



# RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

## MÉTROPOLE ROUEN NORMANDIE

(Département de la Seine-Maritime)

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la chambre le 7 mai 2024.

## TABLE DES MATIÈRES

<b>SYNTHÈSE.....</b>	<b>6</b>
<b>RECOMMANDATIONS.....</b>	<b>7</b>
1 INTRODUCTION.....	8
1.1 Rappel de la procédure.....	8
1.2 Méthodologie.....	8
1.3 Contrôles antérieurs.....	8
2 PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MÉTROPOLE ROUEN NORMANDIE .....	9
2.1 La huitième métropole de France par sa population .....	9
2.2 D'importantes disparités de richesse entre communes membres.....	10
3 LES COMPÉTENCES DE LA METROPOLE .....	11
3.1 Les principaux champs de compétences .....	11
3.2 La définition de l'intérêt communautaire.....	11
3.3 L'évolution du périmètre de compétences .....	11
3.3.1 Les incidences financières.....	11
3.3.2 La promotion du covoiturage : le dispositif mis en place avec la société Klaxit.....	12
3.3.3 Les effets de la loi 3DS .....	14
3.4 Le cas particulier de la compétence en matière de voirie.....	15
3.4.1 La stabilité des contours de la compétence .....	15
3.4.2 L'état de la voirie .....	15
3.4.3 La maîtrise d'ouvrage des travaux de voirie .....	16
4 LA VIE INSTITUTIONNELLE .....	17
4.1 Le conseil métropolitain.....	17
4.1.1 La composition et la fréquence des réunions du conseil métropolitain .....	17
4.1.2 L'information du conseil métropolitain .....	17
4.1.3 La publicité donnée aux délibérations du conseil métropolitain.....	18
4.2 Les autres instances .....	18
4.2.1 Le bureau communautaire .....	18
4.2.2 La conférence métropolitaine et les conférences territoriales des maires .....	18
4.3 Les indemnités des élus .....	19
5 L'ADMINISTRATION DE LA MÉTROPOLE.....	20
5.1 L'organisation générale.....	20
5.2 Les mutualisations avec les communes membres .....	20
5.3 La maîtrise des risques et le contrôle interne .....	21
5.3.1 L'absence de stratégie globale de maîtrise des risques .....	21

5.3.2 Un contrôle interne à développer .....	22
5.3.2.1 Le contrôle interne comptable et financier .....	22
5.3.2.2 Le contrôle interne en matière de gestion des ressources humaines.....	23
5.4 Le contrôle externe .....	24
5.4.1 Les satellites .....	24
5.4.2 Les relations avec les organismes subventionnés .....	25
5.4.3 Les garanties d'emprunt .....	26
5.5 L'alerte éthique.....	26
6 LA PROCÉDURE BUDGÉTAIRE ET LA FIABILITÉ DES COMPTES .....	27
6.1 La procédure budgétaire .....	27
6.1.1 Les budgets.....	27
6.1.2 L'information budgétaire et financière .....	29
6.1.2.1 Les rapports d'orientation budgétaire.....	29
6.1.2.2 Les états annexés aux comptes administratifs .....	30
6.1.3 La qualité de la prévision budgétaire .....	30
6.1.4 La programmation pluriannuelle des investissements .....	31
6.2 La fiabilité des comptes.....	32
6.2.1 Les démarches d'amélioration conduites avec les services financiers de l'État .....	32
6.2.2 Les flux entre le budget principal et les budgets annexes .....	32
6.2.3 Les opérations de fin d'exercice.....	32
6.2.3.1 Les comptes d'attente.....	32
6.2.3.2 Les restes à réaliser.....	33
6.2.3.3 Les provisions .....	33
6.2.4 Le suivi du patrimoine et des amortissements .....	35
6.2.4.1 Le suivi du patrimoine.....	35
6.2.4.2 Le schéma directeur immobilier.....	36
6.2.4.3 Les amortissements .....	36
7 LA SITUATION FINANCIÈRE .....	37
7.1 La solidarité avec les communes membres .....	38
7.1.1 Les dispositifs de soutien aux communes membres.....	38
7.1.2 L'absence persistante de pacte financier et fiscal .....	39
7.1.3 Le versement de la dotation de solidarité communautaire en l'absence de pacte financier et fiscal.....	39
7.2 L'évolution des produits et des charges de gestion consolidés .....	40
7.3 Le budget principal.....	41
7.3.1 Les produits de gestion du budget principal.....	41
7.3.1.1 Les ressources fiscales du budget principal.....	42
7.3.1.2 Les autres recettes de gestion du budget principal .....	44
7.3.2 Les charges de gestion.....	45
7.3.2.1 Une très forte augmentation des charges de gestion.....	45
7.3.2.2 Les charges à caractère général du budget principal .....	46
7.3.2.3 Les charges de personnel du budget principal.....	46
7.3.2.4 Les reversements et restitutions sur impôts et taxes .....	47
7.3.2.5 Les autres charges de gestion .....	47
7.3.3 Conclusion sur l'équilibre général du budget principal .....	48

7.3.4 Le financement des investissements .....	49
7.3.4.1 L'autofinancement.....	49
7.3.4.2 Les autres recettes d'investissement.....	50
7.4 La situation bilancielle .....	51
7.4.1 La trésorerie (budgets M57).....	51
7.4.2 L'endettement.....	52
<b>8 EXAMEN DE CERTAINS POSTES DE CHARGES DE FONCTIONNEMENT DU BUDGET PRINCIPAL .....</b>	<b>53</b>
8.1 Le périmètre du contrôle .....	53
8.2 Les résultats du contrôle.....	53
8.2.1 Beaucoup de comptes n'appellent pas d'observations de la chambre .....	53
8.2.2 Le compte 6231 « Annonces et insertions » .....	54
<b>9 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES .....</b>	<b>56</b>
9.1 L'effectif.....	56
9.1.1 La stabilisation des emplois au cours de la période 2019-2022.....	56
9.1.1.1 Les données globales.....	56
9.1.1.2 La typologie des emplois.....	56
9.1.2 La pratique des créations d'emplois.....	57
9.2 La masse salariale consolidée.....	58
9.2.1 La masse salariale consolidée .....	58
9.2.2 Les charges de personnel interne du budget principal .....	58
9.2.2.1 Le personnel titulaire.....	59
9.2.2.2 Le personnel non titulaire.....	59
9.2.2.3 L'impact des charges sociales, des taxes et des charges de personnel externe.....	60
9.2.3 Le RIFSEEP .....	60
9.2.3.1 La mise en œuvre par la métropole .....	60
9.2.3.2 L'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) .....	60
9.2.3.3 Le complément indemnitaire annuel (CIA).....	61
9.2.4 Les autres composantes du régime indemnitaire.....	61
9.3 Le pilotage de la fonction « Ressources humaines ».....	63
9.3.1 L'élaboration des lignes directrices relatives à la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines.....	63
9.3.1.1 Le cadre légal .....	63
9.3.1.2 Les orientations générales et les outils des ressources humaines .....	63
9.3.1.3 La stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines 2022-2026 .....	64
9.3.1.4 Les lignes directrices de gestion relatives aux promotions internes et aux avancements de grade.....	65
9.3.2 Le système d'information de gestion des ressources humaines.....	66
9.3.2.1 La genèse et la stratégie du projet .....	66
9.3.2.2 La gestion du système d'information de gestion des ressources humaines .....	66
9.3.2.3 Des fonctionnalités encore perfectibles .....	67
9.3.2.4 La sécurité du système d'information de gestion des ressources humaines .....	68
9.3.2.5 Le coût du système d'information de gestion des ressources humaines.....	70
9.3.3 Le contrôle de gestion en matière de ressources humaines.....	70
9.3.3.1 Un environnement en évolution .....	70
9.3.3.2 La participation au dialogue de gestion.....	70

9.4 Le temps de travail .....	71
9.4.1 La durée annuelle du travail .....	71
9.4.2 Les cycles et l'organisation du travail .....	72
9.4.3 La continuité du service public de la collecte des déchets .....	72
9.4.4 Les astreintes .....	73
9.4.5 Les heures complémentaires et supplémentaires .....	73
9.4.6 Les comptes épargne-temps .....	75
9.4.7 L'absentéisme.....	77
<b>ANNEXES.....</b>	<b>81</b>
Annexe n° 1. Tableaux de situation financière .....	82
Annexe n° 2. Évolution des dépenses de train de vie de 2019 à 2022 .....	84
Annexe n° 3. Analyse financière des principaux budgets annexes .....	85
Annexe n° 4. Glossaire.....	87

## SYNTHÈSE

Huitième intercommunalité de France par sa population, de l'ordre de 500 000 habitants, la métropole Rouen Normandie, dont le budget dépasse 570 M€, fédère 71 communes de profils hétérogènes, à la place desquelles elle exerce 32 compétences obligatoires et 7 compétences facultatives. Celles-ci sont regroupées en six grands champs : le développement et l'aménagement économique, social et culturel, l'aménagement de l'espace et les mobilités, la politique locale de l'habitat, les quartiers « politique de la ville », les services d'intérêt collectif (eau, assainissement, déchets, transports, etc.) ainsi que la protection et la mise en valeur de l'environnement et la politique du cadre de vie. En dehors de l'urbanisme réglementaire, les mutualisations de services avec les communes membres demeurent très limitées.

Au cours de la période sous revue, le périmètre de compétences de l'intercommunalité a été étendu à des missions complémentaires à la gestion des milieux aquatiques et à la prévention des inondations, à la gestion de trois musées supplémentaires, à la promotion de la santé et à celle du covoiturage, sans que l'accroissement des charges qui en résulte pèse significativement sur les finances de la métropole, l'exercice de ces nouvelles compétences étant incomparablement moins coûteux que, par exemple, celui de la compétence en matière de voirie (176 M€ en quatre ans).

Durant la période contrôlée, au sein de laquelle les exercices budgétaires 2020 à 2022 ont été affectés par les effets de la crise sanitaire et des tensions inflationnistes, la métropole a été en mesure de financer 716,3 M€ de dépenses d'équipement, tous budgets confondus, tout en maîtrisant son endettement (436 M€ fin 2022). L'année 2022 a vu une vive augmentation des charges à caractère général (+ 41,3 % par rapport à 2021 hors acquisition des installations de l'ancienne usine de la Chapelle-Darblay) et des charges de personnel (+ 14,75 % entre 2019 et 2022, malgré une relative stabilité des effectifs) pour le budget principal.

Si l'exercice 2022 a vu une nette dégradation de la situation du budget principal, les premières tendances pour 2023 indiquent que la métropole aurait enrayé cette détérioration. Si cette amélioration ne devait être que conjoncturelle, la métropole aurait à faire face à une réduction significative de ses futures marges de manœuvre financière. Il lui appartiendrait alors de prendre des mesures correctives vigoureuses : économies de fonctionnement et lissage de ses investissements, par exemple.

Des progrès s'imposent, par ailleurs, en matière d'information budgétaire et de fiabilité des comptes. La métropole doit notamment constituer les provisions obligatoires et amortir tous ceux de ses biens qui doivent l'être, et tenir l'inventaire physique de ses biens en sus de l'inventaire comptable.

L'examen des charges caractérisant le train de vie de la métropole n'a pas mis en évidence de dépenses somptuaires. La chambre relève cependant l'absence de stratégie globale de maîtrise des risques de gestion, de même que celle d'un contrôle interne complet à la mesure des enjeux.

La métropole devrait ainsi se doter d'une cartographie des risques financiers, budgétaires et comptables ainsi que dans le domaine de la commande publique.

## RECOMMANDATIONS

**Recommandation n° 1.** (performance) : Compléter le règlement budgétaire et financier et élaborer la cartographie des processus de fonctionnement interne et des risques associés.

**Recommandation n° 2.** (régularité) : Produire des annexes budgétaires conformes au référentiel budgétaire et comptable M57.

**Recommandation n° 3.** (régularité) : Se doter d'un inventaire physique du patrimoine (référentiels budgétaires et comptables).

**Recommandation n° 4.** (régularité) : Procéder à l'amortissement de l'ensemble des immobilisations (référentiels budgétaires et comptables).

**Recommandation n° 5.** (performance) : revoir les modalités de financement du service des déchets pour réduire les subventions de fonctionnement allouées au budget annexe y afférent.

**Recommandation n° 6.** (régularité) : Mettre fin au versement des primes annuelles de rendement irrégulières (Article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et décret n° 91-875 du 6 septembre 1991et).

**Recommandation n° 7.** (régularité) : Mettre en place des moyens de contrôle automatisé permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires accomplies dans tous les sites employant plus de dix agents (décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002).

**Recommandation n° 8.** (régularité) : Mettre le régime applicable aux comptes épargne-temps en conformité avec le décret n° 2004-878 du 26 août 2004 relatif au compte épargne-temps dans la fonction publique territoriale).

# 1 INTRODUCTION

## 1.1 Rappel de la procédure

L'ouverture du contrôle a été notifiée à M. Nicolas Mayer-Rossignol, ordonnateur en fonctions, ainsi qu'à ses prédécesseurs, M. Yvon Robert, par lettres du 23 janvier 2023, et M. Frédéric Sanchez, par lettre du 31 janvier 2023.

Les entretiens de fin de contrôle, prévus par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, ont eu lieu respectivement le 5 juillet 2023 avec M. Frédéric Althabe, directeur général des services, ayant reçu délégation de M. Mayer-Rossignol pour le représenter, et le 6 juillet 2023 avec M. Sanchez. M. Robert, a pour sa part, décliné la proposition d'entretien préalable.

Lors de ses séances des 13 juillet et 19 septembre 2023, la chambre a arrêté ses observations provisoires. Celles-ci ont été transmises dans leur intégralité à M. Mayer-Rossignol et pour les parties qui les concernent à MM. Robert et Sanchez et aux tiers mis en cause.

Après avoir entendu les analyses et propositions du rapporteur relatives aux réponses apportées au rapport d'observations provisoires et pris connaissance des conclusions du procureur financier, la chambre a arrêté le 7 mai 2024 le présent rapport d'observations définitives.

## 1.2 Méthodologie

L'examen de la gestion a été principalement conduit selon les axes suivants :

- présentation générale de la Métropole Rouen Normandie ;
- compétences de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI), avec une attention plus particulière pour la voirie ;
- composition et fonctionnement des instances métropolitaines ;
- qualité de l'information budgétaire et fiabilité des comptes ;
- situation financière ;
- gestion des ressources humaines.

Deux rapports d'observations définitives distincts portent sur la gestion déléguée ainsi que l'adaptation de la métropole de Rouen au changement climatique.

## 1.3 Contrôles antérieurs

La mise en œuvre des divers points ayant donné lieu à des observations dans le dernier rapport d'observations définitives de la chambre sur la gestion de la métropole (exercices 2015 à 2017), délibéré le 26 juin 2019, ainsi que le rapport sur les suites réservées à ces observations présenté

le 9 novembre 2020 au conseil métropolitain par le président de l'EPCI, conformément à l'article L. 243-9 du code des juridictions financières, ont fait l'objet d'une analyse au fil de l'eau dans le cadre du présent contrôle.

## **2 PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MÉTROPOLE ROUEN NORMANDIE**

### **2.1 La huitième métropole de France par sa population**

En 2022, tous budgets confondus, la métropole Rouen Normandie a perçu 650,8 M€ de recettes réelles de fonctionnement, réalisé 572 M€ de dépenses de fonctionnement, et 221,5 M€ de dépenses d'investissement. Son endettement s'élevait, au 31 décembre 2022, à 455,8 M€.

Situé au sud-est du département de la Seine-Maritime, le territoire métropolitain s'étend sur une trentaine de kilomètres d'est en ouest et du nord au sud. Huitième métropole de France par sa population et première du Nord-Ouest français devant Rennes et Brest, la métropole de Rouen compte actuellement 71 communes et plus de 500 000 habitants sur un territoire de 664 km<sup>2</sup> (plus de six fois plus vaste que la ville de Paris).

Les communes-membres présentent des profils hétérogènes à la fois en termes de taille (45 communes ont moins de 4 500 habitants) et d'identité (urbaine ou rurale). Près de la moitié de la population est concentrée dans six communes comprenant plus de 20 000 habitants : Rouen (114 265 habitants en 2020), Sotteville-lès-Rouen (29 370 habitants), Saint-Etienne-du-Rouvray (29 118 habitants), Le Grand-Quevilly (24 860 habitants), Le Petit-Quevilly (22 386 habitants) et Mont-Saint-Aignan (20 348 habitants).

Selon les données de l'Insee<sup>1</sup>, la population de la métropole s'est accrue en moyenne de 0,2 % par an entre 2014 et 2020. Bien relié aux grandes aires urbaines du Nord-Ouest de la France (Paris, Le Havre, Caen et Amiens) sans toutefois être raccordé aux grands axes européens et nationaux, le territoire métropolitain bénéficie d'une position de carrefour entre la façade maritime de la Seine inférieure et le bassin parisien. Le port de Rouen, composante avec ceux du Havre et de Paris-Gennevilliers du complexe portuaire fluviomaritime « HAROPA Ports », est au premier rang national pour les produits papetiers, les engrais, l'agro-alimentaire, l'exportation de céréales, et le 4<sup>ème</sup> port français pour les conteneurs.

Fortement marqué par la présence de la Seine et ses méandres, le territoire jouit d'un environnement naturel et paysager riche, à l'interface entre la vallée fluviale et le littoral, au voisinage direct des plateaux agricoles des Pays de Caux et de Bray. La préservation des espaces naturels et agricoles (respectivement 42 % et 27,7 % du territoire de la métropole) est l'un des enjeux de la politique dite « de transition social-écologique » conduite dans le cadre de l'actuelle mandature (2020-2026).

---

<sup>1</sup> Institut national de la statistique et des études économiques.

## 2.2 D'importantes disparités de richesse entre communes membres

Selon l'observatoire des territoires, la médiane du revenu disponible par unité de consommation sur le territoire métropolitain s'écarte peu des valeurs départementales et régionales. Elle se situait en 2020 à 21 550 €/an (contre 21 700 € au niveau départemental, 21 820 € au niveau régional, et 22 040 € au niveau national).

Selon une étude de l'Insee publiée en février 2022, le taux de pauvreté atteignait toutefois 16 % sur le territoire métropolitain (contre 14,9 % au niveau départemental, 13,5 % au niveau régional, 14,6 % au niveau national).

Corrélativement à ce taux de pauvreté, la part des ménages non imposables est comparativement élevée (en 2020 – dernières données disponibles – 50,8 %, contre 44,6 % en Seine-Maritime, 45,2 % en Normandie et 42,4 % à l'échelle de la France métropolitaine).

Cependant, la métropole regroupe 71 communes de profils socio-économiques assez divers, et les moyennes cachent des disparités de richesse importantes entre communes membres, sans parler des disparités au sein même de certaines communes.

C'est le cas en particulier de la ville-centre, Rouen, où se concentrent les principaux équipements, au nombre desquels figurent le centre hospitalier universitaire et l'université (31 000 étudiants). Selon une étude de l'Insee publiée en janvier 2023, le pôle de Rouen (16 communes pour 329 517 habitants) présentait un indice de disparité spatiale selon le revenu<sup>2</sup> élevé au sein d'un échantillon des 50 plus importants de la France métropolitaine en 2019.

En plus d'une forte pauvreté monétaire, de nombreux ménages de la métropole sont confrontés à un cumul de difficultés liées à l'insertion sur le marché du travail et à des situations familiales défavorables.

Depuis lors, la situation de l'emploi sur le territoire métropolitain, si elle s'est améliorée, reste préoccupante, avec plus d'un habitant sur dix en situation de chômage et près de 22 000 chômeurs non indemnisés.

La perception de pauvreté relative de la population est corroborée par le constat d'un faible taux de ménages propriétaires de leur logement. Au dernier recensement, seuls 43,8 % des ménages étaient propriétaires de leur résidence principale sur le territoire métropolitain (contre 53 % en Seine-Maritime, 58,5 % en Normandie et 57,7 % en France métropolitaine), tandis que 8,3 % des logements étaient vacants.

À l'heure actuelle, près de 50 000 personnes (soit près de 10 % de la population) habitent dans l'un des 16 quartiers de 14 communes relevant de la politique de la ville dont la métropole assure le pilotage local (dont plus de 12 000 à Rouen, dans les quartiers des Hauts-de-Rouen et de Grammont). Le taux de pauvreté moyen dans ces quartiers s'élève à 46 %, soit 30 points de plus que pour l'ensemble de la métropole.

---

<sup>2</sup> La disparité spatiale d'une ville est plus forte quand les habitants avec des niveaux de revenus proches résident dans les mêmes quartiers. Autrement dit, une ville est d'autant plus homogène que ses quartiers rassemblent des habitants dont les revenus sont représentatifs de la distribution des revenus de la ville dans son ensemble (Source : Étude Insee « *En 15 ans, les disparités entre quartiers, mesurées selon le revenu, se sont accentuées dans la plupart des grandes villes* » - Janvier 2023).

### **3 LES COMPÉTENCES DE LA METROPOLE**

#### **3.1 Les principaux champs de compétences**

Les statuts de la Métropole Rouen Normandie ont été initialement publiés par arrêté préfectoral du 30 juillet 2015, puis modifiés par deux arrêtés préfectoraux, en date respectivement des 15 décembre 2017 et du 23 juillet 2019 (soit, pour ce dernier, au cours de la période sous revue).

L'EPCI exerce actuellement 32 compétences obligatoires et 7 compétences facultatives regroupées en 6 grands champs : le développement et aménagement économique, social et culturel ; l'aménagement de l'espace métropolitain et les mobilités ; la politique locale de l'habitat ; la politique de la ville ; la gestion des services d'intérêt collectif ; la protection et la mise en valeur de l'environnement et la politique du cadre de vie.

#### **3.2 La définition de l'intérêt communautaire**

À l'occasion de son précédent contrôle, la chambre avait relevé une définition imprécise de l'intérêt communautaire. Depuis lors, la situation a évolué dans les domaines de la culture et du sport, qui sont les deux principales compétences soumises à l'intérêt métropolitain : le conseil métropolitain a adopté deux délibérations-cadres qui permettent de donner une meilleure lisibilité au champ d'intervention de l'EPCI, même si certains critères restent difficilement mesurables.

Une délibération du 31 janvier 2022 a porté l'affirmation des critères de l'intérêt métropolitain et une synthèse du champ de la politique culturelle métropolitaine.

Une délibération du 4 juillet 2022 a fixé les évolutions de la politique sportive de l'EPCI. Un règlement des aides en matière sportive a également été adopté.

#### **3.3 L'évolution du périmètre de compétences**

##### **3.3.1 Les incidences financières**

Depuis le précédent contrôle de la gestion de l'EPCI par la chambre, son périmètre de compétence a peu évolué, avec une incidence relativement limitée en investissement ainsi qu'en fonctionnement sur ses finances, sauf en ce qui concerne la promotion du covoiturage et la promotion de la santé.

**Tableau n° 1 : Incidence financière de l'extension du périmètre de compétences de la métropole**

Compétences/montants en €	Section fonctionnement	Section investissement	Total
<i>Missions complémentaires à la gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations - GEMAPI (exercice 2022) *</i>	421 504	153 514	575 018
<i>Extension du périmètre de la gestion muséale (exercice 2022)</i>	84 743	118 125	202 868
<i>Promotion de la santé (exercice 2022) *</i>	380 787	1 606 244	1 987 031
<i>Covoiturage (exercice 2022) **</i>	2 113 814	0	2 113 815
<b>Total exercice 2022</b>	<b>3 000 849</b>	<b>1 877 883</b>	<b>4 878 732</b>
<i>Extension du périmètre de gestion de la distribution de chaleur (budget 2024)</i>	1 060 000	43 000	1 103 000

Source : tableau CRC Normandie.

NOTA : \* hors dépenses de personnel ; \*\* du 1<sup>er</sup> février 2022 au 31 janvier 2023.

### 3.3.2 La promotion du covoiturage : le dispositif mis en place avec la société Klaxit

En application de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (LOM) et de l'article L. 1231-1-1 du code des transports, les autorités organisatrices de la mobilité (AOM), dont la métropole, sont compétentes pour « *organiser des services relatifs aux usages partagés des véhicules terrestres à moteur ou contribuer au développement de ces usages* ». Le législateur a reconnu aux collectivités territoriales et aux EPCI le droit de confier à des tiers l'instruction des demandes d'aides au covoiturage et le règlement de ces aides.

Ainsi, au premier semestre 2020, la métropole de Rouen a été la première des métropoles de France à s'engager dans la promotion du covoiturage.

En juin 2020, l'EPCI a choisi de passer un marché avec l'Union des groupements d'achats publics (UGAP), qui avait confié l'ensemble des prestations (instruction et paiement des aides) à la SAS Klaxit (anciennement WayzUp), connue pour avoir développé une application mobile gratuite de covoiturage quotidien.

Une expérimentation de covoiturage de courte distance (trajets domicile/travail) a été lancée le 15 septembre 2020 avec la plateforme Klaxit auprès des « gros employeurs » de six zones d'emploi, sur l'axe Madrillet-Saint-Etienne-du-Rouvray-Rouen, puis ouverte à l'ensemble de la population métropolitaine en septembre 2021<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> À l'heure actuelle, on compte 42 entreprises partenaires, enregistrées sur l'application Klaxit. Lorsqu'un salarié s'inscrit, il choisit dans le menu déroulant son employeur. Ainsi les passagers ont l'information sur l'employeur du conducteur.

Dans le cadre de cette expérimentation, en conformité avec les décrets n° 2020-678 et n° 2020-699 du 5 juin 2020, les conducteurs sont rémunérés de la manière suivante :

- un forfait de 2 € par passager et par trajet inférieur ou égal à 20 km ;
- un forfait de 2 € + 0,10 € par km et par passager pour un trajet compris entre 20 et 40 km ; un forfait de 4 € par passager et par trajet supérieur ou égal à 40 km, les passagers quant à eux n'étant soumis à aucune contribution.

Le conseil métropolitain a décidé, par délibération du 5 juillet 2021, adoptée à l'unanimité, de prolonger l'expérimentation du covoiturage de courte distance (trajets domicile/travail, trajets domicile/études).

En novembre 2021, on comptait 5 740 personnes inscrites, dont 44 % de personnes réputées être des « covoitureurs actifs », 7 000 trajets ce mois-là, pour une longueur moyenne de 18 km.

Par délibération du 13 décembre 2021, l'assemblée délibérante, considérant notamment que la société Klaxit avait « *mis en place des mécanismes spécifiques de vérification de l'identité des covoitureurs* », a approuvé la signature d'une convention d'une durée d'un an avec Klaxit. Il a été prévu de consacrer sur l'exercice 2022 un montant maximum de 200 000 € à la rémunération des conducteurs.

L'avenant n° 1 signé le 13 juin 2022 a modifié les conditions d'indemnisation des covoitureurs dans un sens restrictif, l'engagement financier de l'EPCI a été porté de 200 000 à 1 000 000 €.

Le dispositif a connu un « emballement budgétaire », avec de nouveaux relèvements du plafond d'intervention de l'EPCI, stimulé par le plan de soutien au covoiturage annoncé le 13 décembre 2022 par le gouvernement, selon lequel pour chaque euro d'indemnisation versé par AOM en faveur du covoiturage, l'État donnerait un euro à AOM (2 500 000 € pour la période du 31 janvier 2022 au 28 février 2023, puis 1 700 000 € pour la période du 1<sup>er</sup> mars au 30 septembre 2023, soit 2 915 000 € en rythme annuel à la clôture de l'instruction de la chambre).

Au 27 février 2023, la métropole avait payé à la société Klaxit dix mandats, pour un montant total de plus de 2,11 M€. Par la suite, l'intercommunalité a reçu deux factures, l'une datée du 2 juin 2023, d'un montant de 0,28 M€, au titre des trajets effectués en février 2023 et une autre, datée du 5 juin 2023 de 0,46 M€ au titre des trajets effectués en mars, avril et mai 2023, soit, une fois ces deux factures réglées, une dépense d'un montant total provisoire de plus de 2,85 M€. En raison d'usages abusifs du dispositif de la part de certains usagers, la métropole a de nouveau obtenu de Klaxit une modification des conditions d'indemnisation des covoitureurs dans un sens plus restrictif, sans pour autant renoncer à la gratuité du service pour les covoiturés.

