance décisionnelle.

En tout état de cause, la chambre constate que, pris globalement, le budget métropolitain d'entretien de la voirie est en forte hausse du fait de la majoration de 20 % précitée de l'enveloppe réservée à l'entretien à laquelle la métropole a ajouté deux enveloppes supplémentaires, l'une de l'ordre de 4 M€ par an destinée à l'entretien des ouvrages d'art, l'autre de 3 M€ par an et destinée à l'entretien de la voirie des zones d'activités.

En conclusion, si la compétence en matière de voirie apparaît globalement bien organisée, la place prépondérante laissée aux maires et le mécanisme des fonds de concours ne permettent pas à la métropole d'exercer ses attributions de manière pleine et entière. La chambre l'encourage à réexaminer les modalités d'exercice de cette compétence de façon à en accentuer le caractère intercommunal.

4. La solidarité intercommunale doit reposer sur un pacte financier et fiscal

Les métropoles devaient conclure avec les communes membres un pacte financier et fiscal dans l'année suivant la signature d'un contrat de ville et pour la durée de ce contrat. Ce pacte doit notamment permettre de « *réduire les disparités de charges et de recettes* » entre les communes membres et doit « *tenir compte des efforts de mutualisation des recettes et des charges déjà engagés ou envisagés à l'occasion des transferts de compétences, des règles d'évolution des attributions de compensation, des politiques communautaires poursuivies au moyen des fonds de concours ou de la dotation de solidarité communautaire ainsi que des critères retenus par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre pour répartir, le cas échéant, les prélèvements ou reversements au titre du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales* » (article 1609 nonies C du code général des impôts).

La métropole n'a conclu aucun pacte, au sens de ces dispositions, qui exigent la signature d'un contrat conclu avec les communes et portant sur la durée du contrat de ville. Elle a néanmoins mis en place un dispositif de solidarité qu'elle présente comme constitutif d'un pacte financier et fiscal.

La solidarité liée à ce dispositif repose, en premier lieu, sur la dotation de solidarité communautaire (DSC) qui comporte quatre enveloppes, chacune ayant un objectif spécifique.

Tableau n° 2 : La répartition de la dotation de solidarité communautaire

	2015	2016		2017		2018	
	montant annuel	montant annuel	évol N-1	montant annuel	évol N-1	montant annuel	évol N-1
enveloppe A "critères de solidarité"	6 600 000 €	6 700 000 €	1,5 %	6 725 000 €	0,4 %	7 425 000 €	10,4 %
enveloppe B "dotations TEOM"	4 081 084 €	4 490 369 €	10,0 %	4 899 654 €	9,1 %	5 308 940 €	8,4 %
enveloppe C "petites communes"	1 355 120 €	1 400 000 €	3,3 %	1 400 000 €	0,0 %	1 407 785 €	0,6 %
enveloppe D "enseignement artistique"		280 000 €		1 279 997 €	357,1 %	1 279 997 €	0,0 %
TOTAL	12 036 204 €	12 870 369 €	6,9 %	14 304 651 €	11,1 %	15 421 722 €	7,8 %

Source : métropole

²⁹ CGCT, article L. 5215-26 (rendu applicable aux métropoles par l'article L. 5217-7).

L'enveloppe A, dont le montant est défini en fonction de critères de richesse de la population³⁰, permet de corriger les déséquilibres mais elle ne peut avoir que des effets marginaux compte tenu de son montant (7,5 M€ en 2018, pour 71 communes). Par ailleurs, la répartition de cette enveloppe n'est pas corrélée à la situation financière des communes, alors que le pacte financier et fiscal doit permettre de réduire les disparités de charges et de recettes. Elle a d'ailleurs bénéficié surtout aux grandes communes. Ainsi, parmi les 28 communes de plus de 3 500 habitants, celles dont la capacité d'autofinancement brute est la plus faible (inférieure à 100 € par habitant) ont reçu en 2018 15,05 € par habitant, soit 25 centimes de plus que l'ensemble des communes de ce groupe. En 2018, les communes de plus de 3 500 habitants ont reçu en moyenne 14,80 € par habitant contre 10,24 € pour les autres.

L'enveloppe B a pour but de permettre aux communes soit de réduire les impôts prélevés sur les ménages afin de neutraliser la hausse du taux de la TEOM due à la phase de convergence, soit d'utiliser ce surcroît de recettes pour préserver l'offre de service public. La hausse des prélèvements fiscaux de l'ensemble du bloc communal semble indiquer que cette seconde option a été privilégiée.

La solidarité financière repose également sur un mécanisme d'abattement pratiqué sur l'attribution de compensation reversée à la commune de Rouen et destiné à compenser les charges de centralité. En principe, lorsqu'un équipement est transféré d'une commune à un établissement public de coopération intercommunale, le transfert est financièrement neutre, c'est-à-dire que le montant de l'attribution de compensation de la commune concernée est réduit du montant des charges transférées³¹. Pour la commune-centre, la métropole a fait le choix, lors du transfert récent de quatre musées, de la patinoire de l'île Lacroix, du théâtre des arts et de l'école supérieure d'art et de design, de pratiquer un abattement de 3 M€ sur le montant des charges transférées, abattement qui se répercute sur la diminution de l'attribution de compensation de la commune. Le montant de cet abattement, qui ne repose sur aucune étude technique du montant des charges de centralité, est le résultat d'une négociation.

La solidarité repose enfin sur trois fonds destinés à venir en aide aux communes de la métropole :

- le fonds de soutien aux investissements communaux (FSIC) : doté à l'origine de 60 M€ (2016-2020), il se décompose en quatre sous-enveloppes de 15 M€ chacune, dont les montants sont plafonnés. Au 1^{er} septembre 2018, ce fonds a permis de financer près de 300 projets, pour un montant total de 16 M€ ;
- le fonds d'aide à l'aménagement des petites communes : ce fonds vise à soutenir l'investissement des 45 communes de moins de 4 500 habitants. Il est doté chaque année d'une enveloppe globale de 600 000 €, elle-même ventilée par commune au prorata de la population ;
- le fonds d'aide aux grands investissements sur les piscines : ce fonds vise à permettre la rénovation des équipements qui facilitent l'apprentissage et la pratique de la natation. Il a permis de financer deux opérations³² pour un montant total de 1 586 267 €, avec un taux de financement de près de 30 %.

Ces différents outils permettent à la métropole de développer une politique de solidarité avec les communes qui mobilise environ 25 M€ par an³³.

³⁰ Le revenu moyen par habitant (25 %), le potentiel financier (25 %), le nombre de logements sociaux (20 %), le nombre de bénéficiaires de l'allocation logement (5 %) et la part de population couverte par la CAF vivant sous le seuil de bas revenus (25 %).

³¹ L'attribution de compensation correspond au produit fiscal encaissé par l'établissement diminué des charges transférées et reversé à la commune. Le montant des charges transférées est réévalué à chaque nouveau transfert. L'approfondissement de l'intercommunalité se traduit donc par une diminution progressive de l'attribution de compensation reversée à la commune.

³² Piscine Diderot à Rouen et piscine Porzout à Saint-Etienne-du-Rouvray.

³³ 3 M€ pour l'AC, 15,5 M€ pour la DSC, 5 M€ pour le FSIC, 0,6 M€ pour le FAPC, 0,7 M€ pour le FAGIP.

B. Une formalisation tardive des moyens de lutte contre le réchauffement climatique

Le contrôle de la chambre n'a pas porté sur l'ensemble des actions métropolitaines en faveur d'un développement durable mais seulement sur la mise en cohérence de ces actions par l'adoption d'un plan climat. Les développements qui suivent ne visent pas à analyser la pertinence de ces actions, fort nombreuses et polymorphes. Un grand nombre d'entre elles (eau, assainissement, transports, déchets) sont d'ailleurs le résultat de l'exercice des compétences obligatoires de la CREA puis de la métropole Rouen Normandie.

1. Un plan climat sans cesse reporté

La loi imposait aux communautés d'agglomération puis aux métropoles d'adopter un plan climat énergie territorial³⁴ avant le 31 décembre 2012. Cette échéance a été reportée au 31 décembre 2016³⁵. Ce plan doit définir, selon la version actuelle du code de l'environnement, des objectifs stratégiques et opérationnels, un programme d'action et un dispositif de suivi et d'évaluation des résultats.

Dès le 18 octobre 2010, la CREA a pris la décision de se doter d'un plan climat mais cette décision, bien que suivie du recrutement d'un bureau d'études chargé de l'assister, n'a pas abouti. La démarche n'a été relancée qu'en 2016, lorsque la métropole a décidé d'organiser, à l'échelle de son territoire, une « *COP 21 locale* » inspirée de la COP 21 réunie par l'ONU, à Paris, en décembre 2015.

Entre-temps la métropole a été fortement mobilisée par l'adoption de différents outils dont le contenu contribue à lutter contre le réchauffement climatique, tels que le schéma de cohérence territoriale ou le plan de déplacement urbain. Plus récemment, elle s'est lancée dans l'élaboration d'un schéma directeur des énergies visant à construire, avec les grands opérateurs, une stratégie métropolitaine des énergies, seule à même, selon elle, de maîtriser la consommation, de surmonter les risques de concurrence entre le gaz et les réseaux de chaleur, et enfin, d'articuler la distribution d'énergie avec les autres politiques dont elle a la charge (transport urbain, qualité de l'air, véhicules rechargeables, etc.).

De même, elle s'est engagée dans un processus de « *labellisation* » de son action en faveur de l'environnement (label CIT'ERGIE), label qui suppose la formalisation de la politique énergie-climat de la collectivité dans un référentiel normalisé et l'évaluation de la démarche et des résultats obtenus par un auditeur externe. Cette démarche demeure en cours.

2. Une adoption tardive au terme d'un processus innovant

La « *COP 21* » de l'agglomération rouennaise a été lancée en novembre 2017. Par cette démarche, la métropole cherchait à mobiliser tous les acteurs du territoire et à susciter une dynamique qui dépasse le périmètre de l'établissement, c'est-à-dire sa gestion interne et ses compétences.

Pour réussir cette mobilisation, la métropole s'est appuyée sur l'association WWF. L'année 2017 a donné lieu à des actions combinées de communication dans le but de mobiliser le grand public ainsi que les acteurs institutionnels et économiques susceptibles de s'engager individuellement ou collectivement. Ainsi, une plateforme numérique a été créée et un atelier de la COP 21 a été ouvert³⁶. De même des « *coalitions d'acteurs* » ont été organisées par la métropole afin de « *produire un effet multiplicateur, favoriser les innovations, partenariats et mutualisations* ».

³⁴ Code de l'environnement, article L. 229-26.

³⁵ Report inscrit dans la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte. Report au 31 décembre 2018 pour les EPCI de plus de 20 000 habitants et de moins de 50 000 habitants.

³⁶ Selon le bilan des cinq premiers mois d'activité, l'atelier a reçu 893 visiteurs, a accueilli 771 personnes venues participer à une animation, et 269 élèves. Durant cette période, il a organisé 41 animations. Quant au site Internet, il a enregistré 41 547 pages vues, dont 24 113 vues uniques.

C'est dans ce cadre que la métropole a adopté son plan climat, le 8 octobre 2018, suivie en cela par 69 communes de l'agglomération mais également par des acteurs institutionnels (grand port maritime de Rouen, centre régional hospitalier universitaire) ou économiques (Eiffage, Renault). Une instance d'évaluation de ces différents engagements a également été créée³⁷.

