



Chambre régionale des comptes
de Haute-Normandie

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES
SUR LA GESTION
DE LA VILLE DE ROUEN

Sommaire

		page
I	FIABILITÉ DES COMPTES	1
II	EXÉCUTION DES PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES	2
III	SITUATION FINANCIÈRE - LES CONSÉQUENCES MESURÉES DE L'INTERCOMMUNALITÉ	3
	1 - La situation financière de la ville avant l'adhésion à la CAR –période 1997-1999	3
	2 - La situation financière de la ville depuis l'adhésion à la CAR – période 2000-2005	5
	A - Les transferts de compétence et leurs conséquences	5
	B - Un budget de fonctionnement globalement en progression	6
	C - Un excédent brut de fonctionnement et une épargne brute en repli	7
	D - Un niveau d'investissement élevé porté par un endettement supérieur à la moyenne	8
	E - L'équilibre fragile du financement des investissements	8
	3 - Les risques hors bilan	9
	4 - Conclusion sur la situation financière de la commune de Rouen	9
IV	LA GESTION DES OUVRAGES DE STATIONNEMENT	10
	1 - Des montagnes juridiques et financiers au désavantage de la ville	10
	A - Le parc de stationnement des Emmurées	11
	B - Le parc de stationnement « Espaces du Palais »	12
	2 - Un maintien en état du parc de stationnement de la Bourse non garanti financièrement	13
	3 - Le faible intéressement de la commune à la rentabilité financière des parcs de stationnement	14
	A - Des dispositifs contractuels hétérogènes	14
	B - Des modalités critiquables de calcul de la redevance	14
	C - Une subvention de calcul manquant de précision	16
	4 - Une information financière à approfondir	16
	5 - Un suivi des comptes des délégations à améliorer	17
V	LE STATIONNEMENT PAYANT SUR VOIRIE	19
	1 - Un suivi peu rigoureux du parc des horodateurs	19
	2 - La perception par agents encaisseurs (« Park-en-Ciel »)	20
	A - Les insuffisances juridiques du dispositif	20
	B - Les dysfonctionnements de la régie de recettes	20

	C - Une procédure de remboursement peu fiable	21
	D - Une collecte de recettes nécessitant un suivi rigoureux	22
VI	LES CONTRATS DE MOBILIER URBAIN	22
	1 - La position dominante de la société Decaux	22
	A - L'absence de toute mise en concurrence	22
	B - Des conditions avantageuses pour la société Decaux	23
	C - Des pratiques sanctionnées par le Conseil de la concurrence	24
	2 - L'avenir des contrats	24
VII	LA TRANSFORMATION ET LA CESSIION DU LABORATOIRE MUNICIPAL ET RÉGIONAL DE ROUEN	25
	1 - La recherche coûteuse d'un avenir au LMRAR	25
	2 - Un dispositif financier complexe	26
	VIII – LES FRAIS DE DÉPLACEMENTS	27
	SYNTHÈSE DES OBSERVATIONS	27

L'examen de la gestion de la commune de Rouen a porté sur les exercices 1997 à 2005 inclus concernant les mandats respectifs de M. Yvon ROBERT, maire jusqu'au 17 mars 2001, et de M. Pierre ALBERTINI, qui lui a succédé le 18 mars 2001.

Les entretiens de fin de vérification ont eu lieu respectivement le 20 juin 2006 avec M. ROBERT et le 22 juin 2006 avec M. ALBERTINI.

Le rapport clôturant l'examen de la gestion a porté sur les huit thèmes que sont la fiabilité des comptes, l'exécution des prévisions budgétaires, la situation financière de la commune et l'impact de l'intercommunalité d'agglomération, ainsi que sur la gestion des ouvrages de stationnement, du stationnement payant sur voirie, des contrats de mobilier urbain, de la transformation et de la cession du laboratoire municipal d'analyses et des frais de déplacement du personnel.

La Chambre a délibéré le 27 juin 2006, retenant les observations notifiées à l'ordonnateur en fonctions, des extraits les concernant étant mis à la connaissance de l'ancien ordonnateur, des gestionnaires du stationnement ainsi que du titulaire du contrat de mobilier urbain.

Des réponses sont parvenues à la Chambre émanant de M. ALBERTINI, le 21 mars 2007 ainsi que des sociétés VINCI, le 27 février 2007, Q-PARK, le 27 mars 2007 (pour l'ouvrage dit « Parking des Emmurées ») et le 30 mars 2007 (pour l'ouvrage « Espaces du Palais »), ROUEN-PARK, le 5 avril 2007 et DECAUX, le 14 mars 2007, représentée par le cabinet LYON-CAEN, FABIANI et THIRIEZ.

La Chambre a entendu le 17 juillet 2007, à sa demande, cette dernière partie.

La réponse de M. ROBERT est parvenue le 14 mai 2007 à la Chambre, soit hors le délai