En avril 2023, la société Klaxit a été achetée par la SA Comuto, maison-mère de BlaBlaCar, qui souhaitait profiter du soutien public au développement de l'offre de covoiturage aux collectivités et aux entreprises en complément de son activité existante pour le grand public.

En réponse aux observations provisoires, la société Comuto a indiqué que les montants reçus de la part de la métropole au titre des trajets effectués ont bien été distribués aux utilisateurs du service en conformité avec la convention d'incitations financières.

Par délibération du 29 juin 2023, le conseil communautaire a décidé la mise en œuvre de mesures d'adaptation du dispositif afin de continuer à en contenir les effets budgétaires et d'en assurer l'autonomisation à partir du 1<sup>er</sup> octobre 2023 notamment par :

- l'application des montants incitatifs financiers en faveur des conducteurs pour les seuls trajets supérieurs à 5 km (contre 2 km précédemment) de manière à limiter la concurrence avec les modes actifs et les transports en commun ;
- la prise en charge financière de la part de la métropole à hauteur de 90 % du montant dû au conducteur, les 10 % restants étant pris en charge par le passager ;
- une rémunération progressive des conducteurs par les passagers (0,20 € par trajet supérieur ou égal à 5 km et inférieur ou égal à 30 km puis + 0,10 € par kilomètre supplémentaire au-delà), à laquelle s'ajoute l'allocation financière versée par la métropole (1,30 € par passager et par trajet compris entre 5 et 15 km et jusqu'à 2,8 € à partir de 30 km) ;
- une limitation à six trajets maximum pour le conducteur par jour (équivalent à deux voyages avec trois passagers à bord par jour) ;
- un plafonnement à hauteur de 150 € par mois et par conducteur des montants incitatifs financiers.

### 3.3.3 Les effets de la loi 3DS

La loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (ou « loi 3DS ») a ouvert la voie à une nouvelle répartition des compétences entre la métropole et les communes membres, en facilitant les délégations de compétences entre collectivités territoriales (article 8).

La loi a par ailleurs introduit la possibilité, pour l'ensemble des métropoles, de soumettre l'exercice de la compétence « voirie » à la reconnaissance d'un intérêt communautaire ou métropolitain et de déléguer l'entretien de la voirie communautaire ou métropolitaine aux communes, dans le cadre de conventions (article 18). La loi a fixé un délai d'un an (soit jusqu'au 21 février 2023) pour subordonner tout ou partie de la compétence voirie, puis un délai de deux ans (soit jusqu'au 21 février 2024) pour définir la portée de cet intérêt métropolitain.

Enfin, la loi prévoit qu'« *une ou plusieurs communes membres d'un EPCI à fiscalité propre peuvent transférer à ce dernier, en tout ou partie, certaines de leurs compétences dont le transfert n'est pas prévu par la loi ou par la décision institutive ainsi que les biens, équipements ou services publics nécessaires à leur exercice* » (article 17).

Nonobstant les possibilités ouvertes par la loi 3DS, la répartition des compétences entre la métropole et les communes membres n'a pas été modifiée, en l'absence de demandes reconventionnelles de la part des communes.

### **3.4 Le cas particulier de la compétence en matière de voirie**

#### **3.4.1 La stabilité des contours de la compétence**

À l'occasion de son précédent contrôle, la chambre avait jugé « complexe » l'organisation de la compétence en matière de voirie et de police de la circulation et de stationnement.

Dans le cadre du suivi des observations définitives sur la gestion de la métropole, l'ordonnateur avait annoncé, en novembre 2020, prévoir de « *mettre en place un groupe de travail afin de formuler des propositions d'évolution de la compétence voirie à présenter aux élus du conseil métropolitain* ».

En pratique, toutefois, nonobstant les possibilités offertes par la loi 3DS, aucun groupe de travail n'a été mis en place à ce sujet. Selon la métropole, une remise en cause du périmètre des voiries transférées n'est pas apparue pertinente et aurait fragilisé l'équilibre trouvé dans la gestion de cette compétence désormais métropolitaine. Elle précise en outre que la création du règlement de voirie aurait permis la clarification des limites de compétences en matière de voirie et de police de la circulation et du stationnement.

Lors de la séance du conseil métropolitain du 27 mars 2023, une communication du président de l'EPCI a été faite pour présenter aux élus un nouveau process simplifié mis au point avec la direction régionale de finances publiques (DRFIP) qui doit permettre de faire aboutir juridiquement le dossier de transfert de propriété de la voirie communale à la fin de l'année 2023 et accessoirement, de répondre à la direction générale des collectivités locales (DGCL) lors du prochain recensement de la voirie communale qui sert de base au calcul de la dotation de solidarité rurale au sein de la dotation globale de fonctionnement.

Cette communication n'a fait l'objet d'aucun débat au sein de l'assemblée délibérante.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur précise, qu'aucun élu n'avait demandé à intervenir sur le sujet.

#### **3.4.2 L'état de la voirie**

À l'occasion de son précédent contrôle, la chambre avait relevé une absence de diagnostic approfondi de l'état de la voirie. Depuis lors, un diagnostic de l'état du patrimoine routier métropolitain a été effectué dans la perspective d'offrir une vision unique de l'état de son territoire. Il a été réalisé en 2019 une « auscultation » des voies issues du transfert des communes et en 2020 les ex-routes départementales, transférées en 2016, ont également été examinées.

Cette opération a permis de classer les voiries en cinq catégories (allant de « bon » à « mauvais » voire « très mauvais » état). À l'issue de celle-ci, un plan pluriannuel d'investissement a été bâti pour la période 2021-2026. Il a été décidé de déterminer des enveloppes de « régénération » pour répondre à ce besoin de maintenance de la voirie métropolitaine.

### 3.4.3 La maîtrise d’ouvrage des travaux de voirie

La métropole assume effectivement la maîtrise d’ouvrage des travaux de voirie relevant de sa compétence. Comme précédemment, la voirie métropolitaine est gérée par cinq « pôles de proximité » (Rouen, Seine-Sud, Val de Seine, Plateau Robec et Austreberthe-Cailly) qui adoptent et mettent chacun en œuvre un plan pluriannuel d’investissement (PPI).

Entre 2018 et 2022, la métropole a consacré aux travaux de voirie un total de plus de 190,8 M€ de dépenses (hors personnel), dont 15,72 % à Rouen, 22,64 % sur le territoire du pôle de proximité du Val de Seine, 23,43 % sur celui du Seine-Sud, 19,87 % sur celui d’Austreberthe-Cailly et 18,35 % sur celui de Plateau-Robec.

**Tableau n° 2 : Travaux de voirie par pôle de proximité**

<i>pôles/montants en €</i>	2018	2019	2020	2021	2022	Total cumul 2018-2022	Part du total
<i>Rouen</i>	4 719 566	6 744 552	4 247 970	6 374 212	7 904 014	29 990 314	15,72 %
<i>Val de Seine</i>	6 894 044	10 534 800	10 711 074	8 297 819	6 757 840	43 195 577	22,64 %
<i>Seine-Sud</i>	12 348 687	9 748 981	7 864 710	8 314 700	6 427 611	44 704 689	23,43 %
<i>Austreberthe-Cailly</i>	9 825 056	8 918 918	4 914 109	7 400 083	6 853 156	37 911 322	19,87 %
<i>Plateau Robec</i>	5 387 140	7 318 924	5 365 050	10 055 675	6 893 105	35 019 894	18,35 %
<i>TOTAL</i>	39 174 493	43 266 175	33 102 913	40 442 489	34 835 726	190 821 796	100,00 %

Source : tableau CRC Normandie, d’après la balance des comptes transmise par la métropole

À l’occasion de son précédent contrôle, la chambre avait également relevé l’existence d’une sorte de « droit de tirage » des communes membres qui cristallisait les inégalités en matière de travaux de voirie sur la base de critères qui, à l’époque, n’avaient pu être explicités par les services de l’ordonnateur.

Lors du transfert de cette compétence, la métropole avait en effet réparti le budget alloué aux travaux de voirie proportionnellement au montant transféré par chaque commune. Ainsi, chaque année, les priorités de travaux étaient fixées en commun accord entre les communes, notamment pour respecter les engagements des programmes politique et avec la métropole en fonction des nécessités d’entretien.

Depuis le dernier contrôle, la situation a évolué. Lors de l’élaboration de son second « PPI voirie » de la nouvelle mandature, la métropole a mis en place une politique de gestion des espaces publics au travers de quatre enveloppes, respectivement consacrées à la

régénération de la voirie, fondée sur le diagnostic précité, à la renaturation, à l'éclairage public et aux projets communaux.

La chambre recommande à la métropole de passer avec les différentes communes membres, comme le permet la loi 3DS, des conventions de gestion de la voirie pour régulariser le partage de fait des responsabilités en matière de voirie.

## **4 LA VIE INSTITUTIONNELLE**

### **4.1 Le conseil métropolitain**

#### **4.1.1 La composition et la fréquence des réunions du conseil métropolitain**

Lors du renouvellement de l'assemblée délibérante en juillet 2020, le nombre d'élus métropolitains est passé de 153 (nombre dérogatoire) à 125 (nombre réglementaire). À l'heure actuelle, le conseil métropolitain compte 14 vice-présidents et 24 conseillers sont membres du bureau métropolitain en raison de la règle de composition paritaire volontairement appliquée au conseil métropolitain.

À l'occasion de son précédent contrôle, la chambre avait relevé que si le conseil métropolitain se réunissait en moyenne huit fois par an, l'assemblée délibérante ne se réunissait pas pendant l'été. La métropole a immédiatement modifié le calendrier de ses réunions pour qu'un conseil puisse se tenir au troisième trimestre, soit en juillet soit en septembre.

#### **4.1.2 L'information du conseil métropolitain**

Lors de son précédent contrôle, la chambre avait relevé que le projet métropolitain 2015-2025 n'avait jamais été soumis à l'approbation du conseil métropolitain. Ce projet n'a depuis lors pas davantage été approuvé par l'assemblée délibérante. Il n'a pas semblé opportun à l'exécutif métropolitain de présenter pour approbation un projet engagé depuis plusieurs années. Commencé après l'élection de M. Mayer-Rossignol à la présidence de l'EPCI, un travail est actuellement en cours pour définir un projet « de transition social-écologique », à l'horizon 2030.

À ce jour, 14 « objectifs de transformation » ont d'ores et déjà été dégagés. Le travail de déclinaison de ces objectifs a été engagé avec l'approbation de délibérations lors du conseil métropolitain du 18 décembre 2023.

La révision en cours du schéma de cohérence territoriale, qui a vocation à devenir un SCoT-Air-Énergie-climat, devrait déboucher sur un projet d'aménagement stratégique (PAS) du territoire, intégrant les enjeux climat, air, énergie. Ce document devrait être arrêté en 2025 et présenté au conseil pour approbation au cours de l'année 2026.

### **4.1.3 La publicité donnée aux délibérations du conseil métropolitain**

L'ordonnance n° 2021-1310 du 7 octobre 2021 portant réforme des règles de publicité, d'entrée en vigueur et de conservation des actes pris par les collectivités territoriales et leurs groupements et le décret n° 2021-1311 du même jour pris pour son application ont harmonisé les instruments d'information du public et de conservation des actes locaux et fait de la dématérialisation le mode de publicité de droit commun.

Si par délibération du 12 février 2024, le conseil métropolitain a mis en conformité avec les textes son règlement intérieur en ce qui concerne les modalités d'information des conseillers municipaux non membres du conseil, l'information du public et la conservation des actes dont la liste des délibérations (articles L. 2121-15 et 25 ainsi que R. 2121-19 du code général des collectivités territoriales (CGCT) et la mission d'information et d'évaluation (articles L. 2121-22-1 du CGCT), il lui reste à le faire pour les modalités de tenue du registre des délibérations (article R. 2121-19 du CGCT) et de la réunion des conseils en visio-conférence (article L. 5211-11-1 du CGCT).

## **4.2 Les autres instances**

### **4.2.1 Le bureau communautaire**

À l'occasion de son précédent contrôle, la chambre avait relevé, sans en mettre en doute la légalité, la délégation au bureau métropolitain de la plus grande partie des attributions du conseil de la métropole et estimé que cette pratique pouvait limiter l'information des membres de l'assemblée délibérante, malgré le rendu compte prévu par la loi.

Comme elle s'y était engagée, la métropole a réexaminé ses pratiques après le renouvellement, en 2020, de l'assemblée délibérante et fait le choix d'une définition positive des attributions du bureau métropolitain, selon les recommandations de la chambre.

Cette délégation a effectivement été approuvée par délibération du 15 juillet 2020, lors de la séance d'installation de l'assemblée délibérante, et n'a pas été modifiée depuis lors.

### **4.2.2 La conférence métropolitaine et les conférences territoriales des maires**

La conférence métropolitaine des maires, prévue à l'article L. 5211-11-3 du CGCT, a été instituée en 2015 par la charte métropolitaine approuvée par délibération du conseil métropolitain lors de sa réunion du 15 décembre 2015 et par l'article VIII du règlement intérieur qui en fixe les modalités de fonctionnement. Ainsi que le précise la charte métropolitaine, il s'agit d'une instance de coordination entre la métropole et les communes membres et plus largement l'instance politique privilégiée de débat, d'échange et d'anticipation entre les maires sur les grandes orientations de politiques métropolitaines et de programmation en amont des projets qui sont soumis aux instances de décisions que sont le bureau et le conseil métropolitain. Cette instance est d'autant plus importante que les maires ne sont pas tous élus métropolitains.

La charte métropolitaine a également prévu la mise en place de conférences territoriales des maires, Au nombre de cinq, elles regroupent les maires des communes de chacun des cinq pôles

de proximité. Ces conférences territoriales ont pour objet la hiérarchisation, la programmation et le suivi des opérations de proximité, la concertation sur les politiques et les grands projets de la métropole, l'amélioration de la qualité des prestations rendues et de la plus-value attendue des services des pôles de proximité. Elles peuvent être consultées lors de l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de la métropole, ainsi que sur les projets de délibération de l'EPCI.

### 4.3 Les indemnités des élus

Le dispositif indemnitaire en vigueur pendant le mandat 2014-2020 a été reconduit à l'identique par délibération du conseil métropolitain du 15 juillet 2020.

La diminution constatée de la masse des indemnités versées aux élus entre 2019 et 2021 résulte du fait qu'en juillet 2020, lors du renouvellement de l'assemblée délibérante, le nombre d'élus métropolitains est passé de 153 (nombre dérogatoire) à 125 (nombre réglementaire).

Il y a eu aussi une baisse du nombre de vice-présidents (20, puis à partir de juillet 2020, 16 et actuellement 14 vice-présidents rémunérés).

**Tableau n° 3 : Métropole Rouen Normandie - Indemnités des élus et charges sociales y afférentes**

En €	BP voté 2018	CA 2018	BP voté 2019	CA 2019	BP voté 2020	CA 2020	BP voté 2021	CA 2021	BP voté 2022	CA 2022
Indemnités des élus (extraction CIVIL)	950 000	908 235	950 000	910 156	950 000	866 593	950 000	842 958	900 000	843 861
Cotisations patronales Ircantec des élus	70 000	81 999	70 000	79 833	80 000	80 176	80 000	70 368	90 000	72 874
Cotisations sécurité sociale	329 190	212 450	335 090	238 862	337 650	239 100	32 000	204 497	269 000	194 439
Cotisation fond fin de mandat			1 500	1 489	2 000	1 218	2 000	1 218	1 500	

Source : tableau CRC d'après les données de la métropole Rouen Normandie

## 5 L'ADMINISTRATION DE LA MÉTROPOLE

L'administration métropolitaine comptait, au 31 décembre 2022, 1 858,8 agents en équivalents temps plein travaillé (ETPT) contre 1 869 agents ETPT en 2019. Les effectifs sont donc restés pratiquement stables au cours de la période sous revue.

### 5.1 L'organisation générale

L'administration de l'EPCI est constituée de six directions générales adjointes : Environnement, énergie, eau, déchets ; Urbanisme et habitat ; Économie, attractivité, rayonnement, solidarité (qui couvre également la culture et les sports) ; Espaces publics et mobilité durable ; Territoires et proximité (qui gère les relations avec les petites communes et supervise les « pôles de proximité ») ; Ressources et moyens (finances, ressources humaines, gestion déléguée, affaires juridiques, achat public, gestion des bâtiments et des systèmes d'information).

Le cabinet du président regroupe 44 agents dont 34 agents employés au sein de la direction de l'information et de la communication externe. Seulement 7 agents sur le total des agents du cabinet ont le statut de collaborateurs de cabinet au sens du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales, ce dernier chiffre n'excédant pas l'effectif maximal autorisé pour le président d'un EPCI de 500 000 habitants.

### 5.2 Les mutualisations avec les communes membres

Les mutualisations de services entre la métropole et les communes membres par mise en place de services communs sont encore très limitées, ce qui en fait un EPCI peu intégré.

Il existe six services communs avec la ville de Rouen, dont cinq créés antérieurement à la période sous revue (service « géomatique et connaissance des territoires », service « reprographie », direction de l'urbanisme réglementaire, département de l'urbanisme et de l'habitat, pôle de proximité de Rouen). Seul le service urbanisme réglementaire délivre des prestations à d'autres communes membres que Rouen.

Une seule création de service commun est intervenue au cours de la période sous revue : celle du cabinet, commun à l'EPCI et à la commune, effective depuis le 1<sup>er</sup> mars 2021. Elle donne lieu à facturation du service à la commune de Rouen par la métropole.

Depuis 2019, conformément à la possibilité donnée aux EPCI par la direction générale des collectivités locales, les dépenses inhérentes aux services communs sont imputées sur les attributions de compensation des communes concernées par voie conventionnelle, sans saisine de la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT).

Tableau n° 4 : Le financement des services communs

<i>Communes</i>	Services commun	Montant de facturation à la commune (en €)	Sources des documents
<i>Bihorel.</i>	Urbanisme réglementaire	4 088,00	CLECT du 25 mai 2016 (voir page 8)
<i>Le Trait</i>	Urbanisme réglementaire	7 175,00	CLECT du 25 mai 2016 (page 8) et modification lors de la CLECT du 7 novembre 2017 (page 14)
<i>Rouen</i>	Urbanisme réglementaire	486 827,00	CLECT du 30 novembre 2015 (p. 15 à 20)
<i>Rouen</i>	Reprographie	290 447,00	CLECT du 30 novembre 2015 (p. 15 à 20)
<i>Rouen</i>	Géomatique	72 073,00	CLECT du 30 novembre 2015 (p. 15 à 20)
<i>Rouen</i>	DEPN encadrement Pôle de Proximité	429 068,00	CLECT du 30 novembre 2015 (p. 15 à 20)
<i>Rouen</i>	Urbanisme et habitat	780 609,00	CLECT du 30 novembre 2015 (p. 15 à 20)
<i>Rouen</i>	Cabinet commun	197 055,00	Convention du 26 mars 2021
<i>Maromme</i>	Urbanisme réglementaire	13 087,38	Convention du 24 avril 2018
<i>Notre Dame de Bondeville</i>	Urbanisme réglementaire	1 888,00	Convention du 15 décembre 2020

Source : tableau CRC d'après les données de la métropole Rouen Normandie

### 5.3 La maîtrise des risques et le contrôle interne

#### 5.3.1 L'absence de stratégie globale de maîtrise des risques

La métropole n'a pas formellement défini de stratégie globale de maîtrise des risques. Il n'a pas été mis en place d'instance collégiale à cette fin.

Une directrice du pilotage des transitions et de la gestion des risques est placée auprès du directeur général des services, mais les risques que sa direction prend en charge sont essentiellement les risques naturels et technologiques. L'articulation de sa mission avec celle du directeur général adjoint chargé de l'urbanisme et de l'habitat mais aussi de la transition écologique, mériterait d'être précisée.

Il n'existe pas de document présentant de mode opératoire pour l'identification et la hiérarchisation des risques de gestion. Par suite, la métropole ne dispose pas de cartographie générale des risques et des processus précisant les enjeux financiers portés par chacun des processus.

Il n'existe pas, à défaut, de cartographie des risques propres à un secteur d'activité en particulier. Il n'a ainsi été réalisé à ce jour aucune cartographie des risques et des processus dans le domaine de la commande publique, domaine sensible sous l'angle de la protection des intérêts financiers de l'intercommunalité, ni de cartographie des risques liés à la gestion des ressources humaines.

La chambre recommande à la métropole d'élaborer une cartographie des processus internes de fonctionnement (commande publique, ressources humaines (RH), etc.) et des risques associés, eu égard aux masses financières en jeu : pour mémoire, en 2022, 650,8 M€ de recettes de fonctionnement et 572 M€ de dépenses de fonctionnement ainsi que 221,5 M€ de dépenses d'investissement.

### 5.3.2 Un contrôle interne à développer

On désigne usuellement par « contrôle interne » un ensemble de processus qui permet à une organisation de maîtriser ses activités et d'atteindre ses objectifs. Le contrôle interne a vocation à empêcher la dérive des pratiques des organisations (laxisme dans l'application des règles de gestion, oubli des règles de contrôle ou de sécurité, fraudes internes, etc.) et à prendre en compte les risques liés notamment à la dématérialisation des opérations. Il a pour objectif de renforcer et de systématiser les dispositifs de contrôle permettant de s'assurer que les opérations courantes se déroulent normalement. La mise en place d'un système de contrôle interne suppose le choix d'un référentiel.

Depuis le dernier contrôle de la chambre, la métropole s'est dotée d'un recueil des procédures budgétaires et d'un règlement budgétaire et financier. Elle indique également avoir signé une convention de contrôle partenarial allégé des dépenses de subventions et participations avec les services de la direction régionale des finances publiques (DRFIP) et mis en œuvre la dématérialisation du circuit interne de validation des factures.

La chambre observe toutefois que la métropole ne dispose pas encore d'un dispositif de contrôle interne complet au sein de ses services.

#### 5.3.2.1 Le contrôle interne comptable et financier

Dans son précédent rapport, la chambre avait estimé que le contrôle interne constituait pour la métropole le « principal point de fragilité » de l'organisation de la fonction financière.

Le suivi de la chaîne budgétaire et comptable repose toujours sur un double niveau de contrôle.

L'engagement des dépenses dans la limite des crédits disponibles et l'attestation du service fait avant mandatement sont réalisés, dans une logique de décentralisation, par des référents comptables opérationnels (une cinquantaine) affectés dans l'une des directions d'administration et de gestion (DAG) relevant d'un des cinq départements de l'administration métropolitaine.

La liquidation et le mandatement sont, pour leur part, assurés exclusivement, dans une logique de centralisation, par le service « *organisation méthode et gestion budgétaire* » de la direction des finances et des stratégies de financement (DFSF).

Afin d'éviter que l'exécution budgétaire ne dépasse les crédits budgétaires votés, des « *points de sécurité* » pour les services opérationnels ont été mis en place sur le logiciel comptable au niveau le plus détaillé de l'architecture budgétaire qui ne peuvent être contournés que par des virements de crédits après autorisation expresse de la DFSF.

En outre, la métropole précise qu'à la demande de la direction générale, des études ont été réalisées en appui des réflexions d'organisation internes sur le stade de football Robert Diochon

et le parc naturel urbain des Champ des Bruyères (mars 2019), la direction des musées<sup>4</sup> (mars 2020) et les frais téléphoniques (août 2020)<sup>5</sup>.

En termes de formalisation, la métropole a élaboré un recueil de procédures budgétaires très complet comportant une soixantaine de fiches concernant principalement le contrôle des dépenses, les relations avec les tiers, les marchés, les immobilisations, ou encore la dématérialisation ainsi que diverses procédures concernant l'adoption des budgets et les engagements non soldés.

Elle s'est également dotée d'un règlement budgétaire et financier qui a été adopté par délibération du 9 novembre 2020 conformément à l'article L. 5217-10-8 du CGCT. Quoiqu'assez volumineux (68 pages), le contenu du document est peu opérationnel.

Par exemple, il n'y est pas fait mention des provisions, des modalités de suivi de l'actif ou encore de l'amortissement des immobilisations en cours alors que ces éléments constituent des zones de risques importantes. Le règlement se limite également à certains points de développements très succincts et généraux, par exemple, sur les restes à réaliser et les rattachements.

Tout en prenant note de l'engagement pris par la métropole de compléter dès 2024 le règlement précité sur ces différents points, la chambre observe qu'une cartographie des risques financiers, budgétaires et comptables par cycle et par processus serait bienvenue.

**Recommandation n° 1. (performance) :** Compléter le règlement budgétaire et financier et élaborer la cartographie des processus de fonctionnement interne et des risques associés.

### 5.3.2.2 Le contrôle interne en matière de gestion des ressources humaines

En matière de gestion des ressources humaines, les risques sont multiples.

Sur ce point, la métropole a indiqué, en réponse au rapport d'observations provisoires, que les procédures d'élaboration des décisions créatrices de droits et d'organisation des recrutements prévoient des contrôles et des validations hiérarchiques, que des contrôles réguliers et aléatoires sont effectués par la direction des ressources humaines (DRH) sur le respect de la réglementation en matière de temps de travail et que la maîtrise des coûts salariaux fait l'objet d'un dialogue de gestion et d'un suivi régulier entre la DRH et les autres services concernés.

Elle a également précisé qu'au titre des risques liés à la déontologie, elle a engagé une démarche comprenant la mise en place d'une cartographie des risques par services dont vont résulter des procédures de contrôle interne (premier et deuxième niveaux) afin d'y répondre de manière globale, d'une part, et qu'une formation de sensibilisation à la déontologie et à la probité est dispensée depuis mars 2024 auprès de l'ensemble des cadres de la métropole, d'autre part.

---

<sup>4</sup> La direction des musées gère la Fabrique des Savoirs, les musées transférés par la commune de Rouen (le musée des Beaux-Arts, le musée Le Secq des Tournelles, le musée de la Céramique et le muséum d'Histoire Naturelle) et par le département (le musée des Antiquités, le musée Industriel de la Corderie Vallois et le musée Pierre Corneille).

<sup>5</sup> La métropole a précisé que deux études complémentaires étaient prévues en 2023 concernant le bilan financier des cinq services communs et celui des musées littéraires.

Le contrôle des variables de la paye porte principalement sur la justification des heures supplémentaires, des astreintes et des indemnités horaires de travail normal de nuit.

Les contrôles de premier niveau sont opérés par les chefs de service au vu des pièces justificatives produites par l'agent.

Les variables de paye sont ensuite saisies par les gestionnaires. Chaque gestionnaire doit effectuer, sur la partie variable de la paye, des contrôles quant au respect de la réglementation et des contrôles de cohérence (contrôle de deuxième niveau).

En ce qui concerne ce contrôle de deuxième niveau, la métropole a précisé que chaque gestionnaire est responsable de son propre portefeuille et que le processus de sécurisation du système permet de repérer toutes anomalies de saisie et de déclencher, le cas échéant, des procédures de contrôles hiérarchiques voire des sanctions disciplinaires dès lors qu'un gestionnaire interviendrait dans un portefeuille qui n'est pas le sien, une telle intervention restant toutefois possible en cas de besoin pour assurer la continuité de la paye des agents.

Ces contrôles de deuxième niveau sont ensuite transmis à la « chargée d'unité paye » qui procède, à son tour, à des vérifications aléatoires, notamment sur les heures supplémentaires et d'astreinte. Ces investigations sont susceptibles d'être menées en parallèle avec celles du comptable public dans le cadre de son plan de contrôle hiérarchisé de la dépense.

Les justificatifs relatifs aux demandes de remboursement de frais de déplacement font l'objet d'un visa par la directrice des RH et par le directeur adjoint « Ressources et Moyens ».

Tout en prenant note de ces éléments, la chambre considère que la documentation du contrôle interne et la traçabilité des opérations qui en relèvent devraient être mieux formalisées. Là aussi, une cartographie des risques serait bienvenue.