Le plan climat de la métropole repose sur un diagnostic et une stratégie. L'objectif de ce plan est de parvenir d'ici 2050 à une consommation d'énergie renouvelable à 100 %, et pour cela de :

- réduire de 70 % la consommation d'énergie du territoire ;
- réduire de 80 % les émissions de gaz à effet de serre du territoire ;
- développer les énergies renouvelables et de récupération en multipliant par 2,5 la production d'énergie renouvelable et en participant à une stratégie régionale de développement des énergies renouvelables.

L'originalité de ce plan est de fixer des objectifs au territoire et non pas seulement à l'établissement public. Il contient donc des actions qui excèdent les compétences de la métropole, laquelle devra réussir à mobiliser ses partenaires sur le long terme. Ce faisant, la métropole joue un rôle de chef de file qui normalement échoit à la région.

Cette ambition trouve sa traduction dans les 40 actions du PCAET, déclinées en 116 sous-actions dont certaines, comme le schéma de préservation de la biodiversité, préexistaient. Toutefois, le contenu de ces actions manque encore de précision. Un nombre significatif d'entre elles paraissent devoir faire l'objet d'études plus approfondies³⁸. De même, le plan ne précise pas toujours le budget propre à chaque action. Par exemple, le financement de la rénovation des logements énergivores du parc privé n'est pas arrêté, le plan renvoyant à « *une réflexion sur la mise en place d'une caisse d'avance des subventions et d'un mécanisme de tiers financement*³⁹ ».

Dans ces conditions, la faisabilité de ce plan apparaît encore incertaine.

C. La gestion des ressources humaines est confrontée à des difficultés structurelles

L'effectif permanent au 31 décembre s'est accru de 322 emplois entre 2014 et 2017. À cette date, la métropole affichait encore un besoin de recrutement de 58 agents. Le dimensionnement des services n'est donc pas stabilisé, ce que confirme la délibération portant ajustement du tableau des emplois qui recensait, au 1^{er} juillet 2018, un effectif budgétaire permanent autorisé de 1 764 agents.

Les dépenses de personnel sont passées de 61,8 M€ en 2014 à 87,8 M€ en 2017, soit une hausse de 42 %, principalement supportée par le budget principal. La part relative de ce poste dans le budget de fonctionnement de l'établissement reste cependant limitée à 16 % environ.

³⁷ Sur le modèle de l'ONU, cette instance a pris le nom de GIEC local.

³⁸ Cf. par exemple, actions 1, 2, 3, 9, 10, 12, 13.

³⁹ Un tiers financeur est un organisme chargé de financer les travaux de rénovation énergétique d'un immeuble qui ne lui appartient pas et qui se rémunère sur les économies d'énergies réalisées postérieurement aux travaux ; pour que le propriétaire du logement soit incité à réaliser lesdits travaux, une partie des économies d'énergie réalisées doit lui revenir. Le cadre juridique du tiers financement a été défini par la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové et par la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique et à la croissance verte.

1. Le pilotage des ressources humaines est à améliorer

a) Un projet stratégique à préciser

Le passage au statut de métropole n'a pas été mis à profit pour définir un projet stratégique de gestion des ressources humaines. Les éléments permettant à la direction des ressources humaines de déterminer par exemple un profil des effectifs et des compétences recherchées par l'établissement public à moyen et long terme, adossé à un plan de formation pluriannuel, restent limités.

La métropole s'est fixé divers axes de travail : l'amélioration de la fonction ressources humaines, la gestion des emplois et des compétences, l'accompagnement des agents concernant la gestion administrative de leur dossier et la qualité de vie au travail. Ceux-ci doivent encore donner lieu à la définition d'objectifs concrets et mesurables.

b) Un système d'information défaillant

Le système d'information utilisé par la direction des ressources humaines comporte deux outils distincts qui permettent principalement d'établir la paye mensuelle des salariés de droit public et des salariés de droit privé. Le suivi du temps de travail est assuré à l'aide d'un troisième logiciel et le suivi des effectifs à l'aide d'un simple tableur renseigné par un agent chargé d'enregistrer les modifications communiquées par les services.

Ces différents outils sont affectés de multiples lacunes parfaitement identifiées par la métropole. Ainsi, les logiciels ne communiquent pas entre eux et l'outil utilisé pour la paye des agents de droit privé n'est pas interfacé avec le système de gestion budgétaire de la métropole. De plus, ils ne permettent pas d'appréhender l'ensemble de l'effectif métropolitain, tous statuts confondus, sans un retraitement des données. La métropole a par exemple été dans l'incapacité de mesurer l'effet des transferts de personnel sur le nombre d'heures rémunérées, pour la période allant de 2014 à 2017. De même, le travail de préparation budgétaire demande un important effort de retraitement pour parvenir à inclure dans les prévisions annuelles les différents paramètres d'évolution de la dépense, comme par exemple l'accueil en cours d'exercice des agents transférés ou le nombre de vacataires à employer pour assurer la continuité du service.

Cette situation devenant difficilement gérable avec la hausse rapide des effectifs, la métropole a fait le choix de s'équiper d'un nouveau système d'information dont le déploiement devait intervenir en 2018 et 2019. La chambre attire l'attention de la métropole sur le fait que ce changement d'outil doit être accompagné d'un approfondissement du projet et de la stratégie de la direction des ressources humaines pour être pleinement mis à son service et en faciliter le pilotage.

c) Le pilotage par la performance est embryonnaire

La pratique du pilotage par objectif reste limitée à la masse salariale et, seulement depuis 2019, à la maîtrise des effectifs par la fixation d'un plafond d'emplois. Une réflexion portant sur des objectifs de performance a néanmoins été engagée, notamment sur le suivi des absences, mais doit encore être complétée par la construction d'une batterie plus riche d'indicateurs. Il appartiendra ensuite à la métropole de les exploiter pleinement.

Cette démarche doit également conduire à renforcer le contrôle interne, aujourd'hui peu formalisé et très hétérogène car reposant sur les chefs de service et non sur la direction elle-même.

2. Dans plusieurs domaines, la pratique de la métropole doit être mise en conformité avec le droit

a) Des règles d'organisation du travail irrégulières

Le temps de travail annuel effectif en vigueur à la métropole s'appuie sur un régime de congés comprenant, outre les 25 jours réglementaires de congés, des jours de congés supplémentaires :

- des congés « hors période », proches des congés dits de fractionnement mais qui sont octroyés systématiquement à tous les agents en fonction de leur quotité de temps de travail et non du calendrier de prise des congés, soit deux jours pour un agent à temps complet ;
- quatre jours de congés exceptionnels, accordés en fonction des ponts et des jours fériés et qui bénéficient aux agents travaillant habituellement les jours concernés, indépendamment de la quotité de temps de travail effectuée ;
- cinq jours d'harmonisation, attribués au prorata de la quotité de temps de travail effectuée ; ces jours supplémentaires ont permis d'aligner le nombre de jours de la CREA sur celui en vigueur au sein de la communauté d'agglomération d'Elbeuf.

Ces différents congés sont dénués de base légale. Dans ces conditions, un agent à temps complet effectuant 35 heures par semaine, travaille effectivement 1 519 heures par an, pour un temps de travail légal de 1 607 heures, ou 1 593 heures s'il peut prétendre aux jours de fractionnement. Les agents soumis à d'autres cycles de travail⁴⁰ (36, 37 ou 38 heures et 45 minutes) effectuent également un temps de travail annuel inférieur à 1 607 heures ou 1 593 heures, soit respectivement 1 548 heures, 1 547 heures et 1 550 heures⁴¹.

Cette organisation du travail représente une perte de main-d'œuvre qui peut être estimée à 48 emplois à temps complet, pour les seuls agents travaillant plus de 35 heures⁴², soit un coût d'environ 2,7 M€ par an⁴³. Elle conduit, en outre, à alimenter de manière excessive les comptes épargne-temps des salariés. En réponse aux observations de la chambre, le président de la métropole s'est engagé à présenter une délibération réglementant le temps de travail.

L'organisation des astreintes mériterait également d'être modifiée. Le dispositif repose sur une douzaine de délibérations, adoptées depuis 2010, mais demeure incomplet car il ne fixe pas les modalités de réalisation des astreintes de direction et n'est pas à jour des récents changements d'organisation comme celui du transfert des astreintes des déchetteries vers les pôles de proximité.

En outre, la rémunération des astreintes, contrôlée sur un échantillon, présentait des anomalies (lignes de paye ne correspondant pas aux montants prévus par la réglementation, taux appliqué erroné, majoration appliquée en raison du retard pris dans l'élaboration du calendrier des astreintes) traduisant, au mieux, une insuffisante maîtrise de l'organisation et du contrôle de la rémunération des astreintes.

⁴⁰ Hors musées où les agents d'accueil et de surveillance travaillent selon un rythme bihebdomadaire ou selon des cycles de quatre semaines. Les agents affectés au contrôle et à la sécurité du musée des Beaux-Arts travaillent 1 512 heures pour les agents de jour et 1 266 heures pour les agents de nuit.

⁴¹ Cf. annexe n° 2.

⁴² La plupart des agents métropolitains soumis à une durée de travail hebdomadaire de 35 heures exercent des fonctions comprenant des sujétions particulières qui peuvent justifier que le temps de travail annuel de 1 607 heures ne leur soit pas appliqué (article 2 du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001). C'est pourquoi le manque à gagner n'est calculé que pour les agents travaillant plus de 35 heures par semaine.

Le calcul a été fait en se fondant sur la répartition des agents au 31 décembre 2017 par cycle de travail communiquée par les services, en les supposant tous à temps complet et en retirant du décompte annuel de 1 607 heures les deux jours de fractionnement (hypothèse où l'ensemble des agents serait éligible au dispositif), soit 1 593 heures. 45 heures en moins par agent pour le cycle de 36 heures (5 310 heures au total), 46 heures par agent en moins pour le cycle de 37 heures (8 970 heures) et 43 heures par agent en moins pour le cycle de 38h45 (62 049 heures). En divisant ce total (76 329 heures) par le nombre d'heures que devrait effectuer un agent à temps plein (1 593) on obtient près de 48 ETP.

⁴³ Calculé sur la base d'un salaire moyen de 56 726,76 euros par ETP.

La direction des ressources humaines travaille à une refonte des astreintes des pôles de proximité et de la direction chargée de l'assainissement. La complexité du système actuel et son coût devraient la conduire au préalable à réévaluer les besoins déclenchant les astreintes.

Le président de la métropole a indiqué que le dispositif des astreintes serait réformé en fin d'année 2019.

b) La coexistence de multiples régimes indemnitaires

Le régime indemnitaire des agents de droit public de la métropole est constitué de huit régimes différents, issus pour partie des collectivités d'origine des agents. Afin d'éviter une harmonisation « par le haut », jugée trop coûteuse, la CREA et la métropole ont laissé aux agents transférés la liberté d'opter pour le régime indemnitaire de droit commun de l'établissement ou pour celui de leur collectivité d'origine⁴⁴. Ainsi, le régime de droit commun de la métropole, de même que celui de la communauté d'agglomération de Rouen s'appliquent à plus de cinq cents agents chacun, alors que celui de la commune d'Elbeuf, celui de la commune du Trait ou celui de la commune de Sotteville-lès-Rouen ne s'appliquent qu'à moins de cinq agents.