## 5.4 Le contrôle externe

Dans son précédent rapport, la chambre avait souligné qu'en dépit du fait que la métropole « entretenait des relations stratégiques et financières avec de nombreux partenaires » (syndicats mixtes, pôle métropolitain, groupement d'intérêt public Seine-Aval, régies personnalisées, établissements culturels de coopération, associations, délégataires de service public, etc.), le contrôle de leur activité demeurait embryonnaire.

### 5.4.1 Les satellites

Au 31 décembre 2021, la métropole était membre d'une quinzaine d'organismes de regroupement dont 9 syndicats mixtes<sup>6</sup>, 3 établissements publics<sup>7</sup> ainsi que de plusieurs organismes aux statuts variés tels que le service départemental d'incendie et de secours (SDIS)

---

<sup>6</sup> Les trois principaux bénéficiaires sont chaque année les syndicats mixtes des bassins versants du Cailly de l'Aubette et du Robec (851 241 € en moyenne par an), de l'aéroport Rouen Vallée de Seine (620 000 €) et Atoumod (314 691 €).

<sup>7</sup> La métropole est membre d'un pôle métropolitain et de deux groupements d'intérêt public (GIP).

ou encore l'agence d'urbanisme de Rouen et des boucles de la Seine et Eure. Au total, au cours de la période sous revue, les participations de la métropole à ces organismes ont représenté une dépense annuelle moyenne de 19,32 M€ dont 16,06 M€ pour le seul SDIS.

À la même date, la métropole avait conclu 28 contrats de délégation de service public dont 18 concessions et 10 affermages représentant une dépense annuelle moyenne de 79,15 M€ dont 78,08 M€ (98,64 %) uniquement pour la société du Métro de l'agglomération rouennaise (SOMETRAR).

La métropole était également (et reste) engagée dans un partenariat public privé (PPP) pour la gestion centralisée de la sécurité des espaces publics, qui représente pour elle un enjeu financier considérable. Initialement conclu en mars 2007 par la ville de Rouen avec la société Lucitea (Vinci Énergies-Citeos) pour une durée de 20 ans, ce contrat porte sur une dépense prévisionnelle de 118,02 M€<sup>8</sup>.

L'EPCI détenait, à la même date, des parts dans 17 sociétés dont 3 sociétés publiques locales et 2 sociétés d'économie mixte représentant un total de 4,62 M€<sup>9</sup>.

La métropole est par ailleurs à l'origine de la création de plusieurs régies personnalisées, pour la gestion des transports de l'agglomération elbeuvienne (1981), de la salle de concert « *Le 106* » (2007) et des équipements culturels (2014), du haut débit (2015) ainsi que d'une régie des équipements sportifs (2019)<sup>10</sup>.

Les contrôles des délégations de service public (DSP) portent en premier lieu sur l'analyse des rapports des délégataires et leur examen par la commission consultative des services publics locaux. Si ces contrôles sont pour l'essentiel effectués en interne, la métropole recourt aussi à des prestataires spécialisés.

Le pôle de proximité métropolitain de Rouen a renforcé l'intensité des contrôles exercés sur le partenariat public-privé d'éclairage public à raison de six tournées annuelles (quatre précédemment) pour les équipements, de quatre (aucune auparavant) pour les feux tricolores ainsi que sur les données des rapports trimestriels établis par le titulaire du contrat (contrôle approfondi au lieu d'une simple lecture précédemment).

#### **5.4.2 Les relations avec les organismes subventionnés**

Depuis le précédent contrôle, la métropole a mis en place un tableau de bord des « données essentielles » des organisations subventionnées.

Les contrôles sur pièces et sur place restent relativement peu nombreux.

---

<sup>8</sup> Reconstruction de la signalisation lumineuse tricolore et de plusieurs ouvrages d'éclairage public, construction d'un dispositif de contrôle et de régulation du trafic urbain et de gestion de bornes escamotable (« PCRT »), construction du bâtiment destiné à accueillir ce nouveau dispositif, installation d'un système de vidéosurveillance.

<sup>9</sup> Les parts au sein de la SEM Rouen immobilier (SEMRI) et de la SPL Rouen Normandie aménagement représentaient à elles seules en 2021 respectivement 32,47 % (1,5 M€) et 21,65 % (1 M€) du total des prises de participation de la métropole.

<sup>10</sup> La régie personnalisée du « Panorama XXL » a été supprimée après la fermeture, en septembre 2020, de cet équipement.

En 2022, sept organismes sur un total d'une soixantaine d'organismes bénéficiant chaque année de subventions dépassant le seuil des 23 000 € ont fait l'objet d'un contrôle financier par les services de la DGPIF (l'École supérieure d'art et design, le relais-accueil des gens du voyages, l'association Atmo Normandie et quatre clubs sportifs dont Rouen Hockey Élite et l'Union sportive de Quevilly Rouen Métropole, qui évoluent respectivement en Ligue Magnus et Ligue 2).

La métropole fait également appel à un prestataire de services pour réaliser des audits financiers en moyenne une fois par an. En 2022, le contrôle a porté sur l'association Rouen Normandy Invest.

### 5.4.3 Les garanties d'emprunt

Les garanties d'emprunt données par la métropole concernent principalement des opérations d'investissement engagées par le marché d'intérêt national de Rouen, la commune de Rouen, la SPL « *Parking et aménagement* » et la société d'économie mixte « *SEMRI Métropole Rouen* » (25,56 M€ d'annuités d'emprunts garantis en 2021, soit 7,46 % du total des recettes réelles de fonctionnement pour un capital restant dû de 16,11 M€) qui n'appellent pas d'observation.

Les conditions d'octroi de ces garanties, qui sont prévues par un règlement intérieur approuvé par délibération du 12 octobre 2015, sont conformes aux dispositions des articles D. 1511-30 et suivants du CGCT.

## 5.5 L'alerte éthique

L'alerte éthique contribue à la lutte contre la corruption et à la bonne gestion financière et administrative des organisations du secteur public local.

En ce domaine, la métropole a pris conscience de ces enjeux et de la nécessité pour elle de mettre en œuvre, d'approfondir et de formaliser certaines de ses procédures pour une plus grande transparence. Elle a ainsi approuvé :

- l'élaboration et l'animation d'un dispositif anticorruption selon six axes (cartographie des risques, code de bonne conduite ou charte de déontologie, dispositif d'alerte interne formalisant un recueil de signalements en matière de détection, procédure d'évaluation de l'intégrité des tiers (prévention), procédures de contrôle interne, formations et une communication auprès des cadres, personnels exposés et des élus, régime disciplinaire, dispositif de gestion et de suivi des insuffisances constatées dans le cadre de la remédiation) par délibération du 6 février 2023 ;
- un plan d'action (dix engagements/mesures) résultant notamment des préconisations de l'agence française anticorruption qui a établi un rapport de contrôle de la métropole en novembre 2023 (délibération du 12 février 2024) ;

- une délibération-cadre du 12 février 2024 au plan de formation des élus affecté dont l'une des thématiques porte sur la sensibilisation aux règles de déontologie et de probité.

Elle a également déployé des mesures en interne à l'effet de sensibiliser ses personnels encadrants exposés aux risques (ex. guides d'information sur la déontologie, guide du lanceur d'alerte, cartographie des risques liés à la commande publique dans les régies d'eau et d'assainissement ...) et prévu des formations pour ses personnels et les élus.

Tout en encourageant la métropole à conduire à son terme la démarche qu'elle a engagée, la chambre lui rappelle que le décret n° 2017-564 du 19 avril 2017<sup>11</sup> lui impose la mise en place d'une procédure de recueil des signalements d'alerte éthique et la désignation d'un référent alerte éthique « disposant, par son positionnement, de la compétence, de l'autorité et des moyens suffisants à l'exercice de ses missions ».

La réglementation ayant été actualisée récemment, la métropole se doit en outre de respecter les dispositions du décret n° 2022-1284 du 3 octobre 2022 relatif aux procédures de recueil et de traitement des signalements émis par les lanceurs d'alerte et fixant la liste des autorités externes instituées par la loi n° 2022-401 du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte.

## 6 LA PROCÉDURE BUDGÉTAIRE ET LA FIABILITÉ DES COMPTES

### 6.1 La procédure budgétaire

#### 6.1.1 Les budgets

Au 31 décembre 2022, la métropole disposait d'un budget principal et de sept budgets annexes, dont trois relevant du référentiel budgétaire et comptable M57 (« Déchets », « Normandie Seine création » et « Zone d'activité économique ») et quatre, de nature industrielle ou commerciale, du référentiel M4 et ses dérivés (« Transports » (M43), « Eau » et « Assainissement » (M49) et « Énergie calorifique »).

Deux d'entre eux retracent des montants faibles (budget « *Normandie Seine création* ») ou nul (budget « *ZAE* »)<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Décret relatif aux procédures de recueil des signalements émis par les lanceurs d'alerte au sein des personnes morales de droit public, ou de droit privé ou des administrations de l'État.

<sup>12</sup> Il est aussi à noter qu'un « budget climat » a été établi par un prestataire privé – la société Oui-Act en 2022. Toutefois, celui-ci n'ayant pas de valeur juridique ni de réalité comptable, il a été fait le choix de ne pas le traiter dans la partie consacrée à la procédure budgétaire.

Tableau n° 5 : Les budgets de la métropole en 2022

En €	Recettes	%	Dépenses	%
<b>En fonctionnement/exploitation</b>				
<b>Budget principal</b>	<b>363 599 873</b>	<b>50,47 %</b>	<b>342 555 216</b>	<b>49,73 %</b>
<b>Budgets annexes</b>	<b>356 828 526</b>	<b>49,53 %</b>	<b>346 233 647</b>	<b>50,27 %</b>
Transport	140 970 129	19,56 %	145 515 851	21,13 %
Eau	88 502 971	12,29 %	80 044 688	11,62 %
Déchets	66 235 067	9,19 %	64 866 241	9,42 %
Assainissement	53 226 205	7,39 %	49 250 095	7,15 %
Énergie calorifique	4 779 374	0,67 %	4 214 120	0,61 %
Seine création	3 114 780	0,43 %	2 342 652	0,34 %
ZAE	0	0,00 %	0	0,00 %
<b>Total</b>	<b>720 428 399</b>	<b>100,00 %</b>	<b>688 788 863</b>	<b>100,00 %</b>
<b>En investissement</b>				
<b>Budget principal</b>	<b>134 004 784</b>	<b>50,71 %</b>	<b>136 696 632</b>	<b>45,44 %</b>
<b>Budgets annexes</b>	<b>130 270 214</b>	<b>49,29 %</b>	<b>164 120 492</b>	<b>54,56 %</b>
Transport	73 683 290	27,88 %	93 566 241	31,10 %
Eau	25 965 350	9,83 %	26 581 986	8,84 %
Déchets	6 170 164	2,33 %	7 727 953	2,57 %
Assainissement	16 782 507	6,35 %	29 711 233	9,88 %
Énergie calorifique	7 294 737	2,76 %	6 304 506	2,09 %
Seine création	374 166	0,14 %	228 573	0,08 %
ZAE	0	0,00 %	0	0,00 %
<b>Total</b>	<b>264 274 998</b>	<b>100,00 %</b>	<b>300 817 124</b>	<b>100,00 %</b>

Source : tableau CRC d'après le compte financier unique (CFU)

Lors de son précédent contrôle, la chambre avait estimé, en s'appuyant sur l'article L. 1412-2 du CGCT, que pour assurer une gestion individualisée du service des déchets ménagers, la métropole aurait dû instituer une régie dotée d'un conseil d'exploitation dans la mesure où celui-ci constituait un service public administratif et qu'il n'était pas assujéti à la TVA.

Nonobstant cette observation, aucune régie n'a été créée pour assurer la gestion du service déchets, qui demeure financé à titre principal par la taxe d'enlèvement sur les ordures ménagères (TEOM).

La réglementation n'impose le suivi des recettes et des dépenses sous la forme d'un budget annexe que pour les SPIC<sup>13</sup>, les services relevant du secteur social et médico-social, les prestations de service pour le compte d'une autre collectivité et les opérations d'aménagement (lotissements, ZAC, etc.). Les services publics administratifs peuvent faire l'objet d'un suivi individualisé à la condition d'être assujettis à la TVA ou d'être gérés en régie.

Par ailleurs, les budgets « Eau » et « Assainissement », qui sont dépourvus d'autonomie juridique, ont fait l'objet, jusqu'en 2020, d'une gestion séparée et mutualisée – le second étant un budget annexe du premier – qui s'est notamment traduite par l'attribution d'un compte au trésor (c/515) commun, en méconnaissance de la réglementation.

La situation a depuis lors été régularisée.

Toutefois, seuls les budgets « déchets », « ZAE » et « transports » sont pris en compte dans le cadre de la présentation agrégée du budget principal et des budgets annexes (annexe n° D11 des comptes administratifs).

Or, nonobstant l'autonomie financière des régies « Eau », « Assainissement » et « Énergie calorifique », les budgets retraçant les recettes et les dépenses de ces régies constituent bien des budgets annexes de la métropole.

Depuis 2020 le budget « Eau » supporte seul la totalité des charges associées aux comptes clients débiteurs résultant des retards de paiement des factures communes à l'eau et à l'assainissement et, selon la métropole, des admissions en non-valeurs (créances devenues irrécouvrables). Il en résulte une augmentation du besoin en fonds de roulement préjudiciable à la trésorerie de ce budget (cf. *infra*), contrairement au budget « assainissement » qui dispose d'une trésorerie excédentaire.

## 6.1.2 L'information budgétaire et financière

À l'occasion de son précédent contrôle, la chambre avait relevé que les prérogatives du conseil métropolitain en matière de gestion des ressources humaines étaient parfois ignorées. Le régime des délégations appliqué depuis juillet 2020 garantit désormais le respect des prérogatives de l'assemblée délibérante en matière de ressources humaines.

### 6.1.2.1 Les rapports d'orientation budgétaire

Dans son précédent contrôle, la chambre avait souligné que les rapports d'orientation budgétaires (ROB) contenaient des informations très succinctes, un chiffrage des investissements insuffisant et une description des ressources humaines incomplète malgré des rectifications apportées en cours d'instruction.

Ces ROB, qui comptent désormais en moyenne 80 pages, ont été sensiblement enrichis.

Cependant, ils ne comportent aucune information relative aux éléments de rémunération des agents tels que les traitements indiciaires, les régimes indemnitaires, les nouvelles bonifications indiciaires, les heures supplémentaires rémunérées ou encore les avantages en nature, contrairement à ce que prévoit l'article D. 2312-3 du CGCT.

---

<sup>13</sup> Services publics industriels ou commerciaux.

La chambre invite en conséquence la métropole à compléter ses ROB conformément à la réglementation en vigueur.

#### 6.1.2.2 Les états annexés aux comptes administratifs

À l'occasion du précédent contrôle, la chambre avait relevé que les états annexés aux comptes administratifs étaient imparfaitement présentés et avait souligné, concernant l'encours de la dette, des écarts entre les annexes des comptes administratifs et les comptes de gestion. Les engagements hors bilan étaient également imparfaitement retranscrits.

À ce jour, ces états restent perfectibles.

À titre d'illustration, les annexes B8.1 (« *Liste des concours attribués à des tiers* ») ne mentionnent pas le montant des avantages indirects consentis (travaux, prêts de matériels, mises à disposition de locaux, etc.) et contiennent plusieurs erreurs, ainsi que des données divergentes de celles présentées dans les annexes B10 « *liste des organismes dans lesquels la collectivité a pris un engagements financier* », lesquelles ne sont au demeurant pas complétées de manière exhaustive. Les annexes D11 examinées (« *Présentation agrégée du budget principal et des budgets annexes* ») ne mentionnaient pas les budgets annexes « Eau », « Assainissement », « Énergie calorifique » et « Normandie Seine création ».

Des écarts importants mais diminuant au fil des exercices ont également pu être observés entre les données des comptes de gestion et celles figurant dans les annexes - B1.2 (« *État de la dette* ») et B3.1 (« *État des provisions constituées* »).

Ces anomalies s'expliquent principalement par l'absence de prise en compte, pour l'encours de la dette, des dépôts et cautionnement reçus retracés au c/165 et, pour les provisions, des montants retracés au c/15111 « *Provisions pour litiges et contentieux* » du budget principal en 2019 et au c/15182 « *Autres provisions pour risques* » du budget « *Assainissement* » par la suite.

Si la chambre a constaté que lors des réunions du conseil métropolitain, celui-ci est informé des décisions relatives aux cessions, acquisitions et échanges de biens immobiliers prises par le bureau par délégation, elle a pris note de l'engagement pris par la métropole d'annexer à son compte administratif le bilan annuel de ces cessions et acquisitions, conformément aux dispositions de l'article L. 5211-37 du CGCT.

**Recommandation n° 2.** (régularité) : Produire des annexes budgétaires conformes au référentiel budgétaire et comptable M57.

#### 6.1.3 La qualité de la prévision budgétaire

Les taux d'exécution budgétaire en dépenses et en recettes mesurent le rapport entre les charges et les produits réels et l'ensemble des crédits ouverts par le budget primitif, les budgets supplémentaires et les décisions modificatives. Leur analyse permet d'appréhender la qualité de la prévision budgétaire et l'information transmise à l'assemblée délibérante au moment de l'adoption du budget.

La chambre a limité l'analyse au budget principal et aux budgets annexes « Transports » et « Déchets », qui représentent à eux trois environ 80 % des dépenses et des recettes de la métropole.

En fonctionnement, les taux de réalisation des recettes du budget principal ne se sont guère améliorés. Les taux de consommation des crédits (hors virements à la section d'investissement et dépenses imprévues) ont été constamment inférieurs à 97 % (94,36 % en 2021 ; 96,49 % en 2019). Il en est résulté des annulations de crédits en moyenne de plus de 8,77 M€ (14,30 M€ en 2021) alors que les charges de gestion de l'EPCI sont, sauf circonstances particulières comme l'inflation en 2022, largement prévisibles.

En investissement, les taux de consommation des crédits du budget principal apparaissent tout à fait satisfaisants, même si ces chiffres ne reflètent qu'imparfaitement la réalité de l'exécution budgétaire eu égard au caractère injustifié d'une partie importante des montants inscrits par l'EPCI au titre des restes à réaliser en recettes comme en dépenses (cf. *infra*).

#### **6.1.4 La programmation pluriannuelle des investissements**

À la faveur du contrôle de la chambre, la métropole s'est dotée d'une programmation pluriannuelle de ses investissements à cinq ans.

La métropole a recours depuis 2006 à la procédure des autorisations de programme/crédits de paiement (AP/CP) pour la gestion d'une partie de ses investissements.

Au 31 décembre 2021, on recensait 56 AP dont 44 uniquement pour le budget principal, en progression de 180 % depuis 2019 représentant 1,28 Md€ dont 905,28 M€ (70,55 %) restant à financer pour un mandatement de CP de 33,62 M€, soit près de 29 % du total des dépenses d'investissement réalisées tous budgets confondus.

À fin 2023, ces engagements et réalisations ont progressé puisque, le nombre d'AP non échues (sans reste à financer) a atteint 103 (77 pour le budget principal) pour un montant total cumulé voté de 2,1 Md€ dont 1,61 M€ restants à financer (76,4 %) pour un mandatement total de CP de 496,6 M€.

Pour 2024, 250,9 M€ de CP sont prévus ce qui représente, selon la métropole, 73 % du total des dépenses d'investissement inscrites.

Si la plupart des anomalies relevées sur la mise en œuvre de cette pratique (absence de délibération distincte) lors du précédent contrôle de la chambre ont été corrigées, il demeure néanmoins des marges d'amélioration en la matière.

En particulier, contrairement à ce que prévoit l'article L. 5217-10-8 du CGCT, le règlement budgétaire et financier précité ne précise pas les règles relatives à la caducité et à l'annulation des AP, ce à quoi la métropole s'est engagée à remédier.

Par ailleurs, le taux de couverture des AP affectées, qui traduit le nombre d'années nécessaire pour solder les AP votées, a atteint au 31 décembre 2021, pour le budget principal, 22,33 ans, soit un niveau particulièrement élevé et en très forte augmentation depuis 2019, la métropole soulignant sur ce point l'importance de l'opération d'aménagement de l'écoquartier Flaubert.

Jusqu'en 2020, le montant des AP affectées non couvertes par des CP au 1<sup>er</sup> janvier de chaque exercice ne correspondait pas à celui arrêté au 31 décembre de l'année précédente alors que ces montants devraient être strictement concordants.

La métropole dispose d'un outil de suivi informatique consolidé de ses AP/CP depuis 2022.

## 6.2 La fiabilité des comptes

### 6.2.1 Les démarches d'amélioration conduites avec les services financiers de l'État

Une convention de services comptables et financiers signée le 17 avril 2018 entre la métropole et la DRFIP avait déjà identifié plusieurs axes d'amélioration : entres autres, l'optimisation et la fiabilisation des bases fiscales et l'amélioration de la chaîne de recouvrement des recettes non fiscales.

Par la suite, la métropole a conclu, le 19 décembre 2019, une convention de contrôle allégé en partenariat de la dépense avec les services de la trésorerie, portant sur les subventions et participations et mentionnant un niveau de risque faible à la suite des conclusions positives d'un diagnostic réalisé par la DRFIP en juin 2019.

Au premier semestre 2023, l'EPCI était en cours de négociation avec la DRFIP pour la signature d'une nouvelle convention de services comptables et financiers, visant notamment le développement des échanges entre l'ordonnateur et le comptable, l'amélioration et la fiabilisation du suivi comptable de l'actif, un contrôle exhaustif des recettes et des dépenses.

### 6.2.2 Les flux entre le budget principal et les budgets annexes

Plusieurs anomalies comptables ont été relevées concernant les opérations entre le budget principal et les budgets annexes.

En matière de remboursement de frais notamment, en application des instructions budgétaires et comptables, le solde créditeur du c/70872 « *Remboursement de frais par les budgets annexes* » du budget principal doit être égal à la somme des soldes débiteurs des c/62872 « *Remboursement de frais aux budgets annexes et aux régies* » des budgets M57 et c/62872 « *Remboursement de frais* » des budgets M4 concernés. Or des écarts importants sont constatés chaque année (2,25 M€ en moyenne par an depuis 2019).

Il en est de même, bien que dans une moindre mesure, concernant les mises à disposition de personnels facturées aux budgets annexes et aux régies (écart d'environ 240 000 € chaque année entre le solde créditeur du c/70841 du budget principal et le solde débiteur du c/6215 « *Personnel affecté par la collectivité de rattachement* » du budget « *Énergie calorifique* »).

Ces erreurs sont de nature à porter atteinte à l'image fidèle et à la sincérité des comptes de la métropole.

La chambre l'invite en conséquence à se conformer à ses obligations en la matière, ce que la métropole s'est engagée à faire dès 2024.

### 6.2.3 Les opérations de fin d'exercice

#### 6.2.3.1 Les comptes d'attente

Les comptes d'attente, qui enregistrent provisoirement les opérations qui ne peuvent être imputées de façon certaine ou définitive à un compte déterminé au moment où elles doivent être enregistrées, ou qui exigent une information complémentaire ou des formalités particulières, ont été contrôlés et n'appellent pas d'observation.

### 6.2.3.2 Les restes à réaliser

En application de l'article R.2311-11 du CGCT, les restes à réaliser correspondent aux seules dépenses engagées non mandatées et non rattachées ainsi qu'aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre et non rattachées. Ils sont reportés au budget de l'exercice suivant. Ils s'ajoutent au résultat de l'exercice budgétaire et à celui des exercices antérieurs avec lesquels ils contribuent à former le résultat cumulé porté au compte administratif. La prise en compte des restes à réaliser a des conséquences sur la détermination du besoin de financement de la section d'investissement, et donc sur l'affectation du résultat de l'exercice.

Malgré le recours aux AP/CP depuis 2006, le montant des restes à réaliser en investissement est demeuré élevé sur l'ensemble de la période sous revue, oscillant en dépenses entre 63,66 M€ (2019) et 76,08 M€ (2020) pour le budget principal et entre 24,53 M€ (2019) et 42,85 M€ (2020) pour les budgets annexes ; et, en recettes, entre 18,15 M€ (2020) et 49,33 M€ (2022) pour le budget principal et entre 10,91 M€ (2022) et 19,58 M€ (2020) pour les budgets annexes.

Le contrôle a porté sur un échantillon des restes à réaliser inscrits aux comptes administratifs de 2021 représentant 18,32 % du montant total des restes à réaliser inscrits en dépenses (19,80 M€ sur 108,10 M€) et 64,19 % des recettes (22,63 M€ sur 35,24 M€).

Ce contrôle a révélé plusieurs anomalies : en dépenses, des erreurs de reprise des montants engagés<sup>14</sup> et la prise en compte irrégulière d'engagements signés postérieurement au 31 décembre de l'année d'inscription des restes à réaliser<sup>15</sup> en recettes : la chambre constate des erreurs de reprise des montants prévus<sup>16</sup> et la prise en compte irrégulière de montants provisionnels<sup>17</sup>.

Au total, ces anomalies représentent en dépenses 6,43 M€, soit 32,48 % de l'échantillon contrôlé, et, en recettes : 2 M€, soit 8,84 % de l'échantillon contrôlé, ce qui est de nature à fausser le résultat de plus de 4 M€.

### 6.2.3.3 Les provisions

En application du principe de prudence, le provisionnement est une technique comptable qui permet de constater une dépréciation ou un risque ou bien encore d'étaler dans le temps une

---

<sup>14</sup> Par exemple, s'agissant du budget principal, des montants de 1,40 M€ et 845 977 € ont été inscrits en 2021 en restes à réaliser concernant le rachat de terrains nécessaires à l'aménagement du quartier Rouen Flaubert et des équipements pour personnes à mobilité réduite sans que des mandats aient été émis alors que les délibérations y afférentes adoptées les 13 décembre et 5 juillet 2021 mentionnent des montants de 697 790 € et 441 936 (lot n° 2) au titre de ces deux opérations.

<sup>15</sup> Par exemple, s'agissant du budget « Transports », un montant de 720 000 € a été inscrit en 2021 en restes à réaliser concernant des véhicules de réseau alors que l'accord-cadre correspondant a été signé le 28 janvier 2022.

<sup>16</sup> Par exemple, s'agissant du budget principal, un montant de 660 889 € a été inscrit en 2021 en restes à réaliser concernant le programme d'investissement d'avenir (PIA) alors que la convention conclue avec la Caisse des dépôts et des consignations le 7 mai 2020 prévoit un montant de 5,2 M€ et que le total des titres émis s'élève à 1,22 M€, soit un reste à réaliser justifié de 3,98 M€.

<sup>17</sup> Par exemple, s'agissant du budget principal, un montant total de 3,31 M€ a été inscrit en 2021 en restes à réaliser concernant les délégations d'aide à la pierre alors que les conventions de financement y afférentes conclues entre décembre 2018 et 2020 prévoient un montant total de 4,69 M€ à ce titre. La convention relative à l'exercice 2021 (1,53 M€) ne comportait ni date ni signature.

charge. Il s'agit d'une dépense obligatoire pour les collectivités et EPCI de plus de 3 500 habitants en application de l'article L. 2321-2 du CGCT.

Au cours de la période sous revue, la métropole a constitué des provisions relevant exclusivement du régime semi-budgétaire afin de couvrir les risques résultant notamment des litiges ainsi que des dépréciations pour compte de tiers, qui appellent plusieurs observations.

**Tableau n° 6 : Évolution du solde des comptes de provisions au 31/12**

<i>En €</i>	2019	2020	2021	2022
<i>Provision pour litiges (c/1511)</i>	1 952 707	5 113 707	5 113 707	3 161 000
<i>dont budget transports</i>	0	3 161 000	3 161 000	3 161 000
<i>dont budget principal</i>	1 952 707	1 952 707	1 952 707	0
<i>Provision pour dépréciation (c/491)</i>	916 701	474 877	3 286 364	4 206 491
<i>dont budget eau</i>	516 808	0	2 014 298	2 528 890
<i>dont budget assainissement</i>	399 893	474 877	1 272 066	1 610 501
<i>dont budget principal</i>	0	0	0	32 000
<i>dont budget Normandie Création</i>	0	0	0	21 000
<i>dont budget déchets</i>	0	0	0	12 000
<i>dont budget transports</i>	0	0	0	2 100
<i>Autres provisions (c/15182)</i>	29 728	29 728	29 728	29 728
<i>dont budget assainissement</i>	29 728	29 728	29 728	29 728
<b>Total</b>	<b>2 899 136</b>	<b>5 618 312</b>	<b>8 429 799</b>	<b>7 397 219</b>

Source : tableau CRC d'après les comptes de gestion

#### 6.2.3.3.1 Les provisions pour litiges

En application de l'article R. 2321-2 du CGCT, une provision doit être constituée dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre l'EPCI à hauteur du montant estimé de la charge qui pourrait en résulter.

Au cours de la période sous revue, l'EPCI a été partie à plusieurs contentieux dont certains présentaient des enjeux financiers significatifs (par exemple : une requête indemnitaire de 486 708,53 € de la société GRDF en réparation du préjudice supposé subi du fait du déplacement du réseau situé dans le sous-sol du boulevard des Belges, à Rouen<sup>18</sup>) sans pour autant constituer de provisions pour litiges.

À la suite du prononcé par le tribunal administratif de Rouen de deux jugements en date respectivement du 13 juin 2017 et du 18 juillet 2017 condamnant plusieurs sociétés à verser *in solidum* à la métropole une somme de 5,87 M€ en dédommagement des malfaçons constatées dans le cadre de l'exécution des travaux de construction de plusieurs lignes du réseau de transport collectif *TEOR*, une provision de 3,16 M€ a été constituée et enregistrée à tort comme

<sup>18</sup> Au cas d'espèce, le tribunal administratif a, par ordonnance du 11 avril 2022 donné acte du désistement de la société GRDF au motif que le conseil de cette dernière n'avait pas déposé le mémoire récapitulatif demandé par le juge dans le délai imparti. La société a interjeté appel et demandé à ce que l'affaire soit renvoyée au tribunal administratif compétent.

une provision pour risque au budget « Transports ». Cette provision aurait dû être enregistrée comme une provision pour dépréciation des comptes de tiers.

Selon la métropole le montant retenu correspondait à la différence entre les titres émis en 2017 et les montants effectivement réglés à ce titre, sans que la chambre ait pu vérifier cette affirmation faute de production des pièces justificatives.

Les provisions pour litiges n'ont pas vocation à couvrir des risques d'irrecouvrabilité de titre de recettes mais doivent permettre à l'EPCI de faire face au paiement de dommages-intérêts, d'indemnités ou de frais de procès conformément à ce que prévoient les différentes nomenclatures budgétaires et comptables.

#### 6.2.3.3.2 Les provisions pour dépréciation des comptes de tiers

Depuis 2022, la métropole estime le risque d'irrecouvrabilité en appliquant un taux de 15 % au solde des états des restes à recouvrer au 31 décembre des exercices n - 2 et antérieurs à la suite d'une demande du comptable public de l'ensemble des budgets, méthode qui semble plus pertinente que la précédente qui consistait à appliquer un taux de 2 % au montant de l'ensemble des titres facturés au titre des seuls budgets « Eau » et « Assainissement ».

S'il est possible, pour évaluer le risque d'irrecouvrabilité à couvrir, d'adopter une méthode statistique en cas de volumétrie importante des restes à recouvrer, il convient de distinguer le cas des « opérations courantes » (montants individuels non significatifs, mais qui agrégés, représentent des enjeux financiers importants) des « opérations exceptionnelles » (créances individuelles de montant important ou litiges particulièrement identifiés) qui doivent en principe faire l'objet d'une analyse *in concreto* et concertée avec le comptable afin d'aboutir à une évaluation la plus précise possible du montant de la provision à constituer.

#### 6.2.3.3.3 Les autres provisions

Régie par la nomenclature M57 depuis 2015, la métropole a omis de constituer d'autres provisions obligatoires : les provisions pour risques et charges sur emprunts (c/152) qui doivent être constituées lorsque l'encours de la dette comprend des emprunts structurés ou « complexes », ce qui est le cas de la métropole, et les provisions pour comptes épargne-temps (c/154), qui doivent être constituées pour chaque jour épargné (31 533 jours au 31 décembre 2021, représentant une valorisation théorique maximum de 3,20 M€) et non pas uniquement pour les jours monétisés (327 300 € en 2023).

À la faveur du contrôle de la chambre, la métropole a inscrit une provision pour comptes épargne-temps d'un montant de 1,96 M€ (valeur calculée au 31/12/2022) pour tous les budgets soumis à la M57.

## 6.2.4 Le suivi du patrimoine et des amortissements

### 6.2.4.1 Le suivi du patrimoine

En application des différentes instructions budgétaires et comptables, l'ordonnateur doit tenir un inventaire physique et un inventaire comptable. L'inventaire physique a pour objet de justifier de la réalité physique des biens et de permettre de connaître précisément l'état des immobilisations (état de vétusté) et certaines de leurs caractéristiques (ex : surface des biens, service détenteur, prix d'achat, coût d'entretien annuel, etc.). Il est alimenté par chaque service

gestionnaire au moment de l'entrée du bien dans le patrimoine. L'inventaire comptable doit permettre à l'EPCI de connaître ses immobilisations sur le volet financier, y compris leur amortissement.

Au cours de l'instruction, l'EPCI n'a pu fournir que cinq inventaires physiques relatifs seulement à des biens mobiliers, mentionnant pour la plupart d'entre eux seulement des quantités de biens, et pour l'un seulement des documents transmis, les prix associés aux biens recensés.

La chambre a par ailleurs relevé des écarts préoccupants entre les données figurant dans les inventaires comptables de la métropole et les états de l'actif produits par le comptable public tant en valeur brute (+ 6,93 M€ au 31 décembre 2021 dont 6,53 M€ uniquement pour le budget « Eau ») qu'en valeur nette (19,22 M€ à la même date dont + 21,98 M€ pour le budget principal, + 6,18 M€ pour le budget « Eau », - 6,99 M€ pour le budget « Assainissement » et - 2,04 M€ pour le budget « Transports »).

Selon l'ordonnateur, ces anomalies s'expliqueraient principalement par le fait qu'en dépit du transfert à la métropole de nouvelles compétences, de nombreux biens n'ont pas fait l'objet d'une mise à disposition et donc d'une valorisation dans le patrimoine de l'EPCI.

La chambre demande à la métropole de se doter d'un inventaire physique de ses biens meubles et immeubles, de mettre en place des contrôles de cohérence avec le comptable en matière de suivi des immobilisations, et d'achever le travail d'intégration des biens mis à sa disposition par d'autres collectivités dans le cadre de transferts de compétences.

**Recommandation n° 3.** (régularité) : Se doter d'un inventaire physique du patrimoine (référentiels budgétaires et comptables).

#### 6.2.4.2 Le schéma directeur immobilier

Le précédent contrôle de la chambre avait notamment mis en exergue un défaut de formalisation de la stratégie immobilière d'implantation de ses services. Par suite, la métropole a entrepris l'élaboration d'un schéma directeur immobilier (SDI) qui – selon une note du président de l'EPCI en date du 21 novembre 2022 – devrait être achevé en 2024 « sous réserve d'un ETP en renfort ».

En réponse au rapport d'observations provisoires, la métropole a indiqué que le recrutement d'un agent est intervenu le 1<sup>er</sup> juin 2023 et que 150 000 € de crédits ont été inscrits au budget primitif de 2024 pour réaliser ce schéma. Elle a également précisé qu'à ce stade et sur la base de deux études préalables réalisées en 2022-2023 (stratégie foncière sur le périmètre du parc de Cailly, performance énergétique du patrimoine immobilier), une mission d'étude préalable à l'élaboration du schéma précité a été lancée afin de définir plus finement la stratégie de rationalisation de l'occupation immobilière et de répondre aux objectifs contribuant à la transition énergétique, une analyse sur une quinzaine de sites étant attendue.

#### 6.2.4.3 Les amortissements

Les durées d'amortissement théoriques, arrêtées en dernier lieu par délibération du 8 octobre 2018, sont conformes aux barèmes fixés par les différentes instructions budgétaires et comptables applicables. Toutefois, nombre d'immobilisations d'importance n'ont pas donné

lieu à amortissement sur l'ensemble de la période contrôlée, alors même qu'elles y étaient soumises. Ces anomalies avaient déjà été relevées par la chambre lors de son précédent contrôle.

En outre, alors qu'en application des différentes instructions budgétaires et comptables, les opérations de travaux en cours enregistrées au chapitre 23 doivent, après réalisation, être intégrées au chapitre 21 « immobilisations corporelles » correspondants, le solde des comptes du chapitre 23 de l'EPCI, tous budgets confondus, excédait au 31 décembre 2022, 67,5 M€ (plus précisément 67 509 189 € dont, pour le budget principal, 27 872 094 €), soit un niveau particulièrement important, qui avait également été souligné par la chambre lors de son précédent contrôle.

Cette intégration déclenchant l'amortissement pour les biens visés par l'article R. 2321-1 du CGCT précité, de très nombreuses opérations d'équipement pourtant achevées n'ont pas donné lieu durant la période contrôlée à amortissement.

En réponse au rapport d'observations provisoires, la métropole a indiqué qu'elle opérerait le transfert des opérations du chapitre 23 vers le chapitre 21 pour les budgets énergie calorifique, Rouen Seine création, eau et assainissement et qu'elle entend s'y atteler pour le budget annexe transport dans le cadre de la future concession et à terme pour le budget principal.

La chambre invite une nouvelle fois la métropole à procéder à l'amortissement de l'ensemble des immobilisations amortissables acquises à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1996 visées par l'article R. 2321-1 du CGCT dès leur mise en service, ainsi qu'à l'apurement régulier des comptes d'immobilisations en cours.

**Recommandation n° 4. (régularité) :** Procéder à l'amortissement de l'ensemble des immobilisations (référentiels budgétaires et comptables).

## 7 LA SITUATION FINANCIÈRE

Assujettie de droit à l'instruction budgétaire et comptable « M57 développée », la métropole Rouen Normandie s'est portée candidate à l'expérimentation, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022, du compte financier unique (CFU)<sup>19</sup>, compte commun à l'ordonnateur et au comptable, substitué au compte de gestion et au compte administratif, et qui a vocation à devenir, à partir de 2024, la nouvelle présentation des comptes locaux.

L'analyse de la situation financière a porté plus particulièrement sur la stratégie financière, l'évolution des produits et des charges de gestion, les investissements et la situation bilancielle.

Au vu du poids des budgets annexes (en 2022, le budget principal représentait moins de 53 % du total des produits et charges de gestion et 55 % du total des recettes et dépenses d'investissement de la métropole) et des enjeux en présence, il a été fait le choix de traiter, pour

---

<sup>19</sup> L'article 242 de la loi de finances pour 2019 modifié par l'article 137 de la loi de finances pour 2021 a permis à des collectivités et des établissements publics de coopération intercommunale d'expérimenter un compte financier unique (CFU), pour une durée maximale de trois exercices budgétaires. L'expérimentation débute à partir des comptes de l'exercice 2021 et se poursuivra jusqu'aux comptes de l'exercice 2023. L'expérimentation du CFU par la métropole Rouen Normandie porte sur les comptes des exercices 2022 et 2023.

le cycle de fonctionnement, du budget principal et des principaux budgets annexes, et, pour le cycle d'investissement et la situation bilancielle, de l'ensemble des budgets de la métropole.

Avertissement

*Pour réaliser son analyse, la chambre a procédé à des retraitements des comptes de gestion des exercices 2019 à 2021 et du CFU de l'exercice 2022. À titre principal, les atténuations de charges n'ont pas été traitées comme des produits mais ont été soustraites des charges et, symétriquement, les atténuations de produits n'ont pas été traitées comme des charges mais ont été soustraites des produits.*

*Ainsi, les montants de produits et de charges figurant dans les tableaux qui suivent diffèrent-ils et sont souvent très inférieurs aux chiffres figurant dans les comptes de gestion et dans le CFU (par exemple, pour l'exercice 2022, le montant total des recettes de gestion du budget principal mentionné dans le CFU s'élève à 361 077 232 €, alors que, pour la chambre, il s'élève à 259 788 564 €, soit une différence en moins de 101 M€, correspondant aux atténuations de produits). Ces écarts ne remettent toutefois pas en cause l'appréciation d'ensemble qui peut être portée sur la situation financière de l'EPCI.*

Les principaux points saillants de la situation financière des budgets annexes sont présentés en annexe 3.

## **7.1 La solidarité avec les communes membres**

### **7.1.1 Les dispositifs de soutien aux communes membres**

En sus de la dotation de solidarité communautaire (14 M€ en moyenne par an), la métropole met en œuvre plusieurs dispositifs de soutien aux communes membres.

Elle accorde des abattements en matière d'attributions de compensation (AC) concernant la voirie, et les réseaux d'énergie, ainsi que les emprunts. S'agissant de la voirie et des réseaux d'énergie, la métropole retient une durée de vie de 15 ans au titre de l'amortissement au lieu de 10 ans en principe et a mis en place un plafonnement de l'écart à la moyenne à + de 20 % de la facturation dans les AC des communes ayant davantage entretenu la voirie et les réseaux d'énergie par rapport à leur strate. Ces deux mesures représentent, selon le rapport de la commission locale d'évaluation des transferts de charges, une décote d'environ 9,2 M€ à l'échelle du bloc communal.

Pour ce qui concerne les emprunts, la métropole applique un mécanisme de reprise d'emprunts théoriques faisant l'objet d'un remboursement dégressif jusqu'en 2029 pour un montant d'environ 50 M€.

La métropole accorde également aux communes des fonds de concours généraux ou spécifiques (aide à l'investissement local, aide à la construction et à la réhabilitation de piscines, aides à l'aménagement des petites communes). Les fonds de concours octroyés le sont toutefois dans des conditions qui n'apparaissent pas toujours pleinement conformes à la réglementation.

Conformément à l'article L. 5216-5 VI du CGCT, les trois conditions cumulatives suivantes doivent être réunies pour l'octroi de fonds de concours :

- 1) un projet communal ayant pour objet la réalisation d'un investissement, y compris les études qui y sont liées ;
- 2) l'accord concordant de l'assemblée délibérante de l'EPCI et du/des conseils municipaux concernés ;
- 3) le montant octroyé par l'EPCI à une commune doit être inférieur ou égal au montant restant à la charge de la commune, hors subventions.

Chaque fonds de concours est plafonné à 50 % du solde de l'opération restant à charge.

De plus, la commune qui est maître d'ouvrage doit assurer un financement de 20 % minimum du montant total HT des financements apportés au projet par des personnes publiques, fonds de concours et apports de la commune compris.

Si les fonds de concours accordés au cours de la période sous revue n'ont jamais dépassé 50 % du montant total des opérations financées, il n'a pas été possible à la chambre, en l'absence d'un suivi précis par l'EPCI des plans de financement des projets aidés par ce dernier, de vérifier le respect de la condition tenant à la participation minimale de 20 % par la commune bénéficiaire.

La chambre invite la métropole à faire preuve d'une plus grande vigilance quant au respect des règles d'attribution de fonds de concours à ses communes membres.

### **7.1.2 L'absence persistante de pacte financier et fiscal**

Nonobstant l'observation qui lui en avait été faite par la chambre lors de son précédent contrôle, la métropole ne dispose toujours pas d'un véritable pacte financier et fiscal (PFF).

### **7.1.3 Le versement de la dotation de solidarité communautaire en l'absence de pacte financier et fiscal**

Le PFF est un instrument privilégié pour traduire financièrement les priorités stratégiques du territoire et la solidarité intercommunale. Le législateur l'a voulu obligatoire pour les communautés ayant signé un contrat de ville, ce qui est le cas de la Métropole Rouen Normandie. Cet outil lie les communes et leur intercommunalité sur le plan politique et permet de traduire les principales orientations en matière d'engagements financiers, de projets et de solidarité pour la mandature.

Le PFF permet de se donner des principes et de les décliner en règles, tout en laissant de la souplesse dans leur mise en œuvre. Il expose les méthodes permettant de dégager les moyens nécessaires à la conduite d'un projet intercommunal, tout en assurant la continuité de financement de politiques communales.

Selon la métropole, un compromis avec la plupart des élus communautaires aurait été trouvé afin de ne pas adopter un tel pacte, susceptible de remettre en cause l'existence des dispositifs de solidarité communautaires précités.

À défaut d'avoir adopté un PFF, la métropole a fait le choix, comme le lui permet le III de l'article L. 5211-28-4 du CGCT, de verser une dotation de solidarité communautaire à treize de ses communes membres.

## 7.2 L'évolution des produits et des charges de gestion consolidés

Tableau n° 7 : Évolution des produits et des charges de gestion consolidés

En €	2019	2020	2021	2022
Produits de gestion	541 837 636	552 465 035	553 185 425	590 069 108
- Produits réciproques	38 157 864	41 037 970	23 168 527	39 411 065
= Produits de gestion consolidés, tous budgets (A)	503 679 773	511 427 065	530 016 898	550 658 043
Charges de gestion	407 997 644	427 437 388	402 616 586	495 091 103
- Charges réciproques (hors charges exceptionnelles et financières)	38 157 864	41 037 970	23 168 527	41 774 901
= Charges de gestion consolidées, tous budgets (B)	369 839 780	386 399 419	379 448 059	453 316 202
Excédent brut de fonctionnement consolidé, tous budgets (A-B)	133 839 993	125 027 646	150 568 839	97 341 841
<i>en % des produits de gestion consolidés</i>	26,6 %	24,4 %	28,4 %	17,7 %
+ Résultat financier consolidé (réel)	- 10 025 783	- 9 820 216	- 8 635 241	- 7 941 695
+/- Solde des opérations d'aménagements de terrains (ou +/- values de cession de stocks)	779 241	- 128 095	- 265 211	- 457 654
+ Résultat exceptionnel consolidé (réel, hors cessions)	- 2 966 250	1 231 983	- 3 965 728	- 6 059 867
= CAF brute consolidée, tous budgets	121 627 200	116 311 317	137 702 660	82 882 625
<i>en % des produits de gestion consolidés</i>	24,1 %	22,7 %	26,0 %	15,1 %
- Annuité en capital de la dette consolidée	37 974 916	41 004 962	40 524 204	46 016 017
= CAF nette ou disponible consolidée, tous budgets	83 652 285	75 306 355	97 178 456	36 866 609
<i>en % des produits de gestion consolidés</i>	16,6 %	14,7 %	18,3 %	6,7 %

Source : tableau CRC d'après les comptes de gestion et du CFU

Bien qu'affectée par les effets de la crise sanitaire, la situation financière de la métropole, reflétée par l'excédent brut de fonctionnement, a été globalement saine jusqu'en 2021. Elle s'est

très nettement détériorée à partir de l'exercice 2022 pour tous les budgets en raison notamment des effets des tensions inflationnistes liées à la crise énergétique.

Une fois neutralisés les flux réciproques entre le budget principal et les budgets annexes (35,44 M€ en moyenne par an), les produits de gestion consolidés ont progressé de + 9,33 % depuis 2019 pour atteindre 550,66 M€ au 31 décembre 2022, tandis que les charges de gestion ont crû dans le même temps de + 22,57 %, passant de 369,84 M€ à 453,32 M€. Il en est résulté une forte baisse de l'excédent brut de fonctionnement consolidé, qui est passé de 133,84 M€ à 97,34 M€.

Ce dernier représentait, au 31 décembre 2022, 17,68 % du total des produits de gestion, soit un niveau qui pouvait être encore jugé satisfaisant.

En réponse au rapport d'observations provisoires, la métropole explique la dégradation de l'excédent brut de fonctionnement consolidé par la conjonction des augmentations des montants des contributions forfaitaires d'exploitation aux délégataires de transport, de la masse salariale (hausse du point d'indice), celle des coûts des fluides liée aux effets de la crise énergétique ayant été limitée par la mise en œuvre d'un plan de sobriété. Selon elle, cette dégradation serait conjoncturelle, les premières tendances pour de 2023 faisant état du redressement de cet indicateur, sans pour autant avoir retrouvé son niveau de début de période.

## 7.3 Le budget principal

### 7.3.1 Les produits de gestion du budget principal

Au cours de la période sous revue, les produits de gestion du budget principal ont augmenté facialement de 11 %, passant de 234,01 M€ à 259,78 M€. La plus grande partie de cette augmentation (+ 7,1 %) a eu lieu entre 2021 et 2022.

Il convient toutefois de neutraliser, dans les produits de gestion de l'exercice 2022, le produit de la cession des équipements industriels (terrains préemptés et machines) du site de la Chapelle-Darblay de Grand-Couronne et Petit-Couronne acquis puis aussitôt revendus cette année-là à Véolia Environnement<sup>20</sup>.

Après neutralisation de cette opération, l'augmentation des produits de gestion du budget principal au cours de la période sous revue n'est que de 7,4 %.

---

<sup>20</sup> À la demande du trésorier, cette opération a été comptabilisée au compte 7068 « *Autres marchandises* » pour un montant de 8 563 964 €, sans qu'il s'agisse intrinsèquement d'une ressource d'exploitation. S'agissant de biens acquis par la métropole pour être cédés (et qui ont été effectivement cédés) quelques jours après leur acquisition, cette opération ne pouvait être comptabilisée au chapitre 21.

Tableau n° 8 : Évolution des produits de gestion du budget principal

En €	2019	2020	2021	2022
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	156 952 709	159 443 160	148 877 767	156 990 343
+ Fiscalité reversée	- 50 127 343	- 49 975 248	- 49 699 828	- 51 386 552
= Fiscalité totale (nette)	106 825 366	109 467 912	99 177 939	105 603 791
+ Ressources d'exploitation (dont produits exceptionnels réels)	17 406 970	20 058 196	22 424 989	35 227 617
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	109 778 916	111 029 077	120 888 569	118 957 156
+ Production immobilisée, travaux en régie	0	0	0	0
= Produits de gestion <sup>21</sup>	234 011 252	240 555 185	242 491 497	259 788 564
- Opération site Chapelle Darblay				- 8 563 964
= Produits de gestion hors opération Chapelle Darblay	234 011 252	240 555 185	242 491 497	251 224 600

Source : tableau CRC d'après les comptes de gestion et du CFU

### 7.3.1.1 Les ressources fiscales du budget principal

Depuis sa création, la métropole relève du régime de la fiscalité professionnelle unique, qui se caractérise notamment par le fait qu'elle perçoit l'ensemble des produits liés à la fiscalité professionnelle (cotisation foncière des entreprises (CFE), cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, impositions forfaitaires de réseau, taxe sur les surfaces commerciales), les produits résultant des taux additionnels fixés au titre des taxes « ménages » (taxe foncière sur les propriétés bâties et taxe foncière sur les propriétés non bâties, taxe d'habitation sur les résidences secondaires) ainsi que la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties.

Au cours de la période contrôlée, les ressources fiscales propres, qui ont représenté en moyenne 52,82 % du total des produits de gestion du budget principal, ont connu une évolution contrastée alternant hausse (+ 1,59 % entre 2019 et 2020) et baisse (- 6,62 % entre 2020 et 2021, en raison de la réforme de la fiscalité des entreprises (« impôts de production ») - Cf. *infra*. Elles s'élevaient à 157 M€ fin 2022, soit le même niveau que celui constaté en 2019.

Les impôts et taxes perçus par la métropole se composent désormais essentiellement :

- d'une fraction de la TVA en compensation de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales<sup>22</sup> (56,74 M€ en moyenne par an depuis 2021) ;

<sup>21</sup> Déduction faite des atténuations de produits.

<sup>22</sup> Le produit de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires s'élève en moyenne à 2,2 M€ par an.

- de la cotisation foncière des entreprises (44,4 M€ en moyenne par an depuis 2021 pour le produit issu de l'application des taux de base auxquels il faut rajouter environ 16 M€ au titre des compensations présentées *infra*) ;
- de la cotisation sur la valeur ajoutée (38,75 M€ en moyenne par an<sup>23</sup>) en cours de suppression progressive.

La métropole perçoit également les produits issus d'autres impôts, dont la taxe sur les surfaces commerciales (7,23 M€ en moyenne par an), l'impôt forfaitaire sur les entreprises de réseaux (2,13 M€ en moyenne par an), la taxe de séjour (1,2 M€ en moyenne par an) et la taxe sur la consommation finale d'électricité (755 170 € en moyenne par an).

Les taux votés par la métropole au titre de la fiscalité professionnelle unique sont demeurés inchangés au cours de la période sous revue. Le produit de la CFE a néanmoins augmenté de 700 000 € en raison du dynamisme des bases d'imposition.

Ces taux se situent à des niveaux comparativement bas – les taux de la taxe d'habitation sur les propriétés secondaires, de la taxe foncière sur les propriétés non bâties et de la cotisation foncière des entreprises sont inférieurs respectivement de 2,67, 4,73 et 3,26 points à la moyenne constatée en 2021 dans les autres métropoles, et la taxe foncière sur les propriétés bâties n'a jamais été levée sur le territoire communautaire. La métropole dispose ainsi, au moins théoriquement, de marges de manœuvre fiscale.

**Tableau n° 9 : Évolution des taux de fiscalité locale**

En %	2019	2020	2021	2022	Moyenne de la strate 2021
TH	8,35	8,35	8,35	8,35	11,02
TFPB	0	0	0	0	3,06
TFPNB	2,6	2,6	2,6	2,6	7,33
CFE	26,03	26,03	26,03	26,5	29,76

Source : tableau CRC d'après données de la métropole

Après la crise sanitaire, la métropole a mis en place plusieurs dispositifs d'exonérations fiscales exceptionnelles de la contribution économique territoriale dans le but de favoriser la reprise d'activité des entreprises se situant sur le territoire communautaire. Si elles ont bénéficié en 2022 à 469 entreprises, ces mesures d'exonération ont été d'une ampleur très limitée, puisqu'elles n'ont entraîné pour la métropole qu'une perte de recettes d'environ 200 000 €, soit un montant très modeste à son échelle.

<sup>23</sup> À noter qu'à compter de l'exercice 2024, la CVAE (« impôt de production ») sera remplacée, comme pour la taxe d'habitation, par une fraction de la TVA (dotation) établie sur la base de la moyenne des montants perçus à ce titre au cours de la période 2020-2023.

Elle perçoit également chaque année d'importantes recettes issues de la fiscalité reversée. Au cours de la période sous revue, celles-ci ont représenté en moyenne 12,95 % du total des produits de gestion du budget principal.

La métropole a ainsi reçu 38,81 M€ par an au titre du fonds national de garantie individuelle de ressources (FNGIR), destiné à compenser les conséquences financières de la suppression de la taxe professionnelle, et 4,81 M€ en moyenne par an au titre des versements du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), principal mécanisme de péréquation horizontale pour le bloc communal.

Elle a fait le choix d'une répartition du FPIC selon le régime de droit commun prévu à l'article L. 2336-3 du CGCT<sup>24</sup>. Les versements perçus à ce titre ont progressé de + 26,54 % au cours de la période contrôlée, passant de 4,17 M€ à 5,27 M€. Cette évolution résulte principalement de la hausse du coefficient d'intégration fiscale (CIF<sup>25</sup>), passé de 0,404173 à 0,405588, et de l'augmentation plus rapide du revenu par habitant moyen et du potentiel financier agrégé par habitant moyen<sup>26</sup>. Le CIF de la métropole reste toutefois inférieur à la moyenne nationale des métropoles (en 2022 : 0,461448).

### 7.3.1.2 Les autres recettes de gestion du budget principal

Les ressources institutionnelles, qui ont représenté en moyenne 34,04 % du total des produits de gestion du budget principal, ont également progressé de + 8,36 % au cours de la période sous revue, passant de 109,78 M€ à 118,96 M€, évolution qui ne rend toutefois pas compte de la progression jusqu'en 2021 (+ 10,12 %) puis de la baisse de - 1,60 % observée en 2022.

La dotation globale de fonctionnement a baissé, passant de 63,48 M€ à 60,84 M€.