Au 1^{er} janvier 2019, sur 1 526 agents de droit public, 657 (43 %) relevaient du régime de droit commun de l'établissement public.

La coexistence de ces différents régimes indemnitaires, couplée aux limites du système d'information, implique un effort accru de gestion lors des opérations de paye, se traduisant par une déperdition de temps de travail.

Au surplus, la transposition du régime indemnitaire des collectivités d'origine s'est opérée sans réexamen de leur légalité. La chambre a pourtant déjà eu l'occasion d'indiquer que la prime de mission et de motivation instituée par la commune de Rouen était irrégulière⁴⁵. Sa mise en œuvre par la métropole souffre donc des mêmes irrégularités. La métropole a indiqué en réponse que cette question serait rapidement mise à l'étude. La chambre l'invite à élargir cet examen à tous les régimes indemnitaires communaux encore en application.

c) Une pratique des avantages en nature à réexaminer

Le personnel bénéficie de la gratuité des transports en commun, par autobus et tramway⁴⁶, et cela depuis la création du SIVOM, en 1974. Cette mesure va au-delà de l'obligation d'une prise en charge par l'employeur de la moitié des frais de transports en commun supportés par le salarié. Elle constitue dès lors un complément de rémunération soumis au respect du principe de parité avec la fonction publique d'État et doit être déclaré comme tel. Or, cet avantage en nature n'a fait l'objet d'une délibération ni de la CREA ni de la métropole et n'est pas déclaré⁴⁷. En revanche, il fait l'objet d'un remboursement au délégataire⁴⁸.

d) Des évolutions à surveiller et à analyser

La loi prévoit que les emplois de chaque collectivité ou établissement sont créés par l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement. Le tableau des emplois de la métropole est incomplet puisqu'il ne mentionne pas les emplois de cabinet. De plus, les décisions de création d'emplois sont imprécises dans la mesure où elles se limitent le plus souvent à créer des grades et non des emplois. Dans certains cas, ces créations sont implicites, le conseil adoptant un tableau

⁴⁴ CGCT, article L. 5211-4-1.

⁴⁵ Rapport sur la gestion de la commune de Rouen, pour les exercices 2012 et suivants (2017).

⁴⁶ Les abonnements de train et de vélo ne sont remboursés aux agents qu'à hauteur de 50 %.

⁴⁷ L'arrêté tarifaire du président de la métropole prévoit que la gratuité des transports pour les agents du délégataire donne lieu à déclaration d'un avantage en nature.

⁴⁸ En 2017, 129 134 euros ont été versés au délégataire en compensation des trajets.

des effectifs sans que ces créations apparaissent dans les motifs de la décision⁴⁹. En réponse, le président de la métropole s'est engagé à présenter au conseil un tableau des effectifs plus complet et précis.

Les heures supplémentaires sont prioritairement récupérées mais leur volume et leur évolution dans le temps ne font pas l'objet d'un suivi à proprement parler. Cet indicateur peut pourtant révéler une difficulté d'organisation. Ainsi, une part non négligeable d'heures supplémentaires sont réalisées par des agents remplaçants. Cette pratique, spécifique au service de collecte des déchets et remarquée en 2017, a permis à la direction des ressources humaines de demander au service de modérer le recours aux heures supplémentaires. La métropole envisage d'accentuer ce suivi et d'intégrer des indicateurs sur ce thème dans le dialogue annuel de gestion.

L'absentéisme constitue également un sujet de préoccupation. La part des journées d'absence pour motif de santé, rapporté au nombre de journées ouvrées d'un cycle de 35h métropolitain, a atteint un pic en 2015 et restait en 2016 supérieure au niveau de 2014. Si la métropole a déjà conduit plusieurs démarches d'amélioration des conditions de travail et s'apprête à mettre en place un plan d'action de lutte contre l'absentéisme, ces données doivent l'inciter à se mobiliser fortement sur cette question. Elle compte approfondir sa démarche de prévention des risques et intégrer à ses tableaux de bord un suivi de l'absentéisme.

L'évolution des comptes épargne-temps (CET) devrait également donner lieu à un suivi plus approfondi. Le nombre de CET ouverts comme de jours épargnés ne cesse de croître tandis que le nombre de jours pris sous forme de congés, seule modalité d'utilisation en vigueur, diminue fortement⁵⁰. Le nombre de jours placés sur les CET représente, selon les modalités de travail annuelles propres à la métropole, environ 85 ETP, soit un risque potentiel de désorganisation des services. La métropole pourrait s'interroger sur la pertinence de provisionner ce risque afin de faire face à son coût futur⁵¹. Même si elle ne rémunère pas les jours de CET et ne remplace pas les agents en congés CET, une indisponibilité étendue liée au solde ou à l'utilisation du CET dans certains services pourrait la conduire à engager des dépenses qu'elle peut anticiper dès aujourd'hui.

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

1. Une conduite globalement réussie

Le nouveau siège de la métropole a été construit sur les quais de la rive gauche de Rouen, entre les ponts Guillaume le Conquérant et Flaubert. Il succède au hangar 108 qui abritait les ateliers de réparation des clochetons de la cathédrale et dont il reprend les dimensions. Il est inscrit dans le périmètre de l'éco-quartier Flaubert, projet d'aménagement et de revitalisation urbaine conduit par la métropole.

L'ensemble, d'aspect architectural contemporain, se voulait un signal marquant le nouveau visage de Rouen et un bâtiment exemplaire en matière de développement durable. Pour sa conception, l'architecte Jacques Ferrier a été distingué en 2017 par le prix « *American Architecture Prize* ».

a) Un projet arrêté très tôt dans ses principales caractéristiques

Dès 2011, la CREA avait déterminé l'emplacement et le dimensionnement du bâtiment, destiné à accueillir 350 postes de travail, et validé une répartition des services administratifs entre le nouveau siège et l'immeuble du Norwich, situé sur l'autre rive de la Seine⁵². Cette opération devait se traduire par des économies de fonctionnement dues à la diminution du nombre des implantations et à la construction d'un équipement exemplaire en matière de performance énergétique.

⁴⁹ Cf. par exemple la délibération du 10 octobre 2016.

⁵⁰ Les ouvertures de CET recensées dans les bilans sociaux, qui progressent de 54 % entre 2013 et 2015 et de 67 % entre 2015 et 2017, s'expliquent pour partie par les transferts de personnel. Le nombre de jours accumulés est passé de 3 943 en 2013 à 18 446 en 2017. Le nombre de jours utilisés sous forme de congés est passé de 823 en 2013 à 287 en 2017.

⁵¹ Un surcoût sera occasionné par le remplacement de l'agent absent ou par le paiement d'heures supplémentaires à un autre agent.

⁵² À l'origine, le projet envisageait de relier les deux sites par navette fluviale.

La localisation du bâtiment au sein de l'éco-quartier Flaubert dépasse le cadre d'une opération classique de regroupement immobilier. Le chiffrage du scénario de construction du 108, élaboré en 2012 et permettant d'apporter des éléments financiers préalablement à la prise de décision, n'a été comparé qu'à une seule option, celle du maintien des implantations existantes de la CREA avec prise à bail d'un immeuble supplémentaire d'une capacité de 50 postes de travail.

b) Un pilotage technique susceptible de favoriser la réussite du projet

Désigné dès le mois de mai 2012, le chef de projet est intervenu à toutes les étapes (recensement des besoins, coordination des acteurs siégeant à la commission technique responsable de l'analyse des candidatures puis des offres de la maîtrise d'œuvre, suivi du chantier, validation du service fait) et est demeuré le référent de la métropole jusqu'à l'achèvement de l'opération.

La métropole s'est également adjoint les services d'un assistant à maîtrise d'ouvrage, chargé notamment d'analyser les données relatives à la performance énergétique du bâtiment et de contribuer à la définition des valeurs cibles à atteindre.

c) Un projet conduit dans les délais

Les délais de l'opération ont été maîtrisés et le calendrier n'a été modifié qu'à la marge par rapport à la première mouture.

Les travaux n'ont pas subi de retard. L'acte d'engagement, daté du 3 juillet 2015, marque le début du délai contractuel fixé à 22 mois pour la réalisation des travaux. Le chantier a démarré le 3 septembre 2015, pour une date d'achèvement arrêtée au 2 mai 2017. Cette échéance a été reportée par avenant au 2 juin 2017, du fait de modifications du cloisonnement demandées par le maître d'ouvrage. Cette date a été respectée. Le procès-verbal de réception des travaux a été notifié le 27 juillet 2017.

Le respect des délais était d'autant plus nécessaire que le calendrier d'emménagement des services avait été fixé, les locaux libérés (site Avalasse) étant destinés à la vente. Le déménagement a débuté fin juin, directement à la suite de l'avis favorable partiel de la commission de sécurité, à une date où le bâtiment n'était pas entièrement prêt à être occupé.

Si le nouveau siège était fonctionnel dans les délais, la réception a été assortie de nombreuses réserves. Malgré la mise en demeure du titulaire du marché courant 2018, l'ensemble des réserves n'avait toujours pas pu être levé à la fin mai 2019, près de deux ans après la réception du bâtiment.

d) Une enveloppe financière globalement respectée

L'enveloppe du programme, fixée à 30 M€ TTC, a été définie par délibération du conseil du 15 octobre 2012 puis a été isolée en 2013 dans une autorisation de programme⁵³. Elle prévoyait une marge d'imprévu de 18 % de l'enveloppe totale hors taxes, pour couvrir les dépenses jusqu'en 2018.

À la fin de la phase d'instruction, l'enveloppe globale était respectée. Toutefois, les marchés de maîtrise d'œuvre et de travaux n'ont pas encore été clôturés et des prestations restent à régler.

⁵³ La gestion de l'autorisation de programme elle-même appelle toutefois des remarques : aucune décision explicite du conseil n'a présenté la création de l'autorisation de programme « Regroupement des services » et son périmètre (celle-ci découle de l'adoption du budget primitif 2013 mais n'est pas mentionnée dans la délibération elle-même) et les crédits de paiement ouverts en 2017 dépassaient, avec les réalisations cumulées antérieures, le montant de l'autorisation de programme. Un cadrage rigoureux des inscriptions de crédits au sein des autorisations de programme aurait dû conduire à bloquer les inscriptions en dépassement.

L'opération a été financée par une aide non remboursable du programme d'investissement d'avenir « Ville de demain » (4,5 M€ correspondant au surcoût de la construction d'un bâtiment performant énergétiquement) et d'une subvention de la région Normandie (1 M€). L'implantation de l'équipement dans l'éco-quartier Flaubert et les objectifs de performance énergétique assignés au bâtiment ont permis à la métropole de compléter le plan de financement par un emprunt contracté auprès de la banque européenne d'investissement⁵⁴.

Le projet a donc été financé à plus de 50 % par des crédits d'aide à l'investissement et à l'innovation, provenant de l'État ou de la BEI⁵⁵.

2. Une vigilance à renforcer en matière de suivi des marchés et d'évaluation du projet

a) La passation du marché de travaux

Dès l'élaboration du programme, le mode de dévolution en entreprise générale a été privilégié pour le marché de travaux. Cette dérogation à l'obligation d'allotir apparaît justifiée par les performances thermiques du bâtiment sur lesquelles les candidats devaient s'engager.