Le montant total des allocations compensatrices versées par l'État au titre des différentes réformes fiscales (Cf. *supra*) a été multiplié par 2,7, passant de 5,88 M€ à 15,82 M€.

Au cours de la même période, les ressources d'exploitation n'ont représenté que 8,07 % du total des produits de gestion du budget principal. Leur montant a néanmoins doublé, du fait principalement de l'augmentation des recettes perçues au titre des excédents et redevances sur services publics et industriels (10,62 M€ en 2022, soit + 131,80 % depuis 2019), des remboursements de frais (6,69 M€ en 2022, soit + 45,24 % par rapport à 2019), des recettes du domaine (2,96 M€ en 2022, soit + 38,60 % par rapport à 2019) et, depuis 2022, des ventes de marchandises et produits finis (8,56 M€). Les revenus locatifs et redevances hors délégations

---

<sup>24</sup> Selon le II de cet article, le prélèvement calculé pour chaque ensemble intercommunal est réparti entre l'EPCI et ses communes membres en fonction du CIF, puis entre les communes membres en fonction du potentiel financier par habitant de ces communes. D'autres répartitions sont possibles, notamment une répartition dite « libre » qui nécessite une délibération à l'unanimité du conseil de l'EPCI ; ou la majorité des deux tiers du conseil de l'EPCI et de l'accord de toutes les communes (à la majorité simple). Les délibérations de répartition dérogatoires doivent être prises dans un délai de deux mois à compter de la réception de la notification FPIC de la préfecture.

<sup>25</sup> Le CIF permet de mesurer l'intégration d'un EPCI au travers du rapport entre la fiscalité levée par l'EPCI et la totalité de la fiscalité levée sur son territoire par les communes et leurs groupements. Ce coefficient est un moyen indirect de mesurer le niveau d'intégration des communes et de l'EPCI en termes de compétences. En effet, plus les communes transfèrent des compétences à leur EPCI, plus elles doivent lui transférer des ressources fiscales pour que l'EPCI puisse assumer ses charges.

<sup>26</sup> Cette évolution conduit en pratique à une diminution du prélèvement dû au titre du FPIC par la métropole au profit du bloc communal.

de services publics ont nettement progressé entre 2019 et 2021 (+ 60,87 %) avant de redescendre à 4,85 M€ en 2022 (- 31,16 %), soit un niveau proche de celui observé en 2019 (4,38 M€, soit + 10,74 %).

### 7.3.2 Les charges de gestion

#### 7.3.2.1 Une très forte augmentation des charges de gestion

Au cours de la période sous revue, les charges de gestion du budget principal sont passées, facialement, de 172,37 M€ en 2019 à 213,45 M€ en 2022<sup>27</sup>, soit une augmentation de près de 24 %, l'essentiel de l'augmentation ayant eu lieu entre 2021 et 2022 (+ 46 M€), du fait essentiellement d'une augmentation de 60 % des charges à caractère général (+ 26,95 M€) et du retour des dépenses de subventions à un niveau comparable à celui qui était le leur avant la crise sanitaire (+ 15,28 M€).

L'augmentation des charges de gestion reste considérable même si on retranche le montant de l'acquisition en 2022 du site de la Chapelle-Darblay. Après retraitement, on peut considérer que les charges de gestion du budget principal sont passées de 172,4 M€ en 2019 à 204,9 M€ en 2022, soit une augmentation de 18,8 %.

**Tableau n° 10 : Évolution des charges de gestion du budget principal**

En €	2019	2020	2021	2022
Charges à caractère général	41 708 872	43 138 115	44 525 484	71 473 904
+ Charges de personnel	52 926 137	53 917 162	57 051 211	60 731 777
+ Subventions de fonctionnement (dont subventions exceptionnelles)	58 683 665	64 403 909	45 228 806	60 508 315
+ Autres charges de gestion (dont charges exceptionnelles réelles)	19 055 997	20 122 781	20 062 033	20 732 558
<b>= Charges de gestion<sup>28</sup></b>	<b>172 374 672</b>	<b>181 581 967</b>	<b>166 867 533</b>	<b>213 446 554</b>
Opération Site Chapelle Darblay				- 8 577 860
<b>= Charges de gestion hors opération Chapelle Darblay</b>	<b>172 374 672</b>	<b>181 581 967</b>	<b>166 867 533</b>	<b>204 868 694</b>

Source : tableau CRC d'après les comptes de gestion et du CFU

En réponse au rapport d'observations provisoires, la métropole souligne que l'augmentation des charges de gestion entre 2019 et 2022 provient pour partie des effets :

<sup>27</sup> Avant retraitement de l'acquisition des équipements industriels (terrains préemptés et machines) du site de la Chapelle-Darblay.

<sup>28</sup> Déduction faite des atténuations de produits.

- de la crise sanitaire en 2020 qui ont généré des surcoûts importants pour la métropole, celle-ci ayant choisi de plus de mettre en œuvre divers dispositifs de soutien (achats de matériels, dispositifs d'aides) en faveur des services publics, des entreprises et des associations ;
- des tensions inflationnistes en 2022 ;
- des nouveaux services qu'elle a mis en place en 2021 et 2022 (covoiturage, accompagnement d'une société publique locale, développement des expositions dans les musées).

Toujours selon la métropole, l'exercice 2023 montrerait une évolution favorable permettant de limiter les charges de gestion (coûts des fluides, subvention forfaitaire d'exploitation au délégataire des transports) et de conserver une capacité d'autofinancement contribuant à la réalisation de son ambitieux programme d'investissement.

#### 7.3.2.2 Les charges à caractère général du budget principal

Les charges à caractère général, qui ont représenté en moyenne 18 % du total des charges de gestion du budget principal, ont continuellement augmenté entre 2019 et 2021, passant de 41,71 M€ à 44,52 M€. Elles enregistrent une très forte hausse en 2022 (71,47 M€, 62,89 M€ hors acquisition des équipements industriels de la Chapelle Darblay), ce que l'ordonnateur attribue notamment à l'évolution des coûts des fluides.

Deux postes de dépenses ont pris de plus en plus d'importance : les achats, passés de 10,38 M€ à 31,29 M€ (22,71 M€), soit une augmentation de 201,21 %, dont + 61 % (+ 41,3 % hors Chapelle Darblay) entre 2021 et 2022 ; les contrats de prestations de services (passés de 4,44 M€ à 10,76 M€, soit + 142,20 % dont + 114,15 % depuis 2021).

#### 7.3.2.3 Les charges de personnel du budget principal<sup>29</sup>

Au cours de la période sous revue, les charges de personnel ont représenté en moyenne 19,91 % du total des charges de gestion du budget principal. Elles ont augmenté de 14,75 % entre 2019 et 2022, passant de 52,93 M€ à 60,73 M€, soit une variation annuelle moyenne de 4,69 %.

Dans le détail, si la rémunération du personnel titulaire, primes et indemnités comprises, a augmenté de 9,86 %, passant de 30,85 M€ à plus de 33,89 M€, celle des non-titulaires a augmenté dans une proportion beaucoup plus importante de 48,34 %, passant de 5 M€ à 7,43 M€. Cette dernière augmentation tient essentiellement à la poursuite des recrutements d'agents contractuels sur des emplois permanents et à la nécessité de faire face aux conséquences de l'absentéisme.

La création de nouveaux postes est motivée, selon l'ordonnateur, par « *un plus grand engagement de l'EPCI dans l'exercice de ses compétences* » (notamment en ce qui concerne la transition énergétique, la solidarité, la mobilité et la rénovation urbaine) et par le renforcement de plusieurs services existants (cf. partie relative à la gestion des ressources humaines).

En 2022, la masse salariale a connu une évolution assez importante du fait de la revalorisation du régime indemnitaire des salaires les plus modestes, de la participation employeur décidée au

---

<sup>29</sup> Hors remboursement des personnels mis à disposition.

niveau métropolitain à compter du 1<sup>er</sup> janvier et de la revalorisation du point d'indice (+ 3,50 %) intervenue au mois de juillet.

L'augmentation des charges de personnel devrait se poursuivre en 2023, à la suite de la mise en place de la monétisation des comptes épargne-temps (CET) à compter du 1<sup>er</sup> janvier et en raison de l'effet en année pleine de la revalorisation du point d'indice.

#### 7.3.2.4 Les reversements et restitutions sur impôts et taxes

Les reversements et restitutions sur impôts et taxes constituent le premier poste de dépenses de la métropole devant les autres charges de gestion, les charges de personnel et les charges à caractère général.

Entre 2019 et 2022, les reversements se sont élevés en moyenne à 84,33 M€ au titre des attributions de compensation (AC) et 14 M€ au titre de la dotation de solidarité communautaire (DSC).

Après déduction des attributions de compensation qu'elle a perçues, la métropole a reversé en moyenne 94,10 M€ par an de fiscalité aux communes membres, soit 33,36 % du total des charges de gestion du budget principal et 14,40 % des produits de gestion tous budgets confondus.

L'augmentation de la fiscalité reversée constatée en 2021 (+ 6,34 %) est liée au basculement de la dotation de compensation relative à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) prévue au titre de la DSC dans les attributions de compensation. Entre 2019 et 2022, le montant total des AC versées par la métropole aux communes membres a ainsi augmenté de 5,77 %, passant de 81,95 M€ à 86,68 M€.

Le mécanisme de répartition de la DSC défini en 2021, qui repose sur quatre enveloppes distinctes (solidarité et redistribution, soutien aux petites communes, soutien aux écoles de musiques, aide aux piscines olympiques), est conforme aux nouvelles exigences prévues par l'article 256 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

#### 7.3.2.5 Les autres charges de gestion

Les autres charges de gestion, qui ont représenté en moyenne 27,21 % du total des charges de gestion du budget principal, ont alterné hausse (+ 8,78 % entre 2019 et 2020) et baisse (- 23,12 % entre 2020 et 2021). Elles s'élevaient fin 2022 à 81,15 M€, en progression de plus de 25 % par rapport à 2021.

Les subventions d'équilibre versées aux budgets annexes (28,74 M€ en moyenne par an) ainsi qu'aux régies personnalisées (3,46 M€ en moyenne par an) représentent une part importante de ces autres charges de gestion.

Le budget annexe « Déchets » sous-financé par la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) (Cf. infra) a ainsi reçu d'importantes subventions d'équilibre durant la période contrôlée (13,15 M€ en 2018, 6,63 M€ en moyenne de 2019 à 2021 et 9,85 M€ en 2022), ce qui devrait conduire la métropole à prendre des mesures permettant d'en réduire le poids.

**Recommandation n° 5.** (performance) : revoir les modalités de financement du service des déchets pour réduire les subventions de fonctionnement allouées au budget annexe y afférent.

Par ailleurs, comme déjà relevé par la chambre lors des deux derniers contrôles des comptes et de la gestion de l'EPCI, le budget annexe « *Transport* », service public industriel et commercial (SPIC) soumis à la nomenclature budgétaire et comptable M43, bénéficie chaque année d'une importante subvention d'équilibre (20,30 M€ en moyenne par an avec un maximum de 28,30 M€ en 2020 et un minimum de 9,50 M€ en 2021) sans que l'octroi de la subvention ait fait l'objet d'une délibération motivée de l'assemblée délibérante.

Le versement de ces subventions est entaché d'irrégularité puisque, si les EPCI sont bien autorisés, en application de l'article L. 2224-2 du CGCT, dans certaines hypothèses, à prendre en charge dans leur budget propre des dépenses effectuées au titre des SPIC, l'assemblée délibérante n'a pas pris de délibération motivée fixant les règles de calcul et les modalités de versement de l'ensemble des dépenses du service prises en charge.

### 7.3.3 Conclusion sur l'équilibre général du budget principal

S'agissant du budget principal, l'évolution la plus notable est la réduction très importante en 2022 de la capacité d'autofinancement (CAF) brute, qui avait atteint un pic en 2021. Celle-ci est passée de 71,52 M€ en 2021 à 42,46 M€ en 2022, soit une baisse de 40,6 %, qui l'a ramenée à un niveau inférieur à celui qui était le sien avant la crise sanitaire.

Par suite, le résultat de la section de fonctionnement de ce même budget principal, qui avait également culminé en 2021, a lui aussi fortement baissé, passant de 48,5 M€ fin 2021 à 21,04 M€ fin 2022.

La diminution de la CAF brute a logiquement entraîné une baisse de la CAF nette, passée de 56,25 M€ en 2021 à 27,26 M€ en 2022, soit une baisse de 51,5 %, qui aurait été encore plus marquée si l'annuité du capital de la dette n'avait pas cessé d'augmenter.

**Tableau n° 11 : Évolution de la capacité d'autofinancement du budget principal**

En €	2019	2020	2021	2022
CAF brute	56 738 743	54 334 194	71 521 583	42 467 870
- Annuité en capital de la dette	13 934 319	14 810 141	15 271 132	15 100 285
= CAF nette ou disponible	42 804 424	39 524 053	56 250 451	27 367 585

Source : tableau CRC d'après les comptes de gestion et du CFU

La conjugaison de la baisse de la CAF nette, de celle des recettes de subventions d'investissement (passées de 26,3 M€ en 2021 à 8,97 M€ en 2022, soit 66 % de moins) et de

la baisse des produits de cession d'actifs a entraîné une diminution très sensible du financement propre disponible de la métropole, c'est-à-dire des fonds disponibles pour payer des dépenses d'équipement sur le budget principal sans recourir à l'emprunt.

C'est ainsi que si la métropole a maintenu ses dépenses d'équipement hors budgets annexes à un niveau élevé (88 M€ en 2022, contre 84,24 en 2021, elle n'a pu le faire qu'en augmentant son endettement (en 2022 : 21,5 M€ de nouveaux emprunts mis à la charge du budget principal) et en opérant des prélèvements sur son fonds de roulement (32,09 M€).

Si l'exercice 2022 a vu une nette dégradation de la situation du budget principal, les résultats provisoires de 2023 indiquent que la métropole aurait enrayé cette détérioration, la CAF nette remontant à 37,67 M€.

La métropole a mis à profit cette embellie pour investir massivement (116,4 M€ de dépenses d'équipement, 37 M€ de subventions d'équipement) en recourant à 84 M€ d'emprunts nouveaux. Ces choix laissent un fonds de roulement faible (10 M€).

Si cette amélioration ne devait être que conjoncturelle, l'équilibre du budget principal pourrait être menacé ; ceci d'autant plus qu'il est habituellement mis à contribution pour assurer l'équilibre de certains budgets annexes (transports, déchets) soumis par ailleurs à des contraintes similaires à celles du budget principal. Cette situation appellerait nécessairement des mesures correctives vigoureuses de la part de la métropole : économies de fonctionnement et/ou lissage de ses investissements, par exemple.

### 7.3.4 Le financement des investissements

Au cours de la période sous revue, les dépenses d'investissement ont été principalement couvertes par des ressources propres, et plus particulièrement par la capacité d'autofinancement, même si la métropole a également perçu d'importantes recettes complémentaires, en particulier sous forme de subventions d'investissement.

#### 7.3.4.1 L'autofinancement

Après avoir progressé de quelque 13 % entre 2019 et 2021, la CAF brute consolidée (tous budgets confondus) a chuté de près de 40 % passant de 137,70 M€ en 2021 à 82,88 M€ en 2022, son plus faible niveau au cours de la période 2019-2022. Cet indicateur s'améliorerait nettement selon les résultats provisoires pour 2023.

**Tableau n° 12 : Évolution de la CAF nette (tous budgets consolidés)**

En €	2019	2020	2021	2022
CAF brute consolidée, tous budgets	121 627 200	116 311 317	137 702 660	82 882 625
<i>en % des produits de gestion consolidés</i>	<i>24,1 %</i>	<i>22,7 %</i>	<i>26,0 %</i>	<i>15,1 %</i>
- Annuité en capital de la dette consolidée	37 974 916	41 004 962	40 524 204	46 016 017
CAF nette consolidée, tous budgets	83 652 285	75 306 355	97 178 456	36 866 609

En €	2019	2020	2021	2022
<i>en % des produits de gestion consolidés</i>	16,6 %	14,7 %	18,3 %	6,7 %

Source : tableau CRC d'après les comptes de gestion et du CFU

Le ratio « CAF brute/produits de gestion » est toutefois demeuré supérieur au seuil de 15 % (15,1 % en 2022), en deçà duquel les chambres régionales des comptes le jugent insuffisant.

Le remboursement des annuités en capital de la dette ayant par ailleurs nettement augmenté sur la même période (+ 21,17 %), la CAF nette est passée de 83,65 M€ en 2019 à 36,87 M€ en 2022, soit une diminution de près de 56 %.

#### 7.3.4.2 Les autres recettes d'investissement

Pour financer ses investissements, la métropole a également mobilisé, entre 2019 et 2022, 169,27 M€ de nouveaux emprunts, dont 92,27 M€ au titre du budget « Transports » et 61,50 M€ au titre du budget principal.

La métropole a également bénéficié de 147 M€ de subventions d'équipement octroyées par l'État, la région Normandie, le département de la Seine-Maritime et l'agence de l'eau Seine Normandie (58,33 M€). Elle a aussi perçu des reversements de FCTVA, à la hauteur de 14,58 M€ en moyenne annuelle.

Par ailleurs, la métropole a encaissé, entre 2019 et 2022, 7,46 M€ au titre des opérations de cession d'actifs réalisées, grâce notamment à la vente de plusieurs parcelles, terrains, maisons ainsi que des autobus.

Ces opérations ont conduit aussi à des moins-values, car un nombre significatif de biens cédés n'a pas été entièrement amorti. Par exemple en 2020, 10 autobus « Scania City Wilde » ont été vendus pour un montant total de 800 000 € alors que leur valeur nette comptable s'élevait à 1,32 M€, entraînant une moins-value pour la métropole de 522 627 €.

La chambre recommande à la métropole de veiller à ne céder que des biens déjà amortis et, plus globalement, à formaliser sa stratégie en matière de gestion et de valorisation de son patrimoine mobilier et immobilier.

## 7.4 La situation bilancielle

### 7.4.1 La trésorerie (budgets M57<sup>30</sup>)

Tableau n° 13 : Évolution de la trésorerie (budget principal)

Au 31 décembre - en €	2019	2020	2021	2022
Fonds de roulement net global	37 823 531	34 575 396	36 149 876	4 056 356
- Besoin en fonds de roulement global	- 13 092 168	- 34 963 515	- 45 088 157	- 26 051 649
= Trésorerie nette	50 915 700	69 538 911	81 238 033	30 108 004
en nombre de jours de charges courantes	104,9	136,3	173,3	50,6
dont trésorerie active	50 915 700	69 538 911	81 238 033	30 108 004

Source : tableau CRC d'après les données des comptes de gestion et du CFU

Le fonds de roulement, qui correspond aux excédents dégagés par la métropole, égal à la différence entre les ressources stables et les emplois stables, et le besoin en fonds de roulement, qui correspond aux besoins de financement à court terme, ont connu une importante diminution en 2022 (respectivement - 88,78 % et - 42,22 %). Il en est résulté une chute de la trésorerie nette (- 62,94 %), qui avait connu une progression de 59,55 % entre 2019 et 2021.

Au 31 décembre 2022, celle-ci atteignait 30,11 M€, soit l'équivalent d'un peu plus d'un mois et demi de charges courantes (51 jours) témoignant d'une situation financière qui se dégrade, même si elle n'est pas encore préoccupante<sup>31</sup>.

Par ailleurs, la moyenne annuelle du compte au trésor (c/515) au cours de la période 2019-2021 laisse apparaître, en plus des difficultés précitées concernant leur gestion mutualisée jusqu'en 2020, des situations de tensions budgétaires pour le budget « Eau » et dans une moindre mesure celui de l'« Assainissement », qui ont conduit la métropole à recourir à des lignes de trésorerie chaque année au cours de la période contrôlée (8,82 M€ en moyenne par an).

Tableau n° 14 : Évolution du montant des tirages trésorerie hors emprunts revolving

En €	2019	2020	2021	Moyenne
<b>Lignes de crédits de trésorerie non liées à un emprunt (c/51931)</b>				
Eau	13 472 000	3 800 000	9 000 000	8 757 333
Assainissement	0	200 000	0	66 667
Sous-total	13 472 000	4 000 000	9 000 000	8 824 000
<b>Lignes de crédits de trésorerie liées à un emprunt (c/51932)</b>				
BP	909 608	774 867,57	4 081 034	1 921 837

<sup>30</sup> Les données consolidées relatives à la trésorerie n'étant pas disponibles, il a été fait le choix d'analyser cet agrégat sous l'angle des budgets M57 qui sont en réalité retracés dans le budget principal.

<sup>31</sup> Il est communément admis que le seuil d'alerte se situe à 30 jours.

En €	2019	2020	2021	Moyenne
Eau	46 856 893	9 253 991	9 813 222	21 974 702
Assainissement	0	4 657 404	5 687 784	3 448 396
Sous-total	47 766 502	14 686 263	19 582 040	27 344 935
<b>Lignes de crédits de trésorerie tous motifs (c/5193)</b>				
BP	909 608	774 867,57	4 081 034	1 921 837
Eau	60 328 893	13 053 991	18 813 222	30 732 035
Assainissement	0	4 857 404	5 687 784	3 515 063
<b>Total</b>	<b>61 238 502</b>	<b>18 686 263</b>	<b>28 582 040</b>	<b>36 168 935</b>

Source : tableau CRC d'après les comptes de gestion

Les annexes A1.1 des comptes administratifs (« *Détail des crédits de trésorerie* »), qui doivent en principe présenter les montants afférents aux lignes de trésorerie avec et sans emprunt, comportent des erreurs qui tiennent pour l'essentiel à la prise en compte des crédits revolving qui sont pourtant retracés, en application des différentes instructions comptables applicables, aux c/16449 « *Opérations afférentes à l'option de tirage sur ligne de trésorerie* », soit dans le chapitre 16 consacré aux emprunts et dettes assimilés et non aux c/51932 « *Lignes de trésorerie liées à un emprunt* » qui relèvent du chapitre 51 consacré au Trésor.

La chambre a pris note de l'engagement de la métropole de rectifier ce point à l'avenir.

Enfin, alors qu'ils se situaient en 2019 au-delà du seuil des 30 jours prévu par l'article R. 2192-10 du code de la commande publique pour la quasi-totalité des budgets de la métropole, les délais globaux de paiement se sont nettement améliorés pour se situer fin 2022 en dessous de 20 jours à l'exception du budget « *Rouen Normandie création* » (21,79 jours) et « *Transports* » (20,75 jours).

## 7.4.2 L'endettement

L'endettement de la métropole, tous budgets confondus, est passé de 475,48 M€ en 2019 à 456,26 M€ en 2022, soit 909,91 € par habitant.

Le budget principal a représenté en moyenne 45,07 % du total de l'endettement, suivi des budgets « *Transports* » (38,38 %), « *Eau* » (8,37 %), « *Assainissement* » (6,05 %) et des autres budgets annexes (2,13 %).

La capacité de désendettement, qui mesure le nombre d'années nécessaires pour rembourser intégralement le capital de la dette si l'autofinancement y était intégralement consacré, est calculée en rapportant l'encours de la dette à la capacité d'autofinancement brute.

Si l'on rapporte la dette consolidée à la CAF brute consolidée, la capacité de désendettement est restée tout au long de la période sous revue en deçà du seuil prudentiel de douze années prévues par l'article 29 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018. Elle a varié entre 3,1 (2020) et 5,9 années (2022).

En revanche, si, dans un esprit de précaution, on rapporte la dette cumulée du budget principal et des budgets annexes déchets et transport à la CAF brute du seul budget principal qui subventionne notablement ces deux budgets annexes, il apparaît que la capacité de désendettement était de neuf ans en 2022.

Selon la métropole, cet indicateur observerait lui aussi une amélioration en 2023.

Au 31 décembre 2022, certains budgets annexes se signalaient par une capacité de désendettement nettement supérieure ou nettement inférieure à celle du budget principal (10,71 ans pour le budget « Énergie calorifique », nulle s'agissant du budget « Transports », faute de capacité d'autofinancement brute positive).

Au 1<sup>er</sup> janvier 2022, la dette consolidée de la métropole, qui s'est engagée dans une démarche de diversification de son portefeuille d'emprunts, se répartissait entre une dizaine d'établissements bancaires, dont l'agence France locale (24 %), la Banque européenne d'investissement (19 %) et le conglomérat « *SFIL/CAFFIL* » (18 %).

À la même date, l'encours de la dette, qui était constitué de 246 emprunts dont 232 à taux fixe, 14 à taux variable, comprenait deux emprunts comportant un risque élevé mais qui représentent moins de 2 % du total de l'encours (8 M€ de capital restant dû au 1<sup>er</sup> janvier 2022).

Malgré l'existence d'un suivi spécifique, la métropole n'a pas constitué, au cours de la période sous revue, de provision pour se couvrir, au moins partiellement, contre les risques liés à ces emprunts.

Des solutions de sécurisation totale ou partielle de ses emprunts structurés ont été étudiées par la métropole. Toutefois, eu égard au coût associé à une sortie anticipée et au risque relativement limité lié à leur faible durée résiduelle, la métropole s'est abstenue, sans qu'il puisse lui en être fait grief, de s'engager dans une démarche de réaménagement de l'encours à risques.

## **8 EXAMEN DE CERTAINS POSTES DE CHARGES DE FONCTIONNEMENT DU BUDGET PRINCIPAL**

### **8.1 Le périmètre du contrôle**

La chambre a examiné les dépenses imputées sur les comptes de charges (classe 6) suivants : 6231 « Annonces et insertions » ; 6232 « Fêtes et cérémonies » ; 6233 « Foires et expositions » ; 6234 « Réceptions » ; 6236 « Catalogues et imprimés » ; 6237 « Publications » ; 6238 « Divers » ; 6251 « Voyages, et déplacements et missions ».

En 2022, le montant total de ces dépenses s'est élevé à quelque 3,2 M€, soit 6,36 € par habitant (contre 5,80 € en 2019).

### **8.2 Les résultats du contrôle**

#### **8.2.1 Beaucoup de comptes n'appellent pas d'observations de la chambre**

L'examen des dépenses enregistrées au cours de la période sous revue aux comptes 6232 « Fêtes et cérémonies » ; 6233 « Foires et expositions » ; 6236 « Catalogues et

imprimés » ; 6238 « Divers » ; 6251 « Voyages, et déplacements et missions » n'a pas suscité d'observations de la part de la chambre.

Seules les dépenses enregistrées au compte 6231 « Annonces et insertions » ont retenu l'attention de la juridiction.

### 8.2.2 Le compte 6231 « Annonces et insertions »

Conformément à l'instruction budgétaire et comptable M57, tome 1 le cadre comptable, le compte 623 « Publicité, publications, relations publiques » regroupe notamment les frais d'annonces, d'imprimés, d'insertion, de catalogues et de publications diverses ainsi que les frais engagés pour les foires et expositions.

S'agissant du compte 6231, celui-ci présentait au 31 décembre 2019 un solde de 683 960,60 € et de 589 680,78 € au 31 décembre 2022.

Ce compte est utilisé en principe pour comptabiliser les frais de publicité de la métropole, engendrés par une publication dans un journal, par la location d'un emplacement publicitaire ou par la création d'un spot publicitaire.

Une recherche des paiements sur les exercices 2019 et 2022 a permis d'établir une liste de fournisseurs cumulant des facturations de prestations homogènes au-delà du seuil de dispense de procédure (20 000 € HT en 2019, puis 40 000 € HT à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2020).

**Tableau n° 15 : Prestations homogènes commandées sans procédure adaptée**

Fournisseurs	Montant en € HT - cumulé annuel	
	2019	2022
<u>JC Decaux</u> (Afficheur)	75 714,76 €	Sans objet
<u>Hebdos Communication</u> (régie publicitaire)	60 025,49 €	60 692,68 €
<u>Médiatransports</u> (Régie publicitaire)	81 257,35 €	55 946,98 €
<u>Radio France Publicité</u> (régie publicitaire)	32 661,25 €	Sans objet
<u>Régie Ouest Communication</u> (régie publicitaire)	39 074,40 €	42 333,38 €
<u>Régie Normande de Publicité</u> (régie publicitaire)	63 739,65 €	Sans objet <sup>32</sup>

Source : tableau CRC d'après les données DGFIP paiements

Pour ces fournisseurs, la métropole n'a pas été en mesure de produire de pièce attestant d'une procédure de publicité et de mise en concurrence et a invoqué, dans chaque cas, la nécessité du recours à un opérateur économique déterminé (article R. 2122-3 du code de la commande publique<sup>33</sup>).

<sup>32</sup> Entreprise en difficulté, la SASU Régie normande de publicité a été mise en redressement judiciaire le 2 avril 2016, puis a fait l'objet d'un plan de continuation en mars 2017, avant d'être mise en liquidation judiciaire le 15 avril 2020 et de faire l'objet d'un plan de cession en juin 2020.

<sup>33</sup> Les marchés peuvent être passés sans publicité ni mise en concurrence pour les travaux, fournitures ou services ne pouvant être fournis que par un opérateur économique déterminé pour des raisons artistiques, techniques ou tenant à la protection de droits d'exclusivité.

La jurisprudence a admis dans ce cadre que des considérations techniques puissent être retenues pour l'achat d'espaces publicitaires dans un support déterminé dès lors qu'il est établi que ce support est le seul qui couvre le territoire et le public destinataire de l'information communiquée. S'il apparaît que plusieurs supports, compte tenu de leur zone de diffusion, de leur tirage ou audience, du profil sociologique des lecteurs/auditeurs, etc. peuvent réaliser les prestations souhaitées, il n'est pas possible de recourir à la procédure du marché négocié sans mise en concurrence, ce dont la métropole a pris note.

S'agissant des commandes passées auprès de la société Jean-Claude Decaux, la chambre estime ne pas être en mesure de se prononcer sur la validité de la justification avancée par la métropole (recours à un opérateur économique déterminé pour cause de fournisseur en situation de monopole local) en l'absence de production, par les services de la métropole du contrat n° 2018Z-11-01176, dont la chambre avait demandé la communication.

S'agissant des prestataires Hebdo Communication (spécialiste de la communication publicitaire dans la presse hebdomadaire régionale), Régie Ouest Communication (spécialiste de la communication publicitaire en Normandie) et Régie Normande de Publicité (autre régie publicitaire de rayonnement local), la chambre observe que, d'une part, Hebdo Communications n'est pas un opérateur économique dont le choix s'imposait d'emblée, dès lors que cette société n'est pas en situation de monopole vis-à-vis de la presse hebdomadaire régionale (70 titres sur plus de 140) et que, d'autre part, il aurait été possible à la métropole de mettre en concurrence la Régie Ouest Communication et la Régie Normande de Publicité, qui opéraient sur le même territoire, mais la situation économique critique de cette dernière a sans doute déterminé le choix de la métropole de privilégier l'achat de gré à gré dans une optique de soutien à cette régie.

Le choix de Radio France Publicité semble avoir été surtout déterminé par le choix de ne faire de publicité que par le canal des stations de Radio France, alors qu'il existe, en plus de ces dernières, plus de vingt réseaux nationaux qui couvrent le territoire français, ainsi que plusieurs régies publicitaires de radios nationales, comme par exemple, Lagardère Publicité News (Europe 1, RFM, Europe 2), Next Media solutions (RMC), NRJ Global, M6 Publicité (RTL, RTL 2), etc. L'argument de l'opérateur économique unique ne tient pas, sauf à considérer qu'aucune radio nationale autre que les stations de Radio France n'a une couverture véritablement nationale, ni un taux d'audience comparable, les principaux critères en matière d'achat d'espace publicitaire radio étant la couverture géographique et l'audience.

La chambre a pris note de l'engagement exprimé par la métropole de passer, après mise en concurrence, un marché en fonction des besoins définis pour les prochaines campagnes.

La chambre rappelle à la métropole que les achats d'espaces publicitaires n'échappent pas aux obligations de publicité et de mise en concurrence inscrites dans le code de la commande publique.

Pour un achat d'espace correspondant à une opération unique et connue, dont le coût est supérieur au seuil de dispense de publicité, la métropole est tenue de lancer un avis d'appel à la concurrence en vue de la passation d'un marché spécifique.

Pour l'achat d'un ensemble de prestations dont elle peut avoir besoin mais sans savoir *a priori* s'il aura besoin de tout, la métropole est tenue de lancer un avis d'appel à la concurrence en vue de la passation d'un marché à bons de commande ou bien accord cadre.

Dans le premier cas, le résultat de la mise en concurrence sera la réponse à un cahier des charges le plus complet possible, normatif, mentionnant un calendrier prévisionnel de réalisation des

prestations et, le cas échéant, une enveloppe financière déterminée. Il est ainsi possible de faire jouer pleinement le potentiel des régies publicitaires et d'obtenir l'offre économiquement la plus avantageuse.

Dans le second cas, il s'agira de passer soit un marché à bons de commande mono-attributaire, soit un accord-cadre mono ou multi-attributaires exécuté également, la plupart du temps, par bons de commande dans le cadre de marchés subséquents. Dans cette hypothèse où le détail des besoins n'est pas connu, l'objectif sera d'anticiper de futures opérations comprenant un ensemble de prestations faisant l'objet de prix unitaires.

## 9 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

### 9.1 L'effectif

#### 9.1.1 La stabilisation des emplois au cours de la période 2019-2022

##### 9.1.1.1 Les données globales

Exprimé en équivalents temps plein travaillé (ETPT), le nombre d'agents employés par la métropole est passé, selon elle, de 1 820,2 en 2020 (donnée 2019 non disponible) à 1 858,8 agents ETPT en 2022.

Issus du compte administratif (au 31/12 de l'année considérée), les effectifs physiques cumulés (tous budgets) des seuls emplois permanents pourvus sont passés de 1 676 à 1 742 agents physiques (+ 4 %).

La chambre prend note de l'engagement de la métropole de présenter ces mêmes effectifs issus du compte administratif en ETPT à partir de 2024.

##### 9.1.1.2 La typologie des emplois

À l'inverse de ce que l'on observe d'ordinaire dans les collectivités territoriales, le personnel de la métropole est majoritairement masculin (61 % en 2019, 59 % en 2022). La prédominance des emplois occupés par des hommes s'explique par le poids des compétences « techniques » exercées par la métropole (voirie, gestion des déchets, de l'eau et de l'assainissement, transports urbains). La filière technique représente ainsi 60 % des emplois.

S'agissant des emplois de droit public, la part des emplois permanents a progressé au cours de la période sous revue, passant de 92,1 % en 2019 à 95,0 % en 2022, le maximum étant atteint en 2021 avec 95,4 %. Les agents de catégorie C restent majoritaires, mais leur poids tend à diminuer, passant de 50 % des agents, en 2019, à 46 % en 2022.

Selon la métropole, le nombre des agents de droit privé recrutés, pour la plupart, sous contrat à durée indéterminée, est passé de 201,7 ETPT au 31 décembre 2020 (11 % de l'effectif total cumulé) à 213,6 au 31 décembre 2022 (11,5 %). Il s'agit essentiellement d'hommes, employés

dans les domaines liés à l'environnement, l'énergie, l'eau, la gestion des déchets et des réseaux qui relèvent de budgets annexes.

### 9.1.2 La pratique des créations d'emplois

Selon l'article L. 313-1 du code général de la fonction publique : « *Les emplois de chaque collectivité ou établissement mentionné à l'article L. 4 sont créés par l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement. La délibération précise le grade ou, le cas échéant, les grades correspondant à l'emploi créé. Lorsqu'il s'agit d'un emploi mentionné à l'article L. 412-5, elle précise en outre la nature de celui-ci et la durée des fonctions. Elle indique, le cas échéant, si l'emploi peut également être pourvu par un agent contractuel territorial. Dans ce dernier cas, elle indique le motif invoqué, la nature des fonctions, les niveaux de recrutement et de rémunération de l'emploi créé* ».

Lors du précédent contrôle, la chambre avait relevé que « *le tableau des emplois de la métropole (était) incomplet puisqu'il ne mentionn(ait) pas les emplois de cabinet. De plus, les décisions de création d'emplois (étaient) imprécises dans la mesure où elles se limit(aient) le plus souvent à créer des grades et non des emplois. Dans certains cas, ces créations (étaient) implicites, le conseil adoptant un tableau des effectifs sans que ces créations apparaissent dans les motifs de la décision* ».

Dans le cadre du présent contrôle, la métropole a communiqué douze délibérations portant modification du tableau des emplois, accompagnées, en annexe, dudit tableau des effectifs.

Chacune de ces délibérations mentionne le grade de l'agent, le service et la nature du poste créé.

En revanche, elles ne précisent pas la possibilité, ou non, que l'emploi puisse être occupé par un agent contractuel, avec mention de son niveau de recrutement et de rémunération.

Sur ce dernier point, la métropole a indiqué que ces précisions sont apportées par des délibérations spécifiques. Selon la chambre, cette pratique ne facilite pas le suivi global des emplois.

Jusqu'en juillet 2021, la métropole a continué d'utiliser le modèle mis en place à l'issue du contrôle précédent. À compter de juillet 2021, la métropole a choisi de présenter ses données en utilisant la maquette des annexes aux comptes administratifs (budget principal et budgets annexes) afin, selon elle, de garantir la cohérence des données et d'éviter les risques d'erreurs.

Or l'une et l'autre de ces présentations ne sont pas conformes aux textes et ne satisfont pas entièrement aux besoins du conseil métropolitain en ne lui permettant pas d'avoir une vision d'ensemble de ses emplois.

Ainsi, la version antérieure à juillet 2021 ne permettait pas de connaître le service concerné, ni de savoir si cet emploi était pourvu ou non.

La version mise en œuvre à compter de juillet 2021 ne précise pas davantage les services concernés par l'évolution des emplois. Par ailleurs, cette nouvelle version ne mentionne ni le nombre total des emplois créés ou supprimés, ni la situation précédente. Pas plus que la précédente, elle ne fait apparaître la quotité de travail pour les emplois à temps partiel et pour les emplois à temps non complet.

Au total, la métropole ne procède pas à un recensement exhaustif et précis des ressources humaines disponibles pas plus qu'elle n'anticipe précisément l'évolution de ses besoins dans ce domaine.

## 9.2 La masse salariale consolidée

### 9.2.1 La masse salariale consolidée

Tous budgets et régies confondus, la masse salariale totale (charges sociales, taxes et charges de personnel externe comprises) a connu, au cours de la période 2019-2022, une augmentation de 10,23 % (+ 2,47 % par an), passant de 86,24 M€ en 2019 à 95,11 M€ en 2022.

**Tableau n° 31 : Les charges de personnel consolidées**

Montants en euros	2019	2020	2021	2022	Évol.2022/2019	Variation annuelle moyenne
<i>Budget principal</i>	52 926 137	53 917 163	57 044 055	60 731 777	14,75 %	3,50 %
<i>Budget déchets</i>	12 255 385	12 262 452	12 427 014	12 929 566	5,50 %	1,35 %
<i>Budget Seine création</i>	621 192	677 825	546 262	602 744	- 2,97 %	- 0,75 %
<i>Budget eau</i>	11 004 487	10 935 980	10 960 189	11 474 377	4,27 %	1,05 %
<i>Budget assainissement</i>	6 393 427	6 317 063	6 180 470	6 401 156	0,12 %	0,03 %
<i>Budget transport</i>	2 896 307	2 795 148	2 754 995	2 631 812	- 9,13 %	- 2,37 %
<i>Budget énergie calorifique</i>	186 624	200 000	322 466	341 621	83,05 %	16,32 %
<i>Budget ZAE</i>	0	0	0	0	S.O	S.O
<b>TOTAL tous budgets</b>	<b>86 283 559</b>	<b>87 105 631</b>	<b>90 235 451</b>	<b>95 113 053</b>	<b>10,23 %</b>	<b>2,47 %</b>
<i>Part du budget principal</i>	61,34 %	61,90 %	63,22 %	63,85 %	S.O	S.O

Source : comptes administratifs (Chapitre 012 – Chapitre 013)

NOTA : SO= Sans objet

### 9.2.2 Les charges de personnel interne du budget principal

Représentant à lui seul environ 64 % de la masse salariale, le budget principal a fait l'objet d'une attention plus particulière de la chambre.

Hors charges sociales et taxes, la « rémunération du personnel interne<sup>34</sup> » de la métropole, toutes catégories confondues, est passée de 36 002 032 € en 2019 à 41 454 695 € en 2022, soit une hausse nominale (c'est-à-dire en euros courants) de 15 %.

Selon la métropole, cette évolution repose principalement sur la progression de 4 % des effectifs permanents et non permanents (Cf. *supra*).

Si la part de la rémunération des personnels titulaires dans le total des rémunérations (hors atténuation de charges) ainsi versées est prépondérante, elle a légèrement diminué, passant de 85,2 % en 2019 à 81,3 % en 2022. Symétriquement, la part des rémunérations des personnels

<sup>34</sup> Source : compte de gestion.

(SD 64111 + SD 64118 + (SD 64112 + 64116 + 6411) + SD64121 + SD64128 + (SD64126 + SD64123) + SD 64131 + SD64138 + SD 64136 + (SD 6414+6416+6417) + SC 6419 (SD =solde débiteur, SC = solde créditeur).

non titulaires dans l'ensemble du poste rémunérations, est passée de 13,8 % en 2019 à 17,8 % en 2022.

### 9.2.2.1 Le personnel titulaire

La très forte croissance de la rémunération principale (26,3 M€ en 2022 contre 22 M€ en 2019, soit une hausse de 39,5 %) a été partiellement compensée par la diminution importante de la masse indemnitaire (7,6 M€ en 2022, contre 8,9 M€ en 2019, soit une baisse de 14,7 %).

Au sein du total des rémunérations des titulaires, le poids du régime indemnitaire diminue de plus de six points pendant la période sous revue, passant ainsi de 28,8 % en 2019 à 22,4 % en 2022.

**Tableau n° 32 : le poids du régime indemnitaire**

Budget principal en €	2019	2020	2021	2022	Var. annuelle moyenne
Montant total des rémunérations du personnel titulaire	30 850 881	31 471 730	32 230 698	33 891 654	9,86 %
Titulaires : régime indemnitaire voté par l'assemblée	8 160 185	8 391 328	6 774 176	6 768 287	- 6,00 %
Titulaires : autres indemnités	719 038	712 472	718 143	805 985	3,90 %
Part des indemnités dans la rémunération du personnel titulaire	28,8 %	28,9 %	23,3 %	22,4 %	- 6,4 points

Source : tableau CRC d'après les comptes de gestion

Selon la métropole, ce constat résulte du fait que les primes versées au titre du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) ne sont plus corrélées à l'avancement de grade.

Dans ces conditions, les progressions de carrière au sein d'un même cadre d'emploi sont neutres quant au montant du régime indemnitaire versé aux agents promus.

La masse financière (hors charges sociales et taxes) associée à la rémunération des personnels titulaires a ainsi connu une augmentation nominale de près de 10 % au cours de la période sous revue, passant de 30 850 881 € en 2019 à 33 891 654 € en 2022.

### 9.2.2.2 Le personnel non titulaire

La masse financière (hors charges sociales et taxes) associée à la rémunération des agents non titulaires a connu une augmentation continue et considérable au cours de la période sous revue, passant de 5 007 275 € en 2019 à 5 300 298 € en 2020, puis 6 268 740 € en 2021 et 7 427 628 € en 2022, soit une hausse de 48,3 % en seulement trois années.

L'augmentation des effectifs d'agents non titulaires tient essentiellement à la poursuite des recrutements d'agents contractuels sur des emplois permanents.

### 9.2.2.3 L'impact des charges sociales, des taxes et des charges de personnel externe

Si on tient compte des charges sociales, les taxes et les charges de personnel externe, la masse salariale totale du budget principal est passée de 52 926 137 € en 2019 à 60 731 777 € en 2022, soit une augmentation nominale de 14,75 %.

Les charges de personnel représentent ainsi environ 30 % des charges de gestion courantes du budget principal (charges de gestion + charges d'intérêt et pertes de change), soit une proportion très inférieure à celle que l'on observerait dans une commune qui disposerait du même nombre d'agents. Cet état de fait tient à la spécificité du périmètre de compétence habituellement dévolu aux métropoles, dont une partie importante des charges de personnel est retracée dans les budgets annexes.

## 9.2.3 Le RIFSEEP

### 9.2.3.1 La mise en œuvre par la métropole

Le conseil métropolitain a décidé, par délibération du 15 décembre 2015, d'appliquer le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) aux cadres d'emplois des administrateurs territoriaux.

Par la suite, le RIFSEEP a été étendu aux cadres d'emplois territoriaux couverts par les arrêtés ministériels existant au 1<sup>er</sup> janvier 2018 (délibération du 18 décembre 2017) puis aux cadres d'emplois territoriaux couverts par les arrêtés ministériels existant au 1<sup>er</sup> avril 2021 (délibération du 22 mars 2021).

Ainsi qu'il ressort de la délibération précitée du 22 mars 2021, il n'existe plus à ce jour de cadre d'emplois non assujetti au RIFSEEP, au sein des services.

Tous les agents issus des deux EPCI fusionnés le 1<sup>er</sup> janvier 2015 avec la CREA pour créer la métropole (ex-communauté de l'agglomération rouennaise, ex-communauté d'agglomération Elbeuf-Boucle de Seine) ou recrutés dans le cadre des transferts de compétences depuis lors par la métropole et qui avaient fait le choix de conserver à titre individuel le régime indemnitaire et les avantages collectivement acquis en application de l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires de la fonction publique territoriale dont ils bénéficiaient au moment de leur intégration, y sont assujettis.

### 9.2.3.2 L'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE)

Cette indemnité repose d'une part, sur une formalisation précise de critères liés aux fonctions, et d'autre part, sur la prise en compte de l'expérience professionnelle acquise par les agents.

Le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 fixe trois groupes de critères professionnels liés aux fonctions permettant d'affecter les emplois au sein des groupes de fonctions :

- 1) l'encadrement, la coordination, le pilotage ou la conception ;
- 2) la technicité, l'expertise, l'expérience ou la qualification nécessaire à l'exercice des fonctions ;
- 3) les sujétions particulières ou le degré d'exposition du poste au regard de son environnement professionnel.

Les collectivités peuvent ajouter des sous-critères pour affiner cette approche (par exemple, le nombre d'agents encadrés ou le type d'agents encadrés).

En l'espèce, la métropole a créé dix niveaux de responsabilité.

La délibération du 22 mars 2021 ne définit pas le montant plafond de l'IFSE pour chacun des niveaux ou groupes de fonctions et ne précise pas davantage dans quelle mesure la prise en compte de ces niveaux est susceptible d'influer sur le montant de l'IFSE.

La métropole doit délibérer afin de remédier à cette carence.

### 9.2.3.3 Le complément indemnitaire annuel (CIA)

Ce complément tient compte de l'engagement professionnel et de la manière de servir, compte tenu en particulier de la réalisation d'objectifs quantitatifs et qualitatifs.

Le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 et les arrêtés propres à chaque cadre d'emploi permettent d'en déterminer le montant. Ainsi, le plafond maximal du CIA applicable aux agents est compris entre 0 et 100 % d'un montant maximal par groupe de fonctions selon les termes de l'article 4 du décret précité.

Les délibérations des 18 décembre 2017 et 22 mars 2021 présentent trois non-conformités :

- le CIA, comme l'IFSE, n'y est pas exprimé en termes monétaires ;
- il n'est pas différencié en fonction des groupes de fonctions ;
- il n'est pas explicitement exprimé en référence à un pourcentage du plafond réglementaire. Ainsi, les délibérations prises par la métropole ne permettent pas de vérifier que la somme des deux parts de l'indemnité ne dépasse pas le plafond global des primes octroyées aux agents de l'État.

La métropole s'est engagée à revoir les délibérations afférentes à la mise en place du RIFSEEP, afin de se conformer aux textes en vigueur, ce dont la chambre a pris note.

## 9.2.4 Les autres composantes du régime indemnitaire

Si l'on compare la liste des primes en vigueur en 2022 à celle mise en œuvre en 2019, le nombre d'éléments définissant le régime indemnitaire est passé de 39 à 16, dont 6 sont en quelque sorte des scories des régimes indemnitaires ayant préexisté à la création de la métropole et qui ont été intégrés au RIFSEEP.

**Tableau n° 16 : Primes hors RIFSEEP en 2022**

<i>Rubriques</i>	<i>Libellés</i>	<i>Date de la délibération</i>	<i>Régime indemnitaire (oui/non)</i>	<i>Nombre d'agents concernés</i>	<i>Montant versés en € en 2022</i>
3209	Prime service et rendement	juin 1986_le Trait	oui	1	15,16
395H	Prime assiduité	juin 1986 le Trait	oui	4	11 308,45
395L	Prime annuelle ex Rouen	29/11/2013_Rouen	oui	9	14 930,69
395M	Prime annuelle ex Rouen	02/06/2007_CAR	oui	384	757 188,00

<i>Rubriques</i>	<i>Libellés</i>	<i>Date de la délibération</i>	<i>Régime indemnitaire (oui/non)</i>	<i>Nombre d'agents concernés</i>	<i>Montant versés en € en 2022</i>
460D	Prime été	CAEBS 7/11/2002	oui	97	102 966,89
460E	Prime hiver	CAEBS 7/11/2002	oui	93	103 328,79

Source : tableau CRC d'après les données de la métropole

Plus de 73 % des agents de droit public relevaient, fin 2022, du régime de droit commun de l'établissement public, soit une nette amélioration par rapport au précédent contrôle de la chambre qui mentionnait un taux de 43 %, source d'irrégularités et de complexité des opérations de paye.

En cas de transfert de compétences dans le cadre de la coopération intercommunale, si l'article L. 5111-7 du CGCT prévoit un maintien à titre individuel de la rémunération, ce maintien porte sur le montant de la rémunération mais n'implique pas le maintien des différentes primes et indemnités versées dans la structure d'origine (cf. question écrite Sénat n° 23165 du 15 septembre 2016).

La régularité du paiement des primes d'été et d'hiver anciennement versées par l'ex-communauté d'agglomération Elbeuf Boucle de Seine (CAEBS), qui représentent ensemble une dépense de l'ordre de 206 000 € par an pour la métropole, n'est pas contestée, ces primes relevant bien du dispositif des avantages acquis au titre de l'article 111 de la loi de 1984 précitée, ainsi qu'il ressort d'une délibération du conseil de la CAEBS du 7 novembre 2002.

Le paiement des primes annuelles versées auparavant par la commune de Rouen et par la communauté d'agglomération rouennaise et anciennement intitulées « primes de rendement » relèveraient, selon la métropole, d'avantages collectivement acquis au titre de l'article 111 de la loi précitée.

Or fondées sur des décisions postérieures à l'entrée en vigueur de l'article 111 et bien identifiées comme des primes de rendement, ces deux primes représentant pour la métropole une dépense totale de l'ordre de 0,77 M€ par an, ne peuvent être considérées comme des avantages collectivement acquis.

La chambre rappelle également que selon la circulaire du 5 décembre 2014 relative à la mise en œuvre du RIFSEEP (point 1.3 Détermination des barèmes et régime d'exclusivité), la prime de rendement doit être intégrée à l'IFSE.

Dans ces conditions, les deux primes précitées sont irrégulières en tant qu'elles se rajoutent au RIFSEEP et doivent être supprimées.

**Recommandation n° 6.** (régularité) : Mettre fin au versement des primes annuelles de rendement irrégulières (Article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984<sup>35</sup> et décret n° 91-875 du 6 septembre 1991<sup>36</sup>).

### **9.3 Le pilotage de la fonction « Ressources humaines »**

Lors de son précédent rapport, délibéré le 26 juin 2019, la chambre avait estimé souhaitable que la métropole précise son projet stratégique, construise un système d'information performant et mette en œuvre un véritable pilotage par la performance.

#### **9.3.1 L'élaboration des lignes directrices relatives à la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines**

##### **9.3.1.1 Le cadre légal**

Prévues à l'article 33-5 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, les modalités de mise en œuvre des lignes directrices de gestion ont été définies par le décret n° 2019-1265 du 29 novembre 2019 pour prise d'effet au 1<sup>er</sup> janvier 2021. Ce nouvel outil de gestion des ressources humaines a été rendu obligatoire pour toutes les collectivités territoriales en vertu de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

L'article 18 du décret précise que la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines définit les enjeux et les objectifs de la politique de ressources humaines à conduire au sein de la collectivité territoriale ou de l'établissement public, compte tenu des politiques publiques mises en œuvre et de la situation des effectifs, des métiers et des compétences. L'article 19, pour sa part, définit le contenu des lignes directrices de gestion en matière de promotion et de valorisation des parcours.

Les lignes directrices de gestion de la métropole sont datées du 20 septembre 2022, soit plus d'un an et demi ans de retard par rapport à la date prévue de mise en œuvre.

##### **9.3.1.2 Les orientations générales et les outils des ressources humaines**

Au titre des orientations générales, les lignes directrices affirment la volonté de la métropole de mettre en place une politique de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC). La métropole s'est ainsi donné six objectifs dont la fixation est trop récente pour que la chambre puisse porter une appréciation sur l'efficacité des mesures prises.

---

<sup>35</sup> Loi portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

<sup>36</sup> Décret pris pour l'application du premier alinéa de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

Différents outils sont mis en œuvre et accessibles en ligne sur le site Intranet de la métropole : divers règlements ou fiches propres aux RH concernant le temps de travail, la formation, la mobilité, les entretiens professionnels et l'exercice du droit syndical ; fiches de poste et répertoire des emplois; lignes directrices de gestion en matière de promotion interne et d'avancement de grade ; délibérations propres aux régime indemnitaire lié aux fonctions, aux sujétions, à l'expertise et à l'engagement professionnel (RIFSEEP).

### 9.3.1.3 La stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines 2022-2026

Avant de détailler les dix thèmes qui sous-tendent sa stratégie, la métropole rappelle, dans ses lignes directrices de gestion, les efforts consentis pendant la crise sanitaire du Covid-19, la mise en conformité avec la règle des 1 607 heures annuelles de travail effectif et le développement du télétravail.

Un tableau récapitulatif présente l'ensemble des 77 actions répertoriées comme restant à mettre en œuvre. Parmi celles-ci 14 actions sont relatives à l'amélioration des conditions de travail, 12 à l'égalité professionnelle, 10 à la mobilité interne, 9 au temps de travail, 8 à la protection et à l'action sociales, 6 à l'insertion professionnelle des handicapés, 5 aux actions de formation, 5 aux absences, 5 aux effectifs et 3 aux rémunérations.

Chacune des actions ainsi identifiées a fait l'objet d'une hiérarchisation. Ainsi, si 68 % d'entre elles sont considérées comme étant de priorité de niveau 1, il apparaît que leur mise en œuvre est majoritairement reportée à 2026.

La formulation des actions, souvent très générale, ne permet que dans la moitié des cas d'envisager une appréciation aisée de leur mise en œuvre effective et de l'atteinte des résultats escomptés. Il en va ainsi des actions qui consistent à « continuer » des démarches précédemment engagées.

Tableau n° 17 : Mesurabilité de la mise en œuvre des actions

Actions dont la mise en œuvre est aisément mesurable	Nombre d'items	En %
<b>Non</b>	<b>41</b>	<b>53,30 %</b>
Conditions de travail	11	14,30 %
Égalité professionnelle	9	11,70 %
Bénéficiaire de l'obligation d'emploi de travailleurs handicapés (BOETH)	6	7,80 %
Mouvements	4	5,20 %
Protection et actions sociales	4	5,20 %
Absences	3	3,90 %
Formations	2	2,60 %
Rémunérations	1	1,30 %
Effectifs	1	1,30 %
<b>Oui</b>	<b>36</b>	<b>46,70 %</b>
Temps de travail	9	11,70 %
Mouvements	6	7,80 %
Effectifs	4	5,20 %
Protection et actions sociales	4	5,20 %
Formations	3	3,90 %
Conditions de travail	3	3,90 %
Égalité professionnelle	3	3,90 %
Absences	2	2,60 %
Rémunérations	2	2,60 %
<b>Total général</b>	<b>77</b>	<b>100,00 %</b>

Source : tableau CRC d'après données de la métropole (lignes directrices de gestion 2022-2026)

#### 9.3.1.4 Les lignes directrices de gestion relatives aux promotions internes et aux avancements de grade

Avant même l'élaboration des lignes directrices de gestion, les critères d'avancement de grade et d'inscription sur les listes d'aptitude de promotion interne, complémentaires à ceux fixés réglementairement, étaient accessibles sur l'Intranet de la métropole.