Le choix de ne pas allotir a cependant eu pour effet de réduire le nombre d'entreprises susceptibles de se porter candidates. De fait, la métropole a reçu sept candidatures, dont quatre ne portaient que sur une partie des prestations et ont légitimement été rejetées dès ce stade. Les trois candidats retenus ont présenté une offre mais deux ont été déclarées inacceptables au motif que les crédits budgétaires alloués au marché ne permettaient pas au maître d'ouvrage de les financer⁵⁶. Ne disposant plus que d'une offre, la métropole a procédé à son examen, sans éléments de comparaison.

Au surplus, cette offre comportait l'engagement de s'adjoindre les services d'un bureau d'études certifié « *passivhaus* », tout au long du chantier jusqu'à l'échéance de la garantie de parfait achèvement. Bien que cette intervention se soit confirmée en phase d'exécution, aucun document contractuel ne permettait de la garantir lors de l'examen de l'offre.

b) Quelques éléments de surcoût en phase d'exécution

Le marché global de travaux a subi quelques modifications entraînant des surcoûts dont l'ampleur reste modeste. Ainsi, la réalisation d'un mur végétalisé, écartée lors de la conclusion du marché, a causé un surcoût de 10 % par rapport au prix d'origine (26 718,90 € HT), justifié par des études complémentaires.

En revanche, la fabrication et la pose de l'enveloppe de verre (panneaux dichroïques) qui constitue la façade visible sur laquelle reposait presque entièrement le visuel architectural, ont eu des conséquences financières significatives. Un différend a porté sur la nature de ces panneaux, l'entreprise et le maître d'œuvre ayant une interprétation divergente des stipulations contractuelles. La métropole a finalement donné raison à l'entreprise alors que l'analyse du maître d'œuvre concluait à une moins-value compte tenu des éléments figurant au cahier des clauses techniques particulières. De plus, le devis ayant servi à la négociation de l'avenant était imprécis car exprimé en plus-value par rapport à la prestation initiale et non en prix unitaire. À la connaissance de la chambre, la plus-value négociée par le titulaire n'a pas été répercutée à l'entreprise sous-traitante⁵⁷.

⁵⁴ Emprunt commun avec la commune de Rouen. La part de la métropole s'élève à 50,5 M€.

⁵⁵ Sur les 9,7 M€ du PIA Eco-cités obtenu par la métropole, la moitié a été consacrée au 108, le reste étant allé à des aménagements et projets du territoire. La métropole semble à ce jour être la seule collectivité à avoir orienté ces financements vers un investissement destiné à loger ses propres services.

⁵⁶ Code des marchés publics, article 53-III.

⁵⁷ L'acte de déclaration de la sous-traitance, consenti pour un montant proche (2 134 000 euros HT) de la décomposition du prix globale et forfaitaire du chapitre n° 4 « Enveloppe active » (2 279 279,64 euros HT), n'a pas été modifié à la suite de l'ordre de service n° 13.

Une relecture attentive de la part du maître d'ouvrage des pièces du marché en amont de son attribution lui aurait permis de déceler une ambiguïté sur la nature de ces panneaux et d'éviter ainsi un surcoût de 360 000 € HT.

c) Une labellisation reportée

L'objectif initial de la métropole était de réaliser un bâtiment dit passif, c'est-à-dire un bâtiment ne consommant pas plus d'énergie qu'il n'en produit. Pour valider sa démarche, elle a fait le choix de solliciter le label « *passivhaus* » et cette exigence a été intégrée dès l'origine de l'opération dans les différents cahiers des charges.

L'obtention de ce label est conditionnée par la réalisation de tests techniques. Les résultats obtenus en 2018 en matière d'étanchéité à l'air n'ont pas permis à la métropole de déposer sa demande de label⁵⁸. Un nouveau test réalisé en mars 2019 a donné satisfaction et conduit à l'envoi du dossier à l'organisme chargé de la labellisation.

La métropole indique qu'un tel délai n'est pas inhabituel s'agissant d'une démarche particulièrement exigeante en matière de performances énergétiques.

d) Le bilan de l'opération doit prendre compte la totalité des coûts

À la faveur de la construction de son nouveau siège, la métropole cherchait à réaliser des économies de fonctionnement principalement en limitant le nombre d'implantations de ses services, ce qui devait permettre de revendre les immeubles délaissés, et en maîtrisant ses dépenses énergétiques⁵⁹.

S'il est encore trop tôt pour mesurer l'ampleur de la diminution des charges de fonctionnement liée à la rationalisation des bâtiments tertiaires, un bilan devra néanmoins être établi lorsque les derniers déménagements auront été réalisés, ce dont la métropole convient. Ce bilan devra être fait en prenant en compte la totalité des coûts rattachables à l'opération, y compris ceux laissés de côté par le plan de financement initial, tels que l'achat du terrain, les études techniques, les études de programmation, la démolition des immeubles existants, le déménagement des services, l'achat de mobilier et d'équipement. L'intégration de ces coûts annexes porte le montant total de l'opération à 32,1 M€, contre 30 M€ pour le plan initial.

3. Une stratégie globale d'implantations à définir

Le nouvel immeuble de la métropole accueille la présidence et son cabinet, ainsi que la direction générale des services. Il héberge trois directions dont certaines pour partie seulement : attractivité, communication, solidarité ; territoires et proximité ; ressources et moyens⁶⁰. La règle adoptée en 2012 : « *un site unique pour chaque direction générale déléguée opérationnelle* » n'a donc pas pu être respectée. Cette situation trouve pour partie son explication dans l'évolution ultérieure des compétences et de l'effectif de l'établissement. L'immeuble du 108 accueille 289 agents pour 350 postes disponibles, avec un taux d'occupation de 63 % des espaces du rez-de-chaussée, destinés à une utilisation temporaire.

À terme, la métropole souhaite regrouper ses services sur quatre sites contre dix en 2018 et développer le télétravail. L'atteinte de cet objectif et son suivi seraient facilités par l'adoption, par le conseil métropolitain, d'une stratégie globale et explicite d'implantation des services.

⁵⁸ La composition complète du dossier faisait d'ailleurs partie des dernières réserves adressées à l'entreprise en juin 2018.

⁵⁹ Cf. délibération du bureau du 11 mai 2015.

⁶⁰ Cf. annexe n° 4.

IV. LA FIABILITÉ DES COMPTES ET LA TRAJECTOIRE FINANCIÈRE

A. Le périmètre financier de la métropole

1. Le périmètre financier restreint

En 2017, le budget principal et les budgets annexes représentaient près de 600 M€ de dépenses de fonctionnement et 240 M€ de dépenses d'investissement. À lui seul, le budget principal représente plus de la moitié de ces dépenses (51,7 % en fonctionnement, 51,4 % des investissements). Viennent ensuite le budget des transports (19,5 % et 18,7 %), de l'eau (11,2 % et 11,1%), des déchets (10,2 % et 4,1 %), de l'assainissement (7,2 % et 14,6 %) et enfin, le budget Rouen Normandie création (0,2 % et 0,1 %).

Au 1^{er} janvier 2018, les budgets de l'eau et de l'assainissement bénéficiaient de l'autonomie financière, ainsi que le budget de la régie énergie calorifique, nouvellement créée à compter de cette date.

Sur le choix d'ériger certains services en budget annexe, la chambre rappelle que les services publics administratifs peuvent être individualisés à la condition d'avoir été érigés en régie⁶¹ ou assujettis à la TVA. Le service des déchets ménagers, financé par une taxe, est un service public administratif et n'est pas assujetti à la TVA. Pour le gérer en budget annexe, la métropole aurait donc dû être créer une régie.

2. Les satellites de la métropole

La métropole entretient des relations stratégiques et financières avec de nombreux partenaires. Ces partenariats figurent en principe en annexe des documents budgétaires adoptés par l'assemblée.

La métropole est ainsi membre de huit syndicats mixtes à qui elle a versé plus de 1,5 M€ de participation en 2017, dont 750 000 € pour le seul syndicat de l'aéroport de Rouen vallée de Seine. La métropole est également membre du pôle métropolitain et du groupement d'intérêt public Seine-Aval.

Elle est à l'origine de la création de plusieurs régies dotées de la personnalité morale : la régie du transport de l'agglomération elbeuvienne, la régie des équipements de musiques actuelles de l'agglomération de Rouen, la régie des équipements culturels, la régie haut débit.

La métropole est membre de deux établissements culturels de coopération : le cirque théâtre d'Elbeuf et l'opéra de Rouen Haute-Normandie. Elle est actionnaire de deux sociétés publiques locales (SPL) : Rouen Normandie aménagement⁶² et Rouen Normandie stationnement (ex-Parkings et aménagement de Rouen), d'une société d'économie mixte locale : Les halles de Normandie (marché d'intérêt national), et d'une société anonyme nationale, l'agence France locale.

Se trouvant à l'origine de la création de l'association « *Rouen Normandie invest* », à qui elle a versé en 2017 une subvention de l'ordre de 1,2 M€, elle est également membre de l'association Rouen Normandie tourisme et congrès.

⁶¹ CGCT, article L. 1412-2.

⁶² Rouen Normandie aménagement (RNA) est une société publique locale dont l'objet social porte principalement mais non exclusivement sur des opérations d'aménagement. Le capital de la SPL (1,5 M€) est détenu à 66 % par la métropole, les autres actionnaires principaux étant les communes de Rouen (17,63 %), Grand-Quevilly (4,67 %), Petit-Quevilly (4,65 %) et Cléon (3,10 %), trois autres communes détenant chacune 2 % ou moins. RNA s'est vu confier d'importantes opérations d'aménagement, dont le projet Seine sud qui comporte l'éco-quartier Flaubert (68 hectares). Ces missions ont été accordées à RNA sans mise en concurrence, ce que lui permet son statut de quasi-régie. Le financement de la société est assuré par des participations du concédant et des avances de trésorerie. RNA finance parfois ses opérations par recours à l'emprunt.

Les engagements financiers de la métropole à l'égard des organismes tiers sont régulièrement retracés dans les annexes au compte administratif. Les emprunts garantis représentent un montant total limité (17,4 M€ au budget principal et 1,9 M€ au budget transport). S'y ajoute un contrat de partenariat public-privé relatif à l'éclairage public et à la signalisation des feux tricolores⁶³. La métropole a également conclu ou repris plus de soixante délégations de service public, dont un grand nombre concernant des réseaux de gaz, d'électricité et de chaleur, tandis que d'autres portent sur la gestion d'aires de stationnement.

L'existence de ces satellites ou des organismes liés à la métropole doit conduire celle-ci à opérer sur leur activité un réel contrôle, qui demeure à ce jour embryonnaire⁶⁴.

B. Une organisation interne qui ne permet pas de garantir la fiabilité des comptes

1. Une organisation interne originale

La fonction financière est répartie entre deux directions : la direction des finances et la direction de la gestion publique et de la fiscalité, toutes deux placées sous l'autorité du directeur général adjoint chargé des ressources et moyens. Schématiquement, le suivi budgétaire (préparation et exécution) et la gestion de la dette relèvent de la direction des finances, alors que toutes les questions fiscales relèvent de la direction de la gestion publique et de la fiscalité. Cette dernière est également chargée des fonctions de contrôle et conseil de gestion.