Dans ses lignes directrices, la métropole précise les critères d'avancement de grade et d'inscription sur les listes d'aptitude de promotion interne. Pour le niveau de responsabilité requis de la part des agents de catégorie A, le lecteur est renvoyé à une cotation alphanumérique des emplois qui n'est pas définie dans le document produit.

Le bilan de la mise en œuvre de cette démarche devait être produit devant le comité social territorial dans le courant du mois de septembre 2023.

La métropole, déjà bien avancée dans sa démarche, ne perd pas de vue l'objectif de disposer à moyen terme de lignes directrices de gestion opérationnelles, dont la mise en œuvre, bien échelonnée dans le temps, pourra, le moment venu, être évaluée au moyen d'indicateurs pertinents.

### **9.3.2 Le système d'information de gestion des ressources humaines**

#### **9.3.2.1 La genèse et la stratégie du projet**

À l'issue du précédent contrôle, la chambre avait qualifié de « défaillant » le système d'information de gestion des ressources humaines (SIRH) existant, formé de trois outils distincts permettant de gérer les agents de droit public et droit privé et de suivre le temps de travail.

Depuis 2017 et dans le cadre d'un marché conclu avec la société Berger-Levrault, la construction du SIRH de la métropole, Sedit, s'est effectuée par étapes, avec, en 2018, la mise en œuvre des modules relatifs à la gestion de la paye des agents de droit public et des carrières ; en 2019, celle du module relatif à la gestion de la paye des agents de droit privé ; et, en 2018/2019, la mise en place des fonctionnalités liées à la médecine du travail et à la gestion des absences.

Dès 2018, le SIRH a commencé à converger vers un système intégré avec la mise en œuvre de son nouveau logiciel Sedit qui regroupe plusieurs fonctions RH (paye carrière, maladie, formation, évaluation).

Un nouveau schéma directeur des systèmes d'information (SDSI) pluriannuel a été adopté, couvrant les années 2022 à 2024. Il vise notamment à développer les interfaces et à faciliter le pilotage de la masse salariale.

#### **9.3.2.2 La gestion du système d'information de gestion des ressources humaines**

La maintenance du système est assurée à la fois par des mises à jour intégrées et par la signature de bons de commande qui permettent de faire évoluer l'outil. La prestation attendue intègre également la formulation de préconisations sur les innovations à introduire aux fonctionnalités du logiciel initial.

Au quotidien, le pilotage du SIRH a été assuré, jusqu'en janvier 2023, par un chargé de mission ayant la qualité d'ingénieur. Celui-ci a notamment développé de nombreuses requêtes à la demande des services prescripteurs. À la fin de l'instruction du présent contrôle, il n'avait toujours pas été remplacé.

Le service chargé des ressources humaines peut néanmoins s'appuyer sur un agent de la direction des services informatiques (DSI), spécialisé dans la gestion des données. Au-delà, la DSI organise une fois par mois des réunions en présence des responsables de projet et « applicatifs » afin de vérifier si les évolutions du SIRH sont toujours en concordance avec le schéma global de la direction.

### 9.3.2.3 Des fonctionnalités encore perfectibles

#### 9.3.2.3.1 Des connexions limitées

Dans le cadre de l'évolution de son SIRH, la métropole a fait l'acquisition d'un « connecteur » qui permet de réaliser une interface entre le logiciel Sedit et le logiciel Civil Finances, en vue de dématérialiser les opérations de mandatement de la paye, y compris les charges salariales et patronales.

En revanche, le SIRH n'est toujours pas connecté avec la Trésorerie pour l'établissement des déclarations sociales nominatives (DSN). Aucune solution technique n'a été trouvée afin de relier les logiciels de gestion du temps de travail et de gestion des recrutements, ce qui oblige à des doubles saisies.

Néanmoins, les agents chargés de saisir les informations relatives aux recrutements ont reçu délégation à partir de 2022 pour formaliser les procédures de recrutement en alimentant le SIRH avec les éléments de base du dossier (civilité / poste / numéro d'agent).

#### 9.3.2.3.2 Un requêtage à améliorer

##### 9.3.2.3.2.1 *Le "dossier-agent"*

Projet phare du déploiement du SIRH et, inscrit au schéma directeur informatique selon la métropole, la dématérialisation du « dossier-agent » n'est, à ce jour, pas aboutie. Il reste à offrir aux agents un véritable « portail » d'accès à l'ensemble de leurs données professionnelles.

Des pièces, d'ores et déjà dématérialisées, doivent être ressaisies manuellement (suivi des formations, procédure d'évaluation). Un nombre important de documents tels que ceux relatifs aux congés de maladie ou de maternité ne sont pas dématérialisés.

##### 9.3.2.3.2.2 *Le suivi des effectifs*

Si ce suivi est opéré à partir des données du SIRH, les requêtes en la matière sont opérées au moyen de l'outil Microsoft Power Bi, de sorte que l'utilisation de tableaux au format Excel reste nécessaire, notamment pour le suivi des recrutements malgré l'utilisation du logiciel CVTHÈQUE et la nouvelle habilitation accordée aux agents-utilisateurs.

##### 9.3.2.3.2.3 *Des requêtes sans conservation de l'antériorité*

Le logiciel répond aux requêtes sans garder en mémoire les situations précédentes. Cette caractéristique du logiciel oblige à conserver en parallèle des tableaux Excel et à retravailler manuellement les versions successives des extractions.

Cet état de fait s'avère préjudiciable lors de la discussion budgétaire. Il est, selon les services de la métropole, à la fois source d'erreurs et de perte de temps.

#### 9.3.2.3.3 La coopération avec la commune de Rouen

Initialement prévue fin 2023, l'organisation d'une consultation commune entre la ville et la métropole pour le choix d'un logiciel partagé permettant la gestion du « portail-agent » ou la gestion dématérialisée des bulletins de paye a été reportée à l'automne 2024. Cette temporisation s'expliquerait par la nécessité, pour la métropole, de maîtriser le logiciel Sedit, et, pour la commune de Rouen, par la recherche d'une convergence informatique entre elle et le centre communal d'action sociale (CCAS).

#### 9.3.2.3.4 De réelles avancées

Si le service RH de la métropole ne dispose pas de document permettant de mettre en évidence des gains de productivité liés à la mise en œuvre du SIRH, il relève cependant que ce nouvel outil a permis de faire face, certes de manière dégradée, à l'absence depuis trois ans d'un agent du service.

La responsable du SIRH a constaté que les utilisateurs finaux des données extraites à partir du logiciel, affichaient une confiance accrue dans la qualité de ces restitutions.

À ce titre, la DRH a notamment cité la production du rapport social unique (RSU), le rapport égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, le plan de réduction de l'absentéisme, ainsi que le suivi des nouvelles organisations de travail (indicateurs liés au télétravail).

Au total, la montée en puissance, par paliers, du SIRH a rendu possible de nouvelles requêtes qui ont permis de fiabiliser la qualité de l'information et de créer ou de rénover les indicateurs RH.

Cependant, à ce stade, la métropole ne dispose pas encore d'un SIRH offrant la totalité des fonctionnalités requises pour le pilotage des ressources humaines.

Le SIRH en place reste donc perfectible, notamment en termes d'interconnexions avec les autres outils RH.

### 9.3.2.4 La sécurité du système d'information de gestion des ressources humaines

#### 9.3.2.4.1 La sécurité physique des matériels et des données

La sécurité des matériels et des données relève de la seule compétence de la DSI, qui gère également les autorisations d'accès aux diverses interfaces. L'hébergement des applications du SIRH est assuré par les centres de données de la métropole, à l'exception du logiciel Career Builder (CVthèque) qui est hébergé en mode « logiciel en tant que service » (« Software as a Service »).

Depuis novembre 2022, l'hébergement des serveurs est effectué au sein du centre de données régional (CDR) géré par le centre régional informatique et d'applications numériques de Normandie (CRIANN), association financée par la région Normandie.

L'accès au CDR, vidéoprotégé, se fait par l'intermédiaire de badges permettant un traçage des accès. Cet hébergement est répliqué par une double route optique (« Fiber to the home ») qui permet notamment l'accès à l'Internet à très haut débit.

Au-delà de la seule sécurité physique, l'hébergement au sein du CDR est générateur d'économies d'énergie. Les coûts mensuels associés seraient ainsi, selon la métropole, passés de 5 716 € en 2021 à 1 400 € en 2022.

Les données font chaque jour l'objet d'une sauvegarde de nuit sur des serveurs situés en France afin de maintenir un haut degré de sécurité et de garantir une meilleure maîtrise des services de la métropole sur les conditions de conservation desdites données.

#### 9.3.2.4.2 L'accès au logiciel

Seuls deux types de profils sont autorisés à intervenir sur le logiciel de gestion des recrutements. Il s'agit du chargé d'unité et des agents du service « Recrutement ». La création d'un matricule pourrait être mieux sécurisée en en confiant le monopole à une seule personne, l'administrateur fonctionnel.

La métropole précise que le contrôle sur l'utilisation du logiciel est assuré par chaque gestionnaire paie-carrière qui finalise le dossier agent après chaque recrutement, d'une part, et que les requêtes de suivi des effectifs assurées mensuellement par les gestionnaires du service administration générale et SIRH de la DRH permettent aussi un contrôle de fiabilité et de cohérence, d'autre part.

S'agissant des congés, la gestion et la validation des demandes au moyen du logiciel de gestion des temps s'effectuent au plus près des services au niveau de chaque encadrant. La présence d'un « valideur » doit permettre la sécurisation de l'ensemble du processus.

En revanche, le fait que le gestionnaire temps de travail RH puisse intervenir sur la création d'un matricule est source d'insécurité.

Enfin, les habilitations au logiciel Sedit sont différenciées selon que l'intervention porte sur les modules « Paye-Carrière », « Maladie » ou « GEPC – Formation ».

Concernant le premier module, il n'apparaît pas de séparation entre la saisie/validation des éléments permanents (entrée et sortie d'un agent d'une position d'activité, affectation, contrat, carrière), et celle des éléments variables (heures supplémentaires, absences).

Une autre faiblesse réside dans le fait que la séparation des fonctions entre gestionnaires de la paye n'est pas assurée. Leurs « portefeuilles » ne sont pas étanches, de sorte qu'un gestionnaire de paye est en mesure, le cas échéant, d'intervenir sur les éléments de la paye d'un agent dont il n'est pas chargé de gérer la paye et sur la sienne propre.

La directrice des RH et le responsable du SIRH disposent respectivement de droits de consultation et de modification sur pratiquement l'ensemble des processus. Les agents de l'équipe « Budget » ne disposent, et à juste titre, que d'un droit de consultation sur les éléments du dossier de l'agent, lié à la paye, à la carrière et aux arrêts maladie.

La chambre observe que toutefois, aucun acteur n'est chargé de valider et sécuriser les saisies effectuées sur le logiciel.

#### 9.3.2.4.3 L'usage partagé de certaines données

Le service chargé de la prévention, de l'hygiène et de la sécurité, qui dépend du directeur général adjoint « Ressources et Moyens », ayant souhaité accéder aux données du SIRH afin de suivre les agents en termes de prévention, la question s'est posée du partage des données brutes enregistrées au sein du SIRH, en raison de leur caractère nominatif et sensible.

C'est la DSI, en lien avec les RH, qui a déterminé le niveau de détail accessible au service demandeur.

De même, la dématérialisation, à terme, des bulletins de paye suscite une réserve importante de la part de la responsable du SIRH. En effet, ce processus implique que les bulletins de salaire soient stockés chez l'éditeur. Le futur marché à passer devra prendre en compte le risque de fuites de données en dehors du périmètre de la métropole.

Les risques inhérents à la gestion de données personnelles sont donc pris en compte par la métropole, tant en matière de sécurité des matériels que de stockage des données.

Quelques marges de progrès existent néanmoins, notamment en matière de droits d'accès aux divers logiciels.

Il serait utile de renforcer la présence d'opérateurs de contrôle, dans une démarche de sécurisation et d'un contrôle qualité des saisies, et d'assurer la séparation des fonctions entre les différents gestionnaires de paye.

#### 9.3.2.5 Le coût du système d'information de gestion des ressources humaines

Le coût de la refonte du SIRH, depuis le précédent contrôle de la chambre était estimé fin 2022, par la métropole à un montant de 174 269 € HT, soit 210 083 € TTC.

### 9.3.3 **Le contrôle de gestion en matière de ressources humaines**

#### 9.3.3.1 Un environnement en évolution

Lors du précédent contrôle, la chambre avait relevé que la pratique du pilotage était limitée à la masse salariale et à la maîtrise des effectifs. Elle préconisait de renforcer le contrôle interne par la mise en œuvre d'une batterie d'indicateurs plus étoffée.

La crise sanitaire et le départ du chargé de mission SIRH ont retardé le travail sur les indicateurs. Faute de solution totalement intégrée, le pilotage et le contrôle interne nécessitent de mobiliser plusieurs applications et de maîtriser, en interne, les requêtes et les extractions. À cet égard, le recrutement d'un nouveau chargé de mission RH devrait être affecté d'un haut niveau de priorité.

#### 9.3.3.2 La participation au dialogue de gestion

À l'heure actuelle, les services de la DRH ne sont pas en mesure de donner aux élus, lors du débat sur les créations d'emplois, une vision précise des départs en retraite et des recrutements potentiellement induits.

La directrice des ressources humaines souhaiterait disposer de pyramides des âges par services ou entité cohérente de travail, afin d'optimiser la politique de recrutement et de mieux accompagner les agents en fin de carrière.

La cartographie des emplois et le répertoire des métiers dont la métropole s'est dotée en 2012 gagneraient à être actualisés. Leur refonte, prévue d'ici la fin de l'année 2024, devrait permettre de mieux paramétrer les recrutements à venir.

La métropole prévoit par ailleurs de travailler sur les compétences associées aux emplois répertoriés afin de continuer à développer des « parcours emplois » et de rénover la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

En complément et dans le cadre d'un dialogue avec les partenaires sociaux entamé depuis mars 2023, la réflexion sur les compétences pourrait déterminer une évolution des critères d'attribution de l'IFSE, y compris sa seconde part permettant la prise en compte de l'expérience.

Internalisée, la « pesée » des postes permet de mieux dimensionner les services et un meilleur accompagnement des agents au changement, soit par des actions de formation, soit par une reconversion (exemple : releveurs de compteurs d'eau depuis l'automatisation de leurs tâches).

Il s'agit pour la métropole de faire progresser les fonctionnalités de son SIRH en conséquence.

En parallèle, il lui appartient, également, de définir des objectifs dont l'atteinte est susceptible d'être mesurée à l'aide des indicateurs issus du SIRH.

## **9.4 Le temps de travail**

### **9.4.1 La durée annuelle du travail**

Dans son précédent rapport sur la gestion de la métropole, la chambre avait mis en évidence une durée annuelle effective du temps de travail nettement inférieure aux 1 607 heures réglementaires.

La durée du travail s'établissait à 1 519 heures pour les agents aux 35 heures hebdomadaires et était comprise entre 1 547 et 1 550 heures pour les agents effectuant des cycles de travail de plus de 35 heures.

La chambre avait évalué que le non-respect de la durée réglementaire du temps de travail équivalait à la perte de 48 emplois à temps complet, et coûtait environ 2,7 M€ par an à la métropole et donc aux contribuables.

Conformément à la loi du 6 août 2019 précitée, le conseil métropolitain a adopté deux délibérations, respectivement le 5 juillet 2021 (organisation du temps de travail, cas général) et le 8 novembre 2021 (personnel des musées).

En parallèle, l'ensemble des dispositions relatives au temps de travail, regroupé dans un règlement intérieur mis à jour, a été adopté.

Ces délibérations ont permis de rendre la durée du temps de travail à la métropole formellement conforme à la réglementation.

Le système mis en place ne présente toutefois aucune garantie quant à l'effectivité des horaires des agents.

En effet, les agents en horaires variables sont soumis à un système de « badgeage déclaratif », lequel repose essentiellement sur leur bonne foi. Il n'y a en effet pas de pointage. À son arrivée, l'agent en horaire variable doit se connecter au logiciel et déclarer son heure d'arrivée puis le moment venu son heure de départ. Il doit donc en théorie se connecter quatre fois dans la journée. Mais en pratique, le système est ainsi fait que l'agent peut déclarer dès le matin ses horaires de la journée.

Sur ce point, la métropole souligne que le contrôle du « badgeage déclaratif » reste soumis à l'appréciation de la hiérarchie.

Dans tous les services, une partie des agents déclarent leur temps de travail et l'autre non. La métropole précise que les agents en horaires fixes ne badgent pas.

Avec vingt cycles de travail, en horaires fixes ou variables (cf. *infra*), le contrôle effectif du temps de travail semble pour le moins compliqué.

Si pour les agents qui déclarent leurs horaires, un pointage régulier peut être effectué, tel n'est pas le cas pour les agents relevant du régime des horaires fixes. Ces derniers sont toutefois tenus de respecter les horaires définis dans une convention conclue avec leur encadrant.

#### **9.4.2 Les cycles et l'organisation du travail**

Le règlement du temps de travail a été mis à jour conformément aux deux délibérations précitées. Il reprend les cycles définis dans ces délibérations, en ajoutant un cycle « cadre » (sans pointage, avec 27 jours de RTT annuel déclinable sur 4,5 ou 5 jours).

Il est prévu six cycles de travail (35 h, 36 h, 37 h, 38 h, 38 h 45, 39 h 45 hebdomadaire). Le nombre de jours de RTT annuel varie de 0 à 27 selon le cycle choisi.

Une annexe définit les cycles imposés pour certains services (musées, assainissement, eau, déchets essentiellement).

Pour les autres services, les agents peuvent choisir, par convention avec leur responsable hiérarchique, leur organisation du temps de travail parmi 20 cycles de travail possibles, dont un en expérimentation, celui de 35 heures sur 4 jours.

#### **9.4.3 La continuité du service public de la collecte des déchets**

La métropole gérant en régie la collecte des déchets des ménages, elle est concernée par l'article 56 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 précitée selon lequel « [...] *l'autorité territoriale et les organisations syndicales [...] peuvent engager des négociations en vue de la signature d'un accord visant à assurer la continuité des services publics de collecte et de traitement des déchets des ménages [...]. À défaut de conclusion d'accord dans un délai de douze mois après le début des négociations, les services, les fonctions et le nombre d'agents indispensables afin de garantir la continuité du service public sont déterminés par délibération de l'organe délibérant.* »

Toutefois, la métropole n'a pas souhaité engager de négociation, arguant d'un climat social globalement apaisé dans lequel la négociation d'un tel accord n'était pas nécessaire.

Selon le même article 56 : « II.- *Dans le cas où un préavis de grève a été déposé dans les conditions prévues à l'article L. 2512-2 du code du travail et en vue de l'organisation du service public et de l'information des usagers, les agents des services mentionnés au I du présent article informent, au plus tard quarante-huit heures avant de participer à la grève, comprenant au moins un jour ouvré, l'autorité territoriale ou la personne désignée par elle, de leur intention d'y participer.* »

La métropole a indiqué qu'il n'existe pas de mécanisme de déclaration d'intention de participer à la grève mais que les agents ont globalement pour habitude de prévenir leur hiérarchie en amont de leur mobilisation.

La chambre invite la métropole à engager les négociations en vue de la conclusion d'un accord permettant de garantir la continuité du service et d'appliquer l'obligation de se déclarer gréviste

pour les agents des services des déchets afin de se prémunir des difficultés de collecte des déchets en cas de grève d'une certaine durée.

#### 9.4.4 Les astreintes

Afin de clarifier la mise en œuvre et d'uniformiser les pratiques, le conseil de la métropole a délibéré le 12 décembre 2022 pour adopter un règlement commun, qui fixe les conditions d'organisation et de fonctionnement des astreintes.

Les modalités d'indemnisation et de repos compensateur prévues dans le règlement de la métropole sont conformes à la réglementation.

L'analyse d'un échantillon de bulletins de paye de 2022 (émis antérieurement à la délibération et l'adoption du règlement susvisés) n'a révélé que deux cas d'irrégularités, concernant des bulletins de paye comportant une ligne « astreinte week-end président (tec) » qui ne rentre pas dans le cadre légal prévu pour les astreintes.

#### 9.4.5 Les heures complémentaires et supplémentaires

Au cours de la période 2019-2022, la métropole n'a pris qu'une délibération relative aux heures complémentaires et supplémentaires, actant une majoration du taux d'indemnisation des heures complémentaires des agents à temps non complet, conformément à la possibilité offerte par le décret n° 2020-592 du 15 mai 2020<sup>37</sup>.

En matière d'heures supplémentaires, les règles fixées par la métropole sont précisées dans une annexe d'une délibération du conseil métropolitain du 22 mars 2021, relative au régime indemnitaire.

L'annexe relative aux primes cumulables avec le RIFSEEP ne mentionne pas « *la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires ouvrant droit aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires versées dans les conditions prévues pour leur corps de référence* »<sup>38</sup>, en méconnaissance d'une obligation réglementaire. Seuls la filière et les cadres d'emplois éventuellement concernés sont recensés.

---

<sup>37</sup> Décret relatif aux modalités de calcul et à la majoration de la rémunération des heures complémentaires des agents de la fonction publique territoriale nommés dans des emplois permanents à temps non complet.

<sup>38</sup> Article 2 du décret du 6 septembre 1991 (modifié par décret du 22 décembre 2008) pris pour l'application du premier alinéa de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

**Tableau n° 18 : Évolution du nombre d'heures supplémentaires**

Année	2019	2020	2021	2022	
Effectif en ETP	1 869	1 820,2	1 808,2	1 858,8	
Nombres d'heures complémentaires payées	318,5	234,5	1 342,5	702,92	
Nombres d'heures supplémentaires payées effectuées à la demande du service	32 315,17	25 712,99	28 604,73	17 762	25 510,38
Nombres d'heures supplémentaires payées d'intervention en astreinte				7 748,4	
Nombres d'heures supplémentaires récupérées	Pas de suivi	Pas de suivi	Pas de suivi	3 405	
Nombre d'agents concernés par les heures supplémentaires payées	704	640	667	657	
Nombre d'heures supplémentaires notées au bilan social/RSU	30 768,41	25 198,6	27 163,25		
Écart RSU/chiffres Métropole en heures	1 546,76	514,39	1 441,48		

Source : tableau CRC d'après les données de la métropole

Dans le règlement intérieur sur le temps de travail, la métropole donne la priorité à la récupération des heures supplémentaires.

En pratique, cependant, la plus grande partie des heures supplémentaires sont payées.

En 2022, les heures supplémentaires récupérées ont représenté seulement 13 % de l'ensemble des heures supplémentaires. La métropole n'a pu fournir le nombre d'heures récupérées entre 2019 et 2021, faute de suivi de cet indicateur<sup>39</sup>.

Pour les heures supplémentaires payées, la métropole a fourni un décompte qui met en évidence une diminution de 21 % de leur nombre entre 2019 et 2022, partiellement liée à un dernier hiver plus clément que le premier.

En réalité, la métropole ne distinguait pas entre 2019 et 2021 les heures supplémentaires effectuées à la demande du service et celles effectuées en astreinte. Aussi bien est-il difficile de déterminer l'origine de la diminution du nombre d'heures supplémentaires payées<sup>40</sup>.

Le service le plus consommateur d'heures supplémentaires est, de loin, la direction de la maîtrise des déchets, avec le centre technique des collectes du Petit-Quevilly, dont le nombre d'heures supplémentaires représente 20 % du total en 2022.

<sup>39</sup> En 2022, seuls 160 agents ont récupéré des heures supplémentaires pour un total de 381 jours et 547 heures, soit environ 3 405 heures, sur la base d'une journée de 7,5 heures, les journées étant variables entre 7 heures et 7 h 57 minutes selon les agents. La métropole n'a pu fournir le nombre d'heures récupérées entre 2019 et 2021. En effet, avant 2022, le logiciel utilisé ne permettait pas de faire la distinction entre les heures de souplesse réalisées dans le cadre des horaires variables et les heures supplémentaires récupérées.

<sup>40</sup> La direction des ressources humaines a expliqué une partie seulement de cette évolution en indiquant que les heures supplémentaires liées à l'activité des musées avaient baissé entre 2019 et 2022 en raison d'un moindre nombre d'événements organisés en soirée (donc en dehors des heures de travail habituelles des agents) et du fait que des agents en congé de longue maladie sont partis à la retraite, ce qui implique moins de besoin d'heures de remplacement du fait du recrutement de nouveaux titulaires. En 2022, les 25 510 heures comptabilisées par la métropole (heures effectuées à la demande du service ou en intervention astreinte) représentaient 16 ETP.

Viennent ensuite le centre technique de la collecte de Caudebec-les-Elbeuf (12 % des heures supplémentaires de 2022) et le service de l'entretien et de l'exploitation de la voirie du pôle de proximité de Rouen (9 % des heures supplémentaires de 2022).

Le recours aux heures supplémentaires est lié au remplacement des agents absents (fort taux d'absentéisme dans la direction de la collecte des déchets) et, s'agissant des pôles de proximité, aux interventions sur la voirie, organisées en dehors des heures de travail classiques, notamment pour ne pas gêner la circulation.

Une difficulté majeure réside dans la sincérité du décompte des heures supplémentaires, la métropole (Cf. supra), ne disposant pas d'un dispositif de contrôle automatisé du temps de travail, permettant de comptabiliser de façon fiable les heures supplémentaires.

Un nombre non négligeable d'agents dépasse le contingent mensuel maximal des 25 heures supplémentaires (48 agents en 2022), qui tous travaillent dans les services techniques.

La chambre a examiné la situation d'un échantillon de huit agents, afin de vérifier la régularité de ces dépassements par le personnel, chargé d'assurer la sécurité du réseau routier lors d'interventions en période d'astreinte hivernale ayant l'autorisation de dépasser le plafond des 25 heures<sup>41</sup>. Si aucun dépassement hors période hivernale n'a été relevé, il n'y avait pas concordance entre les états d'heures supplémentaires effectuées et celles déclarées dans les bulletins de paye, certainement parce que celles-ci sont lissées sur plusieurs mois.

En conclusion, le changement de comptabilisation intervenu en 2022 permet un suivi plus fin des heures supplémentaires liées au service et des heures supplémentaires liées aux astreintes, de nature à faciliter une réorganisation des services qui diminuerait le nombre des heures supplémentaires. Les outils de pilotage des heures supplémentaires, des heures complémentaires et des astreintes ne semblent néanmoins pas optimaux.

La chambre rappelle à la métropole que, dès lors qu'elle paye des heures supplémentaires, elle est dans l'obligation de mettre en place un dispositif obligatoire de contrôle automatisé du temps de travail dans tous les sites employant plus de 10 agents, conformément au décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002<sup>42</sup>.

**Recommandation n° 7. (régularité) :** Mettre en place des moyens de contrôle automatisé permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires accomplies dans tous les sites employant plus de dix agents (décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002).

#### 9.4.6 Les comptes épargne-temps

Au 31 décembre 2021, 1 086 agents sur les 1 625 de la métropole avaient ouvert un compte épargne-temps (CET), soit 67 %.

Les dispositions concernant les CET sont détaillées dans le règlement du temps de travail. Cinq versions se sont succédé : janvier 2018, novembre 2021, août 2022, février et décembre 2023.

---

<sup>41</sup> Ce contrôle s'est révélé fastidieux dans la mesure où les relevés des heures supplémentaires effectuées étaient à cheval sur deux mois (par exemple du 18 juillet au 14 août).