Dans cette organisation, le suivi et la sécurisation de la chaîne comptable relèvent de la responsabilité de la direction des finances. Cette tâche est d'autant plus stratégique que la fonction financière est partiellement déconcentrée puisque l'exécution du budget de la métropole relève de l'action d'une centaine de services gestionnaires. Ces services sont chargés d'engager les dépenses, dans la limite des crédits disponibles, et d'attester le service fait, préalablement au mandatement des dépenses. Le mandatement demeure centralisé au service facturation de la direction des finances.

Le principal point de fragilité de cette organisation réside dans l'insuffisance du contrôle interne au sens du décret n° 2011-775 du 28 juin 2011 relatif à l'audit interne dans l'administration, qui exige un dispositif organisé, permanent et documenté⁶⁵. Les seuls documents existants sont soit des documents de vulgarisation des questions financières et des guides d'utilisation du système d'information financière, soit des projets non aboutis. Pourtant, les métropoles sont tenues d'adopter un règlement comptable et financier⁶⁶. Cette obligation, qui entrera en vigueur au prochain renouvellement de l'assemblée délibérante, aurait pu être anticipée, ce qui aurait permis de formaliser les règles de gestion et de contribuer à clarifier les responsabilités. Ce n'est pas le choix qui a été fait, même si un projet de règlement financier est en préparation.

La direction des finances est chargée de superviser les responsables administratifs et financiers des services gestionnaires, de les former aux procédures et de répondre à leurs questions mais ces interventions ne sont pas encadrées.

La maîtrise de la chaîne comptable peut être évaluée à travers deux indicateurs. Le premier est le délai global de paiement. Celui-ci ressortait à 26 jours en 2017, en amélioration par rapport à 2016 (31 jours) et 2015 (34 jours). Cependant, cumulé au délai pris par le comptable (7 jours en 2017), il excède le plafond de 30 jours fixé par le décret n° 2016-360 du 25 mars 2016.

⁶³ La commune de Rouen avait conclu en 2007 un partenariat public-privé avec la société Lucitéa Rouen SAS. Ce contrat porte sur la reconstruction de la signalisation lumineuse tricolore, la reconstruction des ouvrages d'éclairage public, la construction du PCRT (dispositif de contrôle et de régulation du trafic urbain et de gestion de bornes escamotable) et la construction du bâtiment définitif du PCRT. Au 31 décembre 2017, la part des investissements à verser au titulaire du PPP s'élevait à 35,8 M€.

⁶⁴ Cf. B 3, infra.

⁶⁵ Le contrôle interne est un dispositif organisé, permanent et documenté qui vise 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 ne se confond pas avec l'audit interne, qui est notamment chargé d'apprécier la fiabilité de ce dispositif de contrôle.

⁶⁶ CGCT, article L. 5217-10-8.

Le second est le taux d'exécution du budget. Celui-ci est insuffisant en investissement (85 % en dépenses, 76 % en recettes même en tenant compte des restes à réaliser).

Au-delà de ces deux indicateurs, les développements qui suivent illustrent les limites de l'organisation interne et son impact sur la fiabilité des comptes.

2. La comptabilisation des engagements présente de réelles lacunes

La fiabilité des comptes ne peut être assurée sans une juste comptabilisation des engagements de l'établissement. À cet égard, plusieurs points appellent des améliorations.

a) L'inventaire et l'état de l'actif

Le bilan doit donner une image fidèle, complète et sincère de la situation patrimoniale de la métropole. Par conséquent, les biens transférés des communes doivent y figurer. Les voiries et installations de voirie transférées en 2015 ont été enregistrées à la valeur comptable figurant à l'inventaire des communes. Les biens enregistrés en cours d'année sont comptabilisés rétroactivement dès le 1^{er} janvier, ce qui a pour effet de modifier la valeur comptable nette au 1^{er} janvier qui de ce fait ne correspond plus à la valeur comptable au 31 décembre de l'exercice précédent.

b) Les amortissements

Certaines immobilisations ne sont pas amorties. La métropole a été alertée à plusieurs reprises sur ces manquements par le comptable public sans que ce signalement la conduise à modifier ses pratiques. Ces défauts d'amortissement portent sur des comptes qui, pour certains, affichent un solde de plusieurs millions d'euros. Il appartient donc à la métropole de procéder sans délai à l'inventaire des immobilisations obligatoirement soumises à amortissement.

Par ailleurs, l'amortissement doit être pratiqué dès que le bien est mis en service. Or, le compte 23 « *immobilisations en cours* » affichait au 31 décembre 2017 un solde de plus de 1,5 Md€, ce qui correspond à 25 années de dépenses d'équipement. Ce ratio anormalement élevé montre que la métropole diffère l'amortissement d'un volume très important d'immobilisations. Même si ce problème est parfaitement connu et est en cours de traitement, il paraît indispensable d'accélérer l'apurement de ce compte.

c) L'état de la dette

Les états de la dette mentionnés au compte administratif et au compte de gestion, qui devraient être parfaitement concordants, ne coïncident pas. Ainsi l'annexe B1.2 du compte administratif ne mentionne pas certaines dettes comme les dépôts et cautionnements reçus (compte 165) ou la dette relative au partenariat public-privé (compte 167). Ces lacunes révèlent un défaut d'information financière.

Par ailleurs, des écarts existent entre le montant de la dette transférée par les communes figurant au compte administratif et le montant figurant au compte de gestion, en raison du retard pris dans la rédaction des procès-verbaux de transfert des dettes de voirie de plusieurs communes. En 2015, la dette transférée, d'un montant total de l'ordre de 50 M€, n'a pas été reprise au passif du bilan de la métropole. En 2016, la différence s'élevait encore à plus de 13 M€. Partiellement corrigé en 2017, l'écart ressortait à 57 884 €, faussant d'autant le bilan de la métropole. De plus, cette situation a motivé une suspension des règlements par le comptable, en l'absence des pièces justificatives permettant le règlement de la dépense, et des réquisitions de ce dernier par l'ordonnateur à hauteur d'environ 12 M€ en 2015 et 2016.

d) Les engagements hors bilan

Les engagements les plus significatifs, tels qu'ils figurent au compte administratif 2017, sont constitués d'emprunts garantis (17,4 M€ au budget principal, 1,9 M€ au budget transport), d'un contrat de partenariat public-privé, de concours attribués à des tiers (83 M€), ou d'organismes dans lesquels l'établissement a pris un engagement.

Ces engagements doivent figurer en annexe des comptes administratifs des différents budgets. Or ces documents ne sont pas toujours exhaustifs. Ainsi le budget transport ne recense pas la concession conclue avec SOMETRAR, qui comporte pourtant un engagement visant à compenser le coût de la tarification sociale et commerciale. L'annexe relative aux concours attribués à des tiers fait état d'une subvention versée au concessionnaire, mais le montant indiqué (76,8 M€ en 2017) recouvre plusieurs types de contributions. Sous cette forme, l'information manque donc de précision quant à son montant et quant à sa durée, une subvention n'ayant pas la même portée qu'un engagement pris sur la durée du contrat.

Les contrats de délégation de service public recensés au budget principal présentent les mêmes lacunes puisque l'annexe B10 ne recense aucun engagement, hors garanties d'emprunt.

De même les informations relatives à la détention d'une part de capital apparaissent incomplètes puisque tant pour la participation au capital de Rouen Normandie aménagement que pour l'agence France locale, le montant figurant au compte administratif n'est pas le montant de la part de capital détenue au 31 décembre mais le montant de l'augmentation de cette participation décidée dans l'année. Au surplus, la participation au capital de la société pour l'exploitation du marché d'intérêt national n'y figure pas. Seules les garanties d'emprunt y sont recensées.

Enfin, les annexes B 8.4 et B 8.5 recensant les engagements donnés et les engagements reçus par la métropole sont très incomplètes (2016), voire absentes (2017). Ces engagements sont pourtant nombreux, tels ceux pris à l'égard de l'établissement public foncier de Normandie (16,5 M€ fin 2016) ou au titre des contrats conclus avec le département de la Seine-Maritime (contrat départemental de partenariat de 76 M€), la région (contrat de métropole de 536 M€) ou l'État et la région (contrat de plan de 1 Md€).

Une partie de ces lacunes a cependant été corrigée au compte administratif 2018.

3. Une appréhension des risques à développer

Une bonne appréhension des risques passe par une hiérarchisation des enjeux financiers mais également par la prise en compte des événements passés.

Le contrôle des régies d'avance et de recettes relève de cette seconde approche puisque la métropole a récemment été confrontée à un détournement de fonds⁶⁷. Or les seize régies métropolitaines ne sont pas contrôlées par les services de l'ordonnateur⁶⁸. Seul le comptable procède à des contrôles périodiques, contrôles qui mettent parfois en lumière des failles de sécurité⁶⁹.

Si le contrôle des délégations de service public et des sociétés publiques locales⁷⁰ n'appelle pas d'observation, la chambre estime que le suivi du partenariat public-privé gagnerait à être renforcé, ce qui passe en premier lieu par la consolidation du contrat liant la métropole au titulaire, sans lequel le pilotage du partenariat pourrait rapidement échapper au déléguant. Une

⁶⁷ Au sein de la régie des équipements culturels. Même s'il s'agit d'une régie dotée de la personnalité morale, les procédures d'encaissement et de décaissement sont comparables à celles des régies simples.

⁶⁸ CGCT, article R. 1617-17.

⁶⁹ Cf. le rapport sur la régie chargée de la vente des cartes Astuce : « le régisseur ne disposant pas actuellement d'un logiciel informatisé pour les tacites reconductions et les rejets de prélèvement, le suivi de la régie est assez fastidieux et peu sécurisé. »

⁷⁰ Le contrôle des SPL Rouen Normandie aménagement et Rouen Normandie stationnement a donné lieu à la création d'un comité des risques. Le directeur de la gestion publique et de la fiscalité de la métropole a été désigné responsable du contrôle dit « analogue » (le contrôle est analogue à celui que la collectivité exerce sur ses propres services, c'est la contrepartie au statut de quasi-régie (ou « *in house* ») de la SPL à qui les collectivités actionnaires confient les missions relevant de son objet social sans mise en concurrence). Il est donc chargé d'émettre un avis sur les comptes de ces deux sociétés. Le comité des risques est également saisi de tous les sujets mis à l'ordre du jour du conseil d'administration des sociétés. Ces avis sont exprimés lors de la séance et inscrits au compte rendu.

évaluation financière de ce contrat a d'ailleurs été commandée récemment par la métropole à un cabinet d'audit. Ce contrat, qui portait sur un engagement total de plus de 116 M€, arrivera à échéance en 2027. Il est soumis à de nombreuses actualisations, notamment pour tenir compte des conséquences des travaux réalisés sur la voirie. Il apparaît donc indispensable de clarifier les engagements repris par la métropole.

De même, le contrôle des partenaires subventionnés par la métropole apparaît embryonnaire. Un recensement a été réalisé par la direction de la gestion publique, ce qui a permis de recenser 246 partenaires, toutes catégories confondues, pour un soutien financier estimé à 21 M€. Cette étude doit être complétée par un travail visant à homogénéiser les conventions conclues avec chaque catégorie, puis à adopter une méthodologie de contrôle unique.

Au total, l'appréhension des risques apparaît encore incomplète.

C. Une trajectoire financière à surveiller

Le budget principal représente plus de la moitié des dépenses de fonctionnement et d'investissement de l'ensemble du budget de la métropole. À l'exception du budget des déchets ménagers, les budgets annexes sont des services publics industriels et commerciaux, devant assurer leur équilibre sans aide du budget principal. Le choix a donc été fait de centrer l'analyse financière sur le budget principal mais en soulignant les interactions existant entre celui-ci et les budgets annexes, notamment lorsque ces interactions sont susceptibles de déséquilibrer le budget principal. En tant que de besoin, une analyse consolidée des budgets viendra compléter celle du budget principal.

1. Une situation financière aujourd'hui confortable

a) L'évolution des dépenses de gestion

Depuis 2014, les produits de gestion ont augmenté moins vite que les charges de gestion, ce qui s'est traduit par un recul de l'excédent brut de fonctionnement (exprimé en pourcentage des produits de gestion) et de la capacité d'autofinancement (CAF) brute. Mais avec une CAF brute supérieure à 20 % des produits de fonctionnement, la situation de la métropole reste particulièrement confortable⁷¹.

Ce résultat a été obtenu malgré la forte progression des charges de fonctionnement, liée à l'élargissement des compétences de l'EPCI, et tout particulièrement des dépenses de personnel du budget principal, qui ont connu une hausse sensible (+ 42 % par an entre 2014 et 2017 et, s'agissant des seules rémunérations, + 5 % en 2018), due à la fois à l'augmentation de l'effectif, aux alignements salariaux qu'implique l'intégration des agents transférés des communes et, dans une moindre mesure, au renforcement des fonctions support qui a accompagné ces nouvelles compétences. En dépit d'un périmètre d'intervention quasiment stabilisé, ces dépenses sont restées dynamiques en 2017 et 2018 avec une justification, pour ce dernier exercice, par la prise en charge des dépenses de fonctionnement de l'école supérieure d'art et de design (ESADHAR), du théâtre des arts et de la patinoire.

L'évolution des dépenses de gestion résulte également du montant des subventions versées aux budgets annexes. La loi interdit le versement d'une subvention à un service public industriel et commercial, à moins que cette subvention ne soit justifiée notamment par la prise en charge de contraintes particulières de fonctionnement. Dans ce cas, la délibération attribuant la subvention, qui doit être distincte de celle adoptant le budget de l'année, doit préciser le motif de la subvention, les règles de calcul du montant octroyé ainsi que les exercices concernés.

⁷¹ Cf. annexe n° 5.

La subvention versée au budget transport (32 M€ en 2015, 22 M€ en 2016, 25 M€ en 2017 et 20 M€ en 2018) ne fait pas l'objet d'une délibération spécifique répondant aux caractéristiques rappelées ci-dessus. Cette exigence avait déjà été soulignée par la chambre en 2014⁷². Il appartient désormais à la métropole de se conformer aux dispositions de l'article L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales.

Parmi les charges de gestion réglées en 2018, les contributions versées au syndicat départemental d'incendie et de secours de la Seine-Maritime (SDIS) pour près de 14,6 M€ ont particulièrement attiré l'attention de la chambre. L'absence de justification de la dépense a conduit le comptable à suspendre les paiements et le président de la métropole à faire usage de son pouvoir de réquisition à six reprises, au cours de l'exercice. Pour le premier de ces ordres de réquisition, la somme mandatée était au demeurant supérieure (6 723 187,83 €) à celle qui était réclamée par le SDIS (6 699 310 €⁷³). Dès lors que l'ordonnateur, malgré son désaccord de principe sur le montant de la dépense, entendait néanmoins en assurer le règlement, d'autres voies lui étaient cependant ouvertes, en particulier la recherche d'une solution avec le créancier, quitte à contester le titre de recettes émis par celui-ci. En tout état de cause, une dépense ayant fait l'objet d'une réquisition dont le fondement juridique n'est pas établi est susceptible d'être regardée comme l'octroi d'un avantage injustifié susceptible d'exposer son auteur aux suites prévues à l'article L. 312-2 du code des juridictions financières.

b) Les produits de gestion sont peu dynamiques

Au cours de la période, les produits de la fiscalité ont augmenté de 6,2 % par an entre 2014 et 2017⁷⁴. Une fois déduits les reversements aux communes, la part de produit fiscal conservée par la métropole représente plus de 70 % de ces produits, ce qui est le signe d'un niveau élevé d'intégration fiscale.

La politique fiscale de la métropole se caractérise par une grande stabilité puisque les taux, inférieurs à la moyenne des taux des métropoles⁷⁵, sont restés stables sur la période à l'exception du taux de la cotisation foncière des entreprises (CFE), qui a augmenté en 2018, passant de 25,30 % à 26,03 %, soit une augmentation de 0,73 point⁷⁶ (+ 1,5 M€). Cette hausse vient néanmoins contredire un des engagements de l'exécutif de ne « *pas voter de hausse de taux d'imposition sur les habitants et les entreprises lors de la mandature et de ne pas créer de part intercommunale de taxe foncière sur le bâti.* »⁷⁷

La progression du produit fiscal dépend également de la progression des bases, raison pour laquelle la métropole veille, en partenariat avec le comptable public, à actualiser les bases. À cette fin, un audit a été réalisé et devrait être suivi de la définition concertée des actions menant à la correction des anomalies identifiées.

Les budgets annexes bénéficient également de recettes fiscales. Le budget transport est financé par le produit du versement transport, qui a représenté 97,3 M€ en 2017 et 96,9 M€ en 2018. Cette recette permet de financer 77 % des produits de gestion courante du budget annexe. Faute de recettes commerciales suffisantes, le budget principal est amené à lui verser une subvention d'équilibre.

⁷² Rapport sur la gestion du transport urbain de voyageurs, 6 octobre 2014.

⁷³ 4 019 582 € (titre n° 254, bordereau 81), 1 339 864 € (titre n° 255, bordereau 81) et 1 339 864 € (titre n° 309, bordereau 97).

⁷⁴ Alors que le développement de l'intercommunalité devrait permettre, en théorie, de contenir la pression fiscale du territoire, la fiscalité levée par les communes a augmenté de 5,7 M€ entre 2014 et 2017.

⁷⁵ CFE : 26,03 % contre 30,84 % pour la moyenne des métropoles hors grand Paris ; taxe d'habitation : 8,35 % contre 10,90 % ; taxe foncière sur les propriétés non bâties : 2,60 % contre 6,49 % ; taxe d'enlèvement des ordures ménagères : 8,06 % contre 9,91 % (source : DGCL « guide statistique de la fiscalité locale »).

⁷⁶ Cette augmentation, supérieure au maximum autorisé, a été rendue possible par le mécanisme de la mise en réserve de taux, soit 0,29 %, décidée en mai 2017 par le conseil métropolitain.

⁷⁷ Rapports d'orientations budgétaires et prospective financière discutée en conférence métropolitaine des maires.

Le budget des déchets ménagers est financé par la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM). En juin 2010, la CREA a décidé de la généraliser à l'ensemble des communes et de mettre en place un mécanisme de convergence des taux étalé sur dix ans, soit la durée maximum. Les recettes de la TEOM ne suffisent pas à couvrir les charges du service, ce qui explique la subvention versée par le budget principal, qui est de l'ordre de 15 M€ par an. Pour l'heure, la métropole a fait le choix de ne pas augmenter le taux de la taxe et de travailler à la réduction des coûts de la collecte et du traitement. Le budget des déchets est également financé par la redevance spéciale prévue par l'article L. 2333-78 du CGCT. Ses caractéristiques n'appellent pas d'observation. Au surplus, le mécanisme retenu a un caractère incitatif à la réduction des déchets et à la limitation du nombre de collectes hebdomadaires.

Les recettes provenant de l'État sont en nette diminution. La dotation globale de fonctionnement (DGF) est en constante baisse depuis 2014, avec un recul global de 13,3 %, soit 10 M€. Ce recul s'est poursuivi en 2018, avec une nouvelle baisse de 4,8 %, soit 1 M€.

En conclusion, il apparaît que les dépenses du budget principal augmentent légèrement plus vite que les recettes, ce qui se traduit par une réduction de l'excédent brut de fonctionnement, qui se maintient néanmoins à un niveau élevé, soit 24,8 % des produits de gestion. Ainsi, la situation financière de la métropole apparaît plutôt confortable, à l'image de l'ensemble des métropoles.

c) La capacité d'autofinancement

La capacité d'autofinancement (CAF) brute du budget principal représentait 25 % des produits de gestion en 2016 et 22,8 % en 2017, soit un niveau que les juridictions financières estiment, dans l'absolu, élevé. La CAF brute a cependant subi une baisse de 2,7 points en 2017. En 2018, elle s'est stabilisée à 22,7 % des produits de gestion.

La CAF brute consolidée⁷⁸ des budgets de la métropole ressortait à 107 M€ en 2017 et en 2018, soit 16,4 % et 17,3 % des produits de gestion. Ce niveau apparaît satisfaisant.

2. Une stratégie axée sur l'investissement

La métropole prévoit d'investir 1,6 Md€ sur 10 ans (hors eau et assainissement), soit 160 M€ par an, tout en conservant un ratio de désendettement inférieur à 10 ans. Or, au cours des quatre années 2014 à 2018, les dépenses annuelles d'équipement du budget principal et des budgets des déchets et du transport ont atteint en moyenne 132 M€⁷⁹. S'y ajoutent 41,5 M€ de dépenses financières. Pour atteindre son objectif, la métropole devra donc encore accélérer son rythme d'investissement.

a) La programmation et le pilotage des investissements

Même si les métropoles ne sont pas tenues d'adopter un plan pluriannuel d'investissement (PPI), la mise en place d'un tel outil paraît être une condition indispensable à une gestion maîtrisée des investissements d'un organisme de cette importance, *a fortiori* lorsqu'il envisage un programme d'équipement d'envergure.

⁷⁸ Cf. annexe n° 5.

⁷⁹ Cf. annexe n° 5.

Un plan pluriannuel est un outil d'aide à la décision. Il doit donc offrir aux élus une vision quasi exhaustive des opérations à réaliser à court et moyen terme. Les données qu'il contient, en dépenses et en recettes, doivent être suffisamment complètes et fiables pour permettre d'opérer les arbitrages en toute connaissance de cause. Pour cela, l'évaluation des opérations doit non seulement porter sur les coûts d'investissement mais également sur les coûts futurs de fonctionnement des équipements. Enfin, en toute logique, ce plan doit être examiné et adopté par l'assemblée délibérante, seule compétente pour décider des investissements à réaliser.

La métropole s'est dotée d'un plan pluriannuel d'investissement. Son contenu répond à la définition précitée puisqu'il comporte les dépenses et recettes d'investissement et de fonctionnement, sur la période 2015 à 2025. Il permet, en outre, de mesurer l'impact du rythme d'investissement sur l'endettement de l'établissement et sur sa capacité de désendettement. À cet égard, la recommandation formulée lors du précédent contrôle apparaît mise en œuvre.