<sup>42</sup> Décret relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires.

Le règlement du temps de travail ainsi modifié prévoit une épargne « en journées entières », ce qui est à la fois contraire à la réglementation et inexact puisque les tableaux fournis par la métropole avec les compteurs des CET comportent des demi-journées depuis 2019.

Une délibération du bureau du 14 novembre 2022, applicable au 1<sup>er</sup> janvier 2023, a autorisé la monétisation des jours déposés sur les CET au profit des agents en ayant épargné plus de 15 jours mais dans la limite de 5 jours par an, restriction qui n'est pas conforme au décret n° 2004-878 du 26 août 2004<sup>43</sup> (articles 5 et 7), lequel ne prévoit pas de limite maximale au nombre de jours monétisables. La délibération du 18 décembre 2023 précitée n'a pas modifié ce point.

S'il est compréhensible que la métropole ait choisi, de restreindre ce nombre pour des raisons financières, puisque sans cette limite le coût financier de la monétisation aurait pu atteindre 1 676 300 €<sup>44</sup> en 2023, cette restriction qui est irrégulière doit être levée.

De plus, le nombre de jours monétisables étant très limité dans le dispositif actuel de la métropole, il en résulte un nombre considérable de jours épargnés, représentant, selon les modalités de travail annuelles propres à la métropole, environ 148<sup>45</sup> ETP avec un impact potentiellement négatif de l'utilisation des CET sur le fonctionnement des services quand les agents en fin de carrière mobilisent les jours accumulés et quittent leur poste bien avant leur départ en retraite.

Sur la base du nombre de jours déposés sur les CET, le coût de cette mesure a été estimé dans cette délibération à 327 300 € par an<sup>46</sup>, un montant légèrement inférieur à la réalité, puisqu'au 31 décembre 2021, 3 334,5 jours étaient monétisables à raison de 100 € l'un en moyenne, soit 333 450 €.

La version du règlement du temps de travail mise à jour en décembre 2023 comporte plusieurs dispositions irrégulières : un délai de préavis pour utiliser des jours épargnés sur le CET est maintenu alors qu'il n'existe plus depuis le décret du 20 mai 2010 ; le bénéfice de plein droit de l'utilisation du CET à l'issue d'un congé de proche aidant n'est pas mentionné contrairement aux dispositions de l'article 8 du décret du 26 août 2004, la métropole indiquant néanmoins vouloir s'y conformer par l'approbation d'une prochaine délibération.

La chambre demande à la métropole de mettre fin aux irrégularités précitées concernant le régime applicable aux CET en mettant son règlement relatif au temps de travail en conformité avec les textes.

---

<sup>43</sup> Décret relatif au compte épargne - temps dans la fonction publique territoriale.

<sup>44</sup> Il y avait 16 763 jours au-delà du seuil de 15 jours sur les CET au 31 décembre 2022.

<sup>45</sup> Calcul pour un agent à 39 h 45 (57 % des agents) qui travaille 203 jours par an (229 jours – 26 RTT).

<sup>46</sup> « Une estimation budgétaire, fondée sur l'hypothèse selon laquelle chaque agent ayant plus de 15 jours sur son CET actuellement demanderait l'indemnisation de 5 jours, porte l'impact financier, de cette mesure à 327 300 € par an (chiffres arrêtés à décembre 2021). »

**Recommandation n° 8.** (régularité) : Mettre le régime applicable aux comptes épargne-temps en conformité avec le décret n° 2004-878 du 26 août 2004 relatif au compte épargne-temps dans la fonction publique territoriale).

#### 9.4.7 L'absentéisme

Dans son précédent rapport sur les comptes et la gestion de la métropole, la chambre avait constaté un niveau d'absentéisme préoccupant.

Durant la période contrôlée, cette situation a perduré.

Selon les extractions Sedit produites par la métropole, le nombre de jours d'absence a sensiblement augmenté entre 2019 et 2022, passant de 41 233 à 47 656 (+ 16 %), l'augmentation réelle étant plus importante encore puisqu'il n'est pas tenu compte, pour 2022, du nombre, inconnu, des jours d'autorisation spéciale d'absence.

En 2022, 44 249 jours d'absence pour motif de santé (hors congé maternité et paternité) ont été répertoriés. En suivant la même méthode que lors du précédent contrôle, le nombre de jours d'absence pour motif de santé (hors congé maternité et paternité) a été rapporté au nombre de jours théoriquement travaillés par l'ensemble des agents de la métropole<sup>47</sup>.

Après une légère baisse en 2020, l'absentéisme est reparti à la hausse entre 2020 et 2022 (+ 20 % entre 2019 et 2022). La hausse est due aux congés de longue durée et aux congés de maladie ordinaire, qui ont fortement augmenté entre 2021 et 2022, passant de 15 540 à 22 824 jours (+ 47 %). Le taux d'absentéisme dépassait ainsi 10 % en 2022.

**Tableau n° 19 : Évolution du taux d'absentéisme**

Année	2019	2020	2021	2022
Nombre de jours d'absence pour motif de santé	35 540	33 607	36 744	44 249
Nombre de jours ouvrés dans l'année à la métropole (sur la base d'un cycle de 35 heures hebdomadaires)	219	219	219	229 <sup>48</sup>
Effectif au 31 décembre	1 869	1 820	1 808	1 859
Nombre de jours ouvrés théoriques travaillés à la métropole	409 311	398 580	395 952	425 711
Taux d'absentéisme	8,7 %	8,4 %	9,3 %	10,4 %

Source : tableau CRC d'après le nombre de jours d'absence fourni par la métropole

<sup>47</sup> La métropole applique un autre mode de calcul : plutôt que de prendre le nombre de jours ouvrés, elle prend le nombre de jours calendaires. Ce qui donnerait, pour 2019, 5,2 % et pour 2022, 6,5 %.

<sup>48</sup> En tenant compte de la mise en conformité du temps de travail au 1<sup>er</sup> janvier 2022, si l'on conserve les 219 jours, cela donne un taux de 10,9 %.

Tableau n° 20 : Évolution de l'absentéisme par type d'arrêt

Année	2019	2020	2021	2022	Évolution 2019-2022
Accidents de travail	5 637	3 485	4 275	4 002	- 29 %
Accidents de trajet	1 274	522	548	171	- 87 %
Congés grave maladie	365	579	759	278	- 24 %
Congé longue durée	6 889	7 658	9 053	9 480	+ 38 %
Congé longue maladie	4 342	5 223	5 795	6 915	+ 59 %
Maladie ordinaire	16 132	15 067	15 540	22 824	+ 41 %
Maladie professionnelle	901	1073	774	579	- 36 %
Sous-total	35 540	33 607	36 744	44 249	+ 25 %
Maternité ou adoption	2 149	2 374	1 599	2 910	+ 35 %
Naissance ou adoption, paternité	621	179	383	497	- 20 %
Autorisation spéciale d'absence	2 922,5	20 363,5	6 539	non fourni	ns
Total	41 232,5	56 523,5	45 265	47 656	16 %

Source : tableaux de suivi (extraction SEDIT) de la métropole mise en forme par la CRC

Plusieurs facteurs sont mis en avant par la métropole : les absences liées à la crise sanitaire (651 cas en 2022 contre 136 en 2021) ; l'augmentation du nombre de congés longue maladie des agents qui sont, en amont, placés en maladie ordinaire ; l'épuisement des droits à maladie ordinaire pour permettre de vérifier l'aptitude de l'agent<sup>49</sup> ; la requalification d'absences en maladie ordinaire à la suite de refus de qualification d'accident de travail et/ou maladie professionnelle ; une population d'agents vieillissante, générant plus d'arrêts de maladie ordinaire.

Les services présentant le plus de jours d'arrêts en maladie ordinaire sont le centre technique des collectes, le service de la collecte des déchets de Caudebec-les-Elbeuf, le service de la collecte et des bacs, la sécurité et la surveillance des musées et la gestion logistique de la direction de l'immobilier et des moyens généraux.

Pour le centre technique des collectes, le nombre de jours de maladie ordinaire est corrélé à un effectif élevé (139 agents en 2019).

Les autres services cités présentent un taux d'absentéisme nettement supérieur à la moyenne de la métropole et un nombre de jours d'absence très important, essentiellement en maladie ordinaire ou accident du travail. Par exemple, le service de la collecte et des bacs, dont l'effectif est de 15 agents, a cumulé 1 246 jours d'absence en 2022, soit une moyenne de 83 jours par agent, ou encore près de trois mois d'absence par agent et par an.

<sup>49</sup> La réforme du conseil médical ne permet plus de solliciter un avis d'aptitude avant expiration des droits. Cela entraîne donc une qualification de l'absence en maladie ordinaire, dans l'attente de l'épuisement des droits.

En réponse aux observations provisoires, la métropole a indiqué avoir choisi d'utiliser le nouveau référentiel de suivi de l'absentéisme des centres de gestion de la fonction publique territoriale dont elle a produit une synthèse des données pour 2022 et 2023.

À partir de l'analyse de l'effectif le plus élevé pour ces deux exercices (1 949 agents en 2022 pour 1 956 en 2023), il en ressortirait une amélioration du nombre de jours et du taux d'absentéisme en 2023 (45 865 jours d'absence, taux d'absentéisme de 6,42 %) par rapport à 2022 (49 808 et 7 %). Soulignant que la période 2019-2022 a été marquée par les effets de la crise sanitaire, elle indique que ceux-ci continueraient de se faire sentir en début d'année 2024.

Le nombre d'accidents du travail dans le cadre de la collecte des déchets est stable depuis 2018, mais le nombre de jours d'arrêt de travail consécutifs à des accidents a augmenté (2 193 jours sur trois services en 2022 contre 1 682 jours en 2019).

Des bilans santé-sécurité sont établis annuellement.

Selon les services de la métropole, les accidents du travail sont analysés et des actions d'amélioration mises en œuvre le cas échéant. Les résultats en matière de sécurité sont régulièrement mis à jour et communiqués aux agents par un affichage dans les locaux. Les nouveaux arrivants sont formés aux règles de sécurité lors d'un accueil le premier jour.

Une équipe de prévention de l'absentéisme composée des référents RH et d'encadrants se réunit une fois par trimestre, avec des droits d'accès limités aux dossiers des agents au regard de la confidentialité des données nominatives qui y figurent.

Des situations de décrochage professionnel, signalées par l'absence de connexion ou de participation aux échanges en visioconférence, ont été identifiées par la direction des ressources humaines dans les pôles chargés de la gestion de l'eau, des déchets et de l'assainissement, des musées et les services « Territoires et Proximité ». Leur nombre n'en a pas été communiqué à la chambre.

Ce point trimestriel sur l'absentéisme permet d'engager les expertises en la matière et de prendre contact avec les agents concernés en vue, selon les situations, d'un retour au travail, avec ou sans repositionnement, ou bien d'un départ en mobilité ou en invalidité.

La métropole précise qu'en complément, une cellule repositionnement, reclassement, réaffectation travaille au maintien en poste et à la limitation des absences par la recherche d'un autre emploi et de proposition de stages à l'attention d'agents souvent vieillissants et présentant des restrictions physiques liés aux métiers à usure professionnelle.

Des accompagnements collectifs et individuels peuvent être organisés, de même que des aménagements de poste. Selon la métropole, un guide relatif à la prévention et l'amélioration des conditions de travail élaboré par un ergonome sera prochainement diffusé dans les services notamment pour les activités des déchets.

Même si la métropole a bien conscience des enjeux liés aux accidents de travail et à l'absentéisme et si elle essaie d'influer sur ceux-ci, le taux d'absentéisme augmente et le nombre de jours d'arrêt lié à ces accidents ne diminue pas.

Sur l'année 2022, l'absentéisme « compressible »<sup>50</sup> des agents de la métropole a représenté 26 997 journées de travail, soit l'équivalent de l'absence permanente de 74 agents ETP<sup>51</sup>.

Le coût moyen d'un agent toutes charges comprises étant évalué à 39 950 €<sup>52</sup>, le coût de l'absentéisme compressible à la métropole est estimé par la chambre à 2 956 000 €.

La métropole a mis en place un plan de réduction de l'absentéisme ainsi qu'un protocole d'accompagnement des agents les plus absents. Le plan est détaillé en fiches action qui vont de la sensibilisation à l'accompagnement à la pratique sportive en passant par la mise en place et le suivi d'indicateurs et la prévention des troubles musculosquelettiques.

En réponse aux observations provisoires, la métropole a indiqué qu'un bilan de ce plan, élaboré au cours du premier semestre 2024, intégrera le suivi des actions de prévention durant la période marquée en partie par la crise sanitaire.

Selon elle, la mise en œuvre de ce plan a permis des évolutions en ce qui concerne notamment l'appropriation des problématiques d'absentéisme par les personnels (sensibilisation des agents, acculturation et formation des encadrants), les procédures de suivi de l'absentéisme (outil de requêtage automatisé, équipes de suivi spécialisées, revue d'absences, bilans santé, social, handicap et de qualité de vie au travail, suivi des absences liées au covid dans le cadre d'un plan de continuité d'activité, révision de la procédure d'accident du travail) et le renforcement des actions de prévention (expertises de médecine agréée, renforcement de l'axe santé mentale, accompagnement à la mobilité vers d'autres postes d'agents affectés par des inaptitudes, plan de qualité de vie au travail, communications régulières auprès des agents).

La métropole a également transmis le bilan du plan pluriannuel des risques professionnels et le suivi de l'action sociale et santé au travail (ASST). Ces documents n'appellent aucune observation.

---

<sup>50</sup> L'absentéisme « compressible », sur lequel la collectivité est susceptible d'avoir une action correctrice, correspond aux absences pour maladie ordinaire ; accidents du travail imputable au service et accidents du travail imputables au trajet.

<sup>51</sup> Résultat obtenu en divisant le nombre de jours d'arrêt par 365 jours.

<sup>52</sup> Pour obtenir le coût moyen de la rémunération d'un agent de la métropole en 2022, on divise le montant total des dépenses de personnel, soit 74 264 000 € (toutes charges comprises) par le nombre d'agents équivalents temps plein employés par la métropole au 31 décembre 2022 soit 1 858,8, nombre arrondi à 1 859.

## **ANNEXES**

**Annexe n° 1 : Tableaux de situation financière**

**Annexe n° 2 : Évolution des dépenses de train de vie de 2019 à 2022**

**Annexe n° 3 : Analyse financière des principaux budgets annexes**

**Annexe n° 4 : Glossaire**

## Annexe n° 1. Tableaux de situation financière

## Évolution du besoin de financement du budget principal

En €	2019	2020	2021	2022
CAF nette ou disponible (C)	42 804 424	39 524 053	56 250 451	27 367 585
+ Taxe d'aménagement	7 860 580	9 504 990	8 524 670	7 697 231
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	16 994 670	13 724 479	11 919 271	11 265 566
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	24 267 099	20 501 194	26 342 222	8 970 057
+ Attributions de compensation reçues en investissement	371 490	371 490	371 490	413 663
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	3 004 295	3 407 324	1 759 996	2 979 586
+ Produits de cession	2 590 694	1 289 232	483 202	470 628
+ Autres recettes	242 527	52 527	498 976	52 527
= Recettes d'investissement hors emprunt (D)	55 331 356	48 851 236	49 899 827	31 849 258
= Financement propre disponible (C+D)	98 135 779	88 375 289	106 150 278	59 216 844
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. travaux en régie)</i>	<i>81,5 %</i>	<i>110,6 %</i>	<i>126,0 %</i>	<i>67,3 %</i>
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	120 360 925	79 926 144	84 244 960	87 980 870
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature) hors attributions de compensation	18 949 216	17 258 120	25 447 151	20 154 757
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	- 2 077 595	- 2 037 512	- 1 585 731	- 2 507 602
- Participations et inv. financiers nets	5 593 767	1 584 698	1 929 832	3 002 527
+/- Variation autres dettes et cautionnements	4 235 419	4 773 712	4 539 334	4 172 739
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	- 48 925 952	- 13 129 873	- 8 425 269	- 53 586 447
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	826 332	- 118 263	- 250	- 7 073
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	- 48 099 620	- 13 248 136	- 8 425 519	- 53 593 521
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	20 000 000	10 000 000	10 000 000	21 500 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	- 28 099 620	- 3 248 136	1 574 481	- 32 093 521

Source : tableau CRC d'après les comptes de gestion et du CFU

**Évolution de l'encours de la dette agrégé (tous budgets)**

En €	2019	2020	2021	2022
Encours de la dette agrégée	475 504 458	459 575 103	447 184 359	456 257 546
Dettes réciproques	19 807	8 954 987	20 401 784	20 401 784
= Encours de la dette consolidée (tous budgets)	475 484 651	450 620 116	426 782 576	435 855 762
/ CAF brute consolidée tous budgets	121 248 537	115 725 535	137 219 005	77 779 567
= Capacité de désendettement en années (dette consolidée/CAF brute consolidée)	3,9	3,9	3,1	5,6
/ CAF brute du budget principal	56 738 743	54 334 194	71 521 583	42 467 870
= Capacité de désendettement en années (dette consolidée/CAF brute du BP)	8,4	8,3	6,0	10,3
Intérêts des emprunts et dettes consolidés	10 028 433	9 822 866	8 637 891	7 944 371
/ Encours de la dette consolidée	475 484 651	450 620 116	426 782 576	435 855 762
= Taux apparent de la dette consolidée (tous budgets)	2,1 %	2,2 %	2,0 %	1,8 %

Source : tableau CRC d'après les comptes de gestion et du CFU

**Annexe n° 2. Évolution des dépenses de train de vie de 2019 à 2022**

Année/en €	2019	2020	2021	2022
MÉTROPOLE ROUEN NORMANDIE	2 893 527,00 €	2 752 111,00 €	2 516 03,00 €	3 187 039,75 €
Population	499 169	497 180	499 830	501 431
<i>Dépenses/habitant</i>	<i>5,80 €</i>	<i>5,54 €</i>	<i>5,03 €</i>	<i>6,36 €</i>
6231 Annonces et insertions	683 961 €	592 036 €	493 379 €	589 681 €
<i>Par habitant</i>	<i>1,37 €</i>	<i>1,19 €</i>	<i>0,99 €</i>	<i>1,18 €</i>
6232 Fêtes et cérémonies	313 948 €	337 772 €	206 592 €	304 200 €
<i>Par habitant</i>	<i>0,63 €</i>	<i>0,68 €</i>	<i>0,41 €</i>	<i>0,61 €</i>
6233 Foires et expositions	5 044 €			
<i>Par habitant</i>	<i>0,01 €</i>			
6236 Catalogues et imprimés	691 823 €	536 637 €	493 075 €	633 065 €
<i>Par habitant</i>	<i>1,39 €</i>	<i>1,08 €</i>	<i>0,99 €</i>	<i>1,26 €</i>
6237 Publications				
<i>Par habitant</i>				
6238 Divers	1 114 000 €	1 251 658 €	1 286 310 €	1 570 390 €
<i>Par habitant</i>	<i>2,23 €</i>	<i>2,52 €</i>	<i>2,57 €</i>	<i>3,13 €</i>
6251 Voyages et déplacements	84 781 €	34 008 €	36 647 €	89 734 €
<i>Par habitant</i>	<i>0,17 €</i>	<i>0,07 €</i>	<i>0,07 €</i>	<i>0,18 €</i>
6256 Missions				
<i>Par habitant</i>				
6257 Réceptions				
<i>Par habitant</i>				

Source : tableau CRC Normandie d'après les comptes de gestion de la métropole Rouen Normandie

### Annexe n° 3. Analyse financière des principaux budgets annexes

#### 1. Le budget annexe des transports

Après une baisse de 8,36 % entre 2019 et 2021, les charges de gestion ont bondi de 36 % en 2022 à 131,75 M€ du fait du renchérissement des prix de l'énergie et en dépit de la baisse des charges de personnel. Les subventions d'exploitation versées sont passées de 80,13 M€ en 2021 à 114,46 M€ en 2022, pour partie en raison de régularisations des exercices antérieurs (9,5 M€), selon la métropole. Les produits de gestion ont suivi une évolution similaire bien que moins prononcée pour atteindre 134,68 M€ en 2022, dont 112,24 M€ proviennent du « versement mobilité », en croissance de 20 % depuis 2020. Ce budget reçoit aussi une subvention annuelle d'équilibre d'environ 20,3 M€ alors que la société du métro de l'agglomération rouennaise (SOMETRAR) conserve l'essentiel des paiements des voyageurs. La gratuité des transports le samedi coûte environ 1,5 M€ par an à l'EPCI.

La progression des charges de gestion des transports, nettement plus marquée que celle des produits, et notamment l'accroissement de la subvention annuelle versée à la SOMETRAR, a eu pour principale conséquence un effondrement de l'excédent brut d'exploitation (- 87,90 %), qui n'a pas manqué d'affecter la capacité d'autofinancement brute (- 348 484 € en 2022 contre une moyenne de 20,71 M€ entre 2019 et 2021). Par suite, le résultat d'exploitation de ce budget, nettement positif en 2021 (16,15 M€), est devenu négatif (- 4,54 M€ en 2022).

La chute de la CAF brute a également entraîné celle de la CAF nette (passée de 2,56 M€ en 2021 à - 16,74 M€ en 2022) et du financement propre disponible (passé de 12,74 M€ à - 8,58 M€) pour payer les dépenses d'équipement. Ces dernières ont fortement augmenté, passant de 26,35 M€ en 2021 à 62,77 M€ en 2022, pour dépasser 159 M€ au cours de la période sous revue, avec de très importantes commandes de matériels roulants innovants. En l'absence de financement propre disponible suffisant, les dépenses d'équipement effectuées au cours de la période sous revue ont été majoritairement financées par l'emprunt (92,27 M€) et la mobilisation du fonds de roulement (47,58 M€).

#### 2. Le budget annexe des déchets

Les charges de gestion de ce budget ont progressé de 9,43 %, passant de 55,29 M€ à 60,51 M€, principalement en 2022, surtout en raison de la hausse des coûts des contrats de prestations de service (+ 9,5 %), celle des charges de personnel étant contenue à 5,5 %.

Dans le même temps, les produits de gestion ont crû de 13,58 % à 65,81 M€. Ils se composent surtout de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) appliquée depuis 2020 au taux unique de 8,06 % et qui a rapporté 48,64 M€ en moyenne annuelle et de diverses recettes d'exploitation telle la redevance spéciale (2,29 M€ par an).

Les ressources fiscales et les recettes d'exploitation ne suffisant pas, en l'état, à équilibrer le coût du service, une subvention d'équilibre est versée chaque année par le budget principal, ce qui ne pose pas de problème de principe, s'agissant d'un service public administratif.

Le montant de cette subvention (7,44 M€ en moyenne annuelle au cours de la période sous revue, et 10,31 M€ en 2022) a permis à ce budget annexe de dégager une capacité d'autofinancement brute positive, qui a crû de 25 % en quatre exercices, passant de 2,64 M€ en 2019 à 5,29 M€, et un financement propre disponible substantiel (27 M€ en 2019, 6,60 M€ en 2022), de sorte que la métropole a pu financer les dépenses d'équipement du service des déchets sans faire appel à l'emprunt.

### 3. Le budget annexe de l'eau

Les charges de gestion de ce budget se sont accrues au cours de la période, passant de 52,74 M€ en 2019 à 57,60 M€ en 2022, soit une augmentation de 9,2 %. Celle-ci tient moins à la croissance des charges de personnel et du coût des consommations intermédiaires qu'à celle des « autres charges de gestion », passées de 1,69 M€ en 2019 à 2,65 M€ en 2022 (+ 57 %).

Les produits de gestion ont augmenté à un rythme un peu plus soutenu que celui des charges, passant de 71,13 M€ en 2019 à 76,68 M€ en 2022, soit une augmentation de 9,9 %, qui s'explique essentiellement par le dynamisme des ressources d'exploitation (70,98 M€ en 2019 pour 76,48 M€ en 2022). Il s'agit principalement des ventes d'eau aux abonnés (33,44 M€ en 2022), de la redevance d'assainissement collectif (26,36 M€ en 2022) et de la redevance pour pollution d'origine domestique (9,13 M€ en 2022).

Du fait d'un excédent d'exploitation structurel important, le budget annexe de l'eau a dégagé de 2019 à 2022 une capacité d'autofinancement brute d'un montant annuel moyen significatif de 17,21 M€, comprise, selon les années, entre 20 et 25,5 % des produits de gestion.

Par suite, le financement propre disponible, de 13,71 M€ en moyenne annuelle, a permis de financer les dépenses d'équipement (58 M€ de 2019 à 2022) en faisant modérément appel à l'emprunt (8,16 M€ au cours de la période sous revue).

### 4. Le budget annexe de l'assainissement

De 2019 à 2022, les charges de gestion de ce budget ont connu une croissance beaucoup plus rapide que celles du budget annexe de l'eau, passant de 17,88 M€ en 2021 à 26,93 M€ en 2022, soit une augmentation de 50,6 %. L'essentiel de cette augmentation s'explique par la hausse du coût des consommations intermédiaires, passé de 10,32 à 18,65 M€ (+ 80,7 %). Dans le même temps, les produits de gestion ont beaucoup moins augmenté que les charges, passant de 41 M€ en 2021 à 45,25 M€ en 2022, soit une hausse de 10,3 %.

À l'instar du budget annexe de l'eau, l'existence d'un excédent d'exploitation structurel a permis au budget annexe de l'assainissement de dégager une capacité d'autofinancement brute fluctuante mais substantielle (21,48 M€ en 2019, 14,91 M€ en 2020, 22,53 M€ en 2021 et 12,95 M€ en 2022), représentant selon les années de 30 à 53 % des produits de gestion.

En 2022, une augmentation très importante de l'annuité en capital de la dette (9,44 M€, contre 2,97 M€ en 2021) a entraîné une forte diminution du financement propre disponible (5,57 M€ en 2022, contre 23,17 M€ en 2021) de sorte que, pour faire face aux dépenses d'équipement (57,83 M€ au cours de la période), le choix a été fait de mobiliser fortement le fonds de roulement (à concurrence de 9,08 M€) et de modérer le recours à l'emprunt (0,41 M€).

**Annexe n° 4. Glossaire**

<b>SIGLE</b>	<b>SIGNIFICATION</b>
AC	Attribution de compensation
AOM	Autorité organisatrice de la mobilité
AP/CP	Autorisation de programme/crédits de paiement
CAF	Capacité d'autofinancement
CDR	Centre de données régional
CET	Compte épargne temps
CFE	Cotisation foncière des entreprises
CFU	Compte financier unique
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CIA	Complément indemnitaire annuel
CIF	Coefficient d'intégration fiscale
CLECT	Commission locale d'évaluation des charges transférées
CRIANN	Centre régional informatique et d'applications numériques de Normandie
DAG	Direction d'administration et de gestion
DFSF	Direction des finances et des stratégies de financement
DGCL	Direction générale des collectivités locales
DRFIP	Direction régionale des finances publiques
DRH	Direction des ressources humaines
DSI	Direction des systèmes d'information
DSN	Déclarations sociales nominatives
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
ETPT	Équivalent temps-plein
FNGIR	Fonds national de garantie individuelle de ressources
GPEEC	Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences
IFSE	Indemnités de fonctions, de sujétions et d'expertise
PIA	Programme d'investissement d'avenir
PFF	Pacte financier et fiscal
PPI	Plan pluriannuel d'investissement
RH	Ressources humaines
RIFSEEP	Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel
ROB	Rapport d'orientations budgétaires
SC	Solde créditeur
SD	Solde débiteur
SDI	Schéma directeur immobilier
SDSI	Schéma directeur des systèmes d'information
SIRH	Système d'information des ressources humaines
SPIC	Service public industriel et commercial
TEOM	Taxe d'enlèvement des ordures ménagères
UGAP	Union des groupements d'achats publics



« La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration »  
Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

**Chambre régionale des comptes Normandie**

21 rue Bouquet

CS 11110

76174 ROUEN Cedex

Tél. : 02 35 07 92 00

[www.ccomptes.fr/fr/crc-normandie](http://www.ccomptes.fr/fr/crc-normandie)