Le rythme des investissements figurant au plan pluriannuel d'investissement est loin d'être linéaire puisque le montant total des investissements (hors eau et assainissement) varie de 1 à 3, pour un total prévisionnel de 1,7 Md€. Avec un montant prévisionnel d'investissement de 254,5 M€, l'année 2018 constituait le pic de la période (2015 – 2025). Ce niveau est appelé à diminuer en 2019 (205 M€) et en 2020 (185 M€).

Le volume des travaux programmés en 2018 résulte de la programmation simultanée de travaux importants relatifs aux compétences en matière de transports publics avec notamment l'aménagement de l'arc nord-sud, auxquels se sont ajoutés des travaux de voirie (aménagement de la gare de Rouen rive droite) et des travaux de valorisation du cœur de métropole (dont une partie du programme initial 2018 a fini par être différé). S'y sont ajoutés des travaux d'adduction d'eau et d'assainissement devant être combinés avec la réfection de la voirie.

b) Le financement de l'investissement

La structure de financement des investissements confirme la bonne santé de la métropole puisque le taux de financement propre du budget principal atteint en moyenne 103 % des dépenses d'équipement sur la période 2014 à 2017. Sur la même période, le budget des transports atteint 64 %, celui de l'eau 75 % et celui de l'assainissement 65 %.

En 2018, le taux de financement propre du budget principal demeure élevé, à 93,4 % des dépenses d'équipement.

3. Une gestion budgétaire dont la dimension pluriannuelle pourrait être renforcée

a) La gestion pluriannuelle des engagements

La métropole gère une partie de ses dépenses d'investissement en autorisation de programme (AP), soit 22 AP pour un volume de près de 740 M€. En 2017, la métropole a mandaté plus de 54 M€ de crédits de paiement (CP), soit 31 % des dépenses d'équipement de l'année. Lors du contrôle précédent, la chambre avait recommandé à la CREA de développer l'utilisation de l'outil de programmation pluriannuelle AP/CP. Cette recommandation n'a donc pas été suivie. Selon la métropole, le volume restreint des AP résulte d'un choix tenant à la complexité de la gestion en AP/CP.

Le conseil communautaire adopte les AP par la même délibération que celle adoptant le budget primitif, alors que la délibération doit être distincte⁸⁰. Les montants des AP ne figurent pas dans le dispositif de la délibération mais dans la note de présentation du budget. Cette façon de faire n'est pas de nature à faciliter l'information des élus.

⁸⁰ CGCT, article R. 2311-9.

Telles qu'elles figurent dans les documents budgétaires de la métropole, les AP ne rendent pas forcément compte de la totalité des engagements à prendre. Ainsi, le solde des CP disponibles sur certaines AP sera insuffisant pour couvrir les dépenses anticipées par les services, comme par exemple sur le renouvellement du matériel de transport qui présente un écart de 50 M€. Cette situation est justifiée car le renouvellement des autobus est un mouvement perpétuel. En revanche, un même décalage existe pour l'AP relative à la construction de l'arc nord-sud (projet du T4) dont le solde disponible était de 89,5 M€ fin 2017, alors que le PPI affiche un besoin de 108 M€. La gestion en AP/CP n'a d'intérêt que si l'évaluation des dépenses de l'opération est réalisée avec un niveau de fiabilité suffisant pour être confrontée aux outils de pilotage existants.

b) La dette

Depuis 2017, le conseil de métropole adopte une délibération qui est à la fois une délégation de compétence consentie au président et une stratégie d'endettement qui se caractérise par « *l'accès à des sources de financement diversifiées et compétitives, l'optimisation des frais financiers au regard des marchés financiers, tout en limitant la sensibilité de son encours aux risques de marché, et l'atteinte de maturités adaptées au financement d'investissements structurants amortis sur de longues périodes.* »

Au 31 décembre 2017, la dette de la métropole s'élève à 397 M€ dont 197 M€ pour le seul budget principal. Avec un tel niveau d'endettement, le ratio de désendettement s'élève à 3,7 années, tous budgets confondus, ce qui est le signe d'un endettement parfaitement maîtrisé à ce stade, en dépit d'un recours à l'emprunt désormais soutenu (dont un emprunt de 45 M€ pour le seul budget principal).

En 2018, avec un endettement global atteignant 449 M€, la capacité de désendettement, tous budgets confondus, était légèrement supérieure à 4 années.

En termes de volume, la métropole souhaite conserver une capacité de désendettement inférieure à 10 ans. En l'état des prévisions d'investissement, répertoriées dans le plan pluriannuel d'investissement, la métropole est en mesure de respecter cet objectif jusqu'en 2021. Au-delà, elle devra augmenter ses recettes fiscales, réduire ses charges courantes ou procéder à un ajustement de ses volumes d'investissement.

En 2017, le taux apparent de la dette⁸¹ consolidé ressortait à 2,5 %.

Le niveau de souscription de nouveaux emprunts apparaît, pour le budget principal, déconnecté du besoin de financement, ce qui signifie que la métropole mobilise des ressources externes que sa situation budgétaire et sa trésorerie ne justifient pas. L'établissement public souhaite profiter des taux bas et a choisi de reconstituer son fonds de roulement avant une remontée des taux qu'elle juge inévitable. En 2018, cette stratégie s'est poursuivie avec la souscription de nouveaux emprunts à hauteur de 99,7 M€, dont 70 M€ pour le budget principal et les budgets transport et déchets, 10 M€ pour le budget de la régie calorifique et 19,3 M€ pour la régie eau et assainissement.

La répartition par prêteur hors agence de l'eau (11,7 M€ d'encours) indique que la BEI (35,6 %) et l'agence France locale (20,9 %) occupent chacune une place prépondérante, devant C2FIL (15,1 %). Les autres prêteurs représentent un encours inférieur à 10 %.

L'encours de dette comporte deux emprunts à risque. Il s'agit de deux contrats assortis d'une barrière et d'un effet multiplicateur. Le capital restant dû est de 1,5 M€ pour le premier et de 12,9 M€ pour le second, soit 3,6 % de l'encours. Ces deux emprunts ont été conclus avant la création de la CREA. Le second de ces deux emprunts a fait l'objet d'une provision.

⁸¹ Rapport entre le montant des intérêts payés dans l'année et le capital restant dû.

c) La gestion de la trésorerie

Les différentes trésoreries sont gérées par un agent de la direction des finances qui est en contact quotidien avec le comptable public pour connaître les mouvements du lendemain. La trésorerie des régies eau et assainissement est au besoin couverte par une ligne de trésorerie, ce qui permet de limiter le solde au strict nécessaire (trésorerie zéro). À l'inverse, la trésorerie du budget principal et des budgets annexes présente un solde très excédentaire (plus de 80 M€) en raison de la mobilisation d'un volume d'emprunt important. La métropole a cependant indiqué qu'elle réduira son recours à l'emprunt en 2019.

ANNEXES

Annexe 1 : La répartition des compétences des instances décisionnelles en matière de ressources humaines

Annexe 2 : Le temps de travail annuel dans les services métropolitains

Annexe 3 : L'absentéisme

Annexe 4 : Le schéma des implantations tertiaires métropolitaines par direction en vigueur en 2018

Annexe 5 : Les données de l'équilibre financier

Annexe 6 : Le suivi des recommandations relatives au transport urbain

**Annexe 1 : La répartition des compétences des instances décisionnelles
en matière de ressources humaines**

Domaine de compétences	Décision du conseil de la métropole	Décision du bureau de la métropole	Décision du président de la métropole
Ressources humaines	Règlements internes applicables au personnel qui ont une incidence budgétaire ou pour lesquels un texte réserve expressément leur approbation à l'assemblée délibérante		Autres règlements internes applicables au personnel
		Avenants de révision des accords collectifs	Insertion automatique des revalorisations salariales de la convention collective nationale des personnels de l'eau et de l'assainissement si elles s'imposent
	Création ou suppression de services communs sauf s'il s'agit d'actualiser des dispositions conventionnelles déjà en place ou de prendre acte de l'adhésion ou du retrait d'une commune à un service commun et mise à disposition de services	Actualisation des dispositions conventionnelles relatives aux services communs et prise en compte de l'adhésion ou du retrait de nouvelles communes	Signature des conventions relatives à la mise à disposition des personnels de droit privé
		Toutes les attributions restantes en matière de ressources humaines	

Source : délibération du 20 mars 2017 portant délégation au président de la métropole ; délibération du 4 février 2016 portant délégation au bureau

Annexe 2 : Le temps de travail annuel dans les services métropolitains

	35 heures	36 heures	37 heures	38 heures 45
Nombre de jours de l'année		365		
Nombre de jours de repos		104		
Nombre de jours fériés (moyenne)		8		
Nombre de jours de congés annuels		25		
Nombre de jours hors période		2		
Nombre de jours exceptionnels		4		
Nombre de jours d'harmonisation		5		
Nombre de jours RTT	0	2	8	17
Nombre de jours ouvrés	217	215	209	200
Temps de travail journalier converti pour le calcul	7	7,2	7,4	7,75
Durée annuelle effective travaillée	1 519	1 548	1 547	1 550

Source : règlement du temps de travail de la métropole. Pour la direction des ressources humaines, les modalités de pose des congés sont les mêmes que le cycle de travail à temps complet soit organisé sur 4,5 ou 5 jours. C'est la raison pour laquelle le tableau se fonde uniquement sur le cycle de 5 jours hebdomadaires travaillés.

Annexe 3 : L'absentéisme

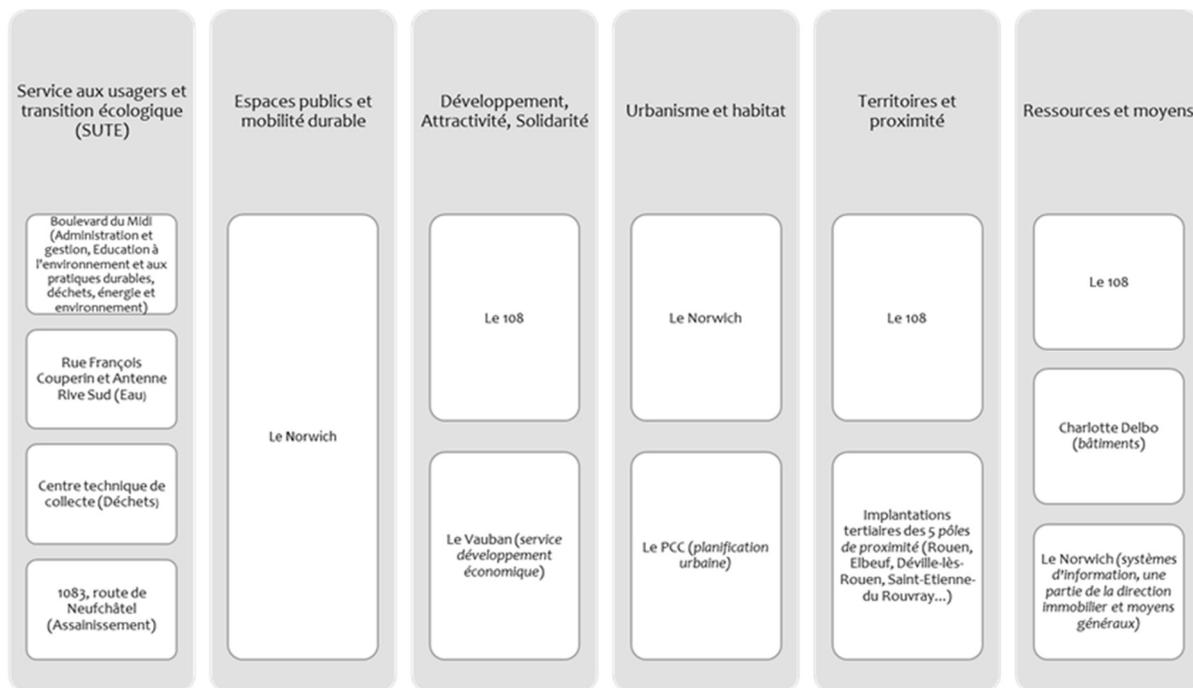
	2014	2015	2016
	En jours ouvrés		
Maladie ordinaire	8 942	17 129	16 761
Congés longue maladie ou longue durée	5 073	5 812	11 460
Accidents du travail et maladie professionnelle	4 739	5 564	4 476
Maternité (paternité, adoption...)	1 332	2 520	2 944
Autres motifs (autorisations spéciales d'absence)	ND	ND	11 371
Total	20 086	31 025	47 011

Source : bilans annuels relatifs à l'absentéisme de la métropole

	2014	2015	2016
Nombre de jours ouvrés d'absence pour motif de santé	18 754	28 505	32 697
Nombre de jours ouvrés dans l'année à la Métropole (sur la base d'un cycle de 35 heures hebdomadaires)	217		
Effectif au 31 décembre repris dans les bilans d'absentéisme	1 350	1 600	1 485
Nombre de jours ouvrés théoriques travaillés à la Métropole	292 950	347 200	322 245
Taux d'absentéisme	6,4 %	8,2 %	10,1 %

Source : bilans annuels relatifs à l'absentéisme de la métropole-retraitement CRC. Cette méthode comporte quelques biais (probable non-comptabilisation des agents de droit privé pour l'effectif 2016, effet minoré du fait de la prise en compte de l'effectif physique et non de l'effectif en ETP, part incompressible d'absence parmi les congés liés à des motifs de santé) mais permet de mettre en avant, avec une méthodologie constante, une trajectoire d'aggravation au sein de la collectivité.

Annexe 4 : Le schéma des implantations tertiaires métropolitaines par direction en vigueur en 2018



Source : Tableau de répartition des services par site transmis par la métropole

Annexe 5 : Les données de l'équilibre

L'équilibre du budget principal

en €	2014	2015	2016	2017	2014 à 2017			2018
					%	valeur	VAM	
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	12 985 821	47 613 156	53 705 921	55 545 559	327,7 %	42 559 738	62,3 %	55 001 166
+ Ressources d'exploitation	18 413 872	22 998 328	21 916 230	22 713 605	23,4 %	4 299 733	7,2 %	24 214 048
= Produits "flexibles" (a)	31 399 694	70 611 484	75 622 151	78 259 165	149,2 %	46 859 471	35,6 %	79 215 214
Ressources instit. (dotations et participations)	102 294 596	101 948 896	110 505 933	111 110 776	8,6 %	8 816 181	2,8 %	110 129 986
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat	39 562 626	51 422 383	48 878 315	48 337 629	22,2 %	8 775 003	6,9 %	47 819 241
= Produits "rigides" (b)	141 857 222	153 371 279	159 384 249	159 448 406	12,4 %	17 591 184	4,0 %	157 949 227
= Produits de gestion (a+b+c = A)	173 256 915	223 982 763	235 006 400	237 707 571	37,2 %	64 450 655	11,1 %	237 164 441
Charges à caractère général	14 465 739	31 857 948	40 249 671	41 803 746	189,0 %	27 338 007	42,4 %	41 442 526
+ Charges de personnel	32 586 669	43 441 234	53 753 439	56 489 127	73,4 %	23 902 457	20,1 %	59 324 674
+ Aides directes à la personne			11 470	395 247				339 585
+ Subventions de fonctionnement	63 545 517	66 713 597	58 575 102	62 273 275	-2,0 %	-1 272 242	-0,7 %	58 823 506
+ Autres charges de gestion	17 975 004	19 948 696	18 014 509	17 833 376	-0,8 %	-141 628	-0,3 %	18 599 276
= Charges de gestion (B)	128 572 930	161 961 476	170 604 191	178 794 772	39,1 %	50 221 842	11,6 %	178 529 567
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	44 683 985	62 021 288	64 402 209	58 912 799	31,8 %	14 228 814	9,7 %	58 634 875
en % des produits de gestion	25,8 %	27,7 %	27,4 %	24,8 %	-3,9 %	0	-1,3 %	24,8 %
+/- Résultat financier	-946 183	-4 077 974	-5 312 535	-4 880 104	415,8 %	-3 933 921	72,8 %	-4 912 341
- Subventions exceptionnelles versées aux spic	793 526	973 692	267 547	914 000	15,2 %	120 474	4,8 %	0
+/- Solde des aménagements de terrains	0	0	-306 062	0		0		0
+/- Autres produits et charges excep. réels	12 129 812	159 064	119 124	1 077 712	-91,1 %	-11 052 100	-55,4 %	45 506
= CAF brute	55 074 088	57 128 686	58 635 190	54 196 407	-1,6 %	-877 681	-0,5 %	53 768 039
en % des produits de gestion	31,8 %	25,5 %	25,5 %	22,8 %				22,7 %

Source : compte de gestion

La CAF consolidée

	2014	2015	2016	2017	VAM 14 17	2018
Recettes agrégées	642 147 054 €	664 943 932 €	645 271 349 €	657 721 111 €	0,8 %	662 533 469 €
- Recettes et dépenses réciproques	1 537 785 €	1 450 536 €	1 505 375 €	1 948 525 €	8,2 %	37 648 430 €
= Recettes consolidées, tous budgets (A)	640 609 270 €	663 493 395 €	643 765 974 €	655 772 586 €	0,8 %	624 885 039 €
Dépenses agrégées	569 936 462 €	596 817 981 €	574 121 164 €	596 992 565 €	1,6 %	599 079 264 €
- Recettes et dépenses réciproques	1 537 785 €	1 450 536 €	1 505 375 €	1 948 525 €	8,2 %	37 648 430 €
= Dépenses consolidées, tous budgets (B)	568 398 677 €	595 367 445 €	572 615 790 €	595 044 041 €	1,5 %	561 430 834 €
Résultat de l'exercice, tous budgets (A-B)	72 210 592 €	68 125 950 €	71 150 184 €	60 728 545 €	-5,6 %	63 454 205 €
CAF brute consolidée	112 888 392 €	112 642 537 €	113 167 580 €	107 502 077 €	-1,6 %	107 902 104 €
en % des recettes consolidées	17,6 %	17,0 %	17,6 %	16,4 %		17,3 %

Source : compte de gestion

Annexe 6 : Le suivi des recommandations relatives au transport urbain

Recommandations	Suites apportées
Fixer des objectifs de répartition modale des déplacements déclinés par secteurs géographiques	Mise en œuvre reportée à 2019 sur la base de données plus récentes et consolidées
Fixer des objectifs en matière de stationnement, notamment dans le cœur de l'agglomération, en lien avec le développement du réseau de transports en commun (nombre de places de stationnement, durée autorisée, prix, stationnement aux abords des parcs-relais)	Mise en œuvre reportée en raison des évolutions de répartition des compétences entre communes et métropole
Réaliser une nouvelle enquête « ménages déplacements » couvrant l'intégralité du périmètre de la CREA	Recommandation suivie
Mesurer précisément les nuisances sonores générées par le trafic routier dans les secteurs les plus exposés, compléter les données relatives à la logistique et au transport de marchandises en ville et prendre davantage en compte l'activité portuaire et industrielle	Mise en œuvre progressive : fiche action « complexe portuaire » intégrée au plan de déplacements urbains ; la collecte de données concernant les nuisances sonores, la logistique et le transport de marchandises en ville est en cours en 2019
Actualiser les données relatives au trafic routier généré par le Grand port maritime de Rouen (GPMR) qui datent de 2008	Mise en œuvre plus large : l'enquête produite en réponse concerne tous les transports de marchandises et ne vise pas à actualiser les données 2008
Étoffer la partie du rapport environnemental consacrée à la consommation d'espace et mettre l'accent sur les mesures concrètes propres à enrayer l'étalement urbain	Mise en œuvre partielle : le document transmis ne porte pas sur les mesures concrètes propres à enrayer l'étalement urbain mais le SCOT fixe un objectif de ralentissement de l'artificialisation des terres.
Compléter le PDU avec des éléments relatifs aux deux roues motorisés et avec le « compte déplacements » prévu par la loi SRU de 2000	Recommandation suivie et travail de méthodologie engagé pour le compte déplacements
Affiner les indicateurs de suivi environnemental en précisant, notamment, la période de suivi, la source des données retenues, les chiffres actuels et les objectifs à atteindre	Mise en œuvre partielle : le document transmis ne présente pas les chiffres actuels et ne fixe pas d'objectifs à atteindre. Une remise à plat est prévue dans le cadre du prochain plan de mobilité. Dans l'attente, les objectifs sont précisés dans le cadre du PCAET.
Instituer un suivi annuel du PDU donnant lieu à une délibération du conseil communautaire et préciser le calendrier de réalisation de chaque action listée dans le plan de déplacements ainsi que son coût	Recommandation non suivie : la première évaluation du PDU a été présentée en commission permanente en décembre 2018

Recommandations	Suites apportées
Préciser les modalités de financement des 400 M€ d'investissement prévus dans le cadre du PDU 2013-2023.	Mise en œuvre progressive : la synthèse financière du PDU reste très générale et les modalités de financement ont été précisées en réponse à la chambre mais ne sont pas jointes au PDU, ce que la métropole compte mettre en place lors de la révision de celui-ci
Demander à SOMETRAR/TCAR de modifier la présentation de leurs comptes conformément aux recommandations du cabinet d'audit externe	Recommandation suivie
Prendre une délibération motivée pour la subvention d'équilibre annuelle du budget principal au budget annexe Transport, conformément aux dispositions de l'article L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT)	Recommandation non suivie : seul le montant actualisé de la subvention d'équilibre est prévu dans la dernière décision modificative de l'exercice 2018, ce qui ne répond pas à l'exigence de motivation
Isoler les financements pour les lignes scolaires, service public administratif, dans un budget annexe spécifique	Recommandation non suivie : les dépenses sont individualisées au sein du budget transport et restent anecdotiques (1,5 % des dépenses réelles de fonctionnement), ce qui ne justifie pas, pour la métropole, la création d'un budget annexe.
Mentionner les coûts respectifs des modifications tarifaires, de la tarification sociale et de la tarification commerciale dans les délibérations du conseil communautaire concernées	Recommandation non suivie : les coûts de la tarification sociale et de la tarification commerciale ne sont pas mentionnés dans les délibérations car la métropole estime que l'augmentation des tarifs de 2015 à 2018 a eu pour seul effet de créer des recettes supplémentaires
Procéder à une évaluation de la politique de tarification sociale et commerciale afin de s'assurer de sa pertinence	Recommandation suivie : Des études ont été réalisées et ont conduit au choix d'un maintien de la gamme tarifaire en vigueur
Introduire des objectifs contractuels de qualité de service pour TCAR et TAE assortis de dispositifs incitatifs.	Recommandation suivie mais qui n'a pas produit d'effet pour l'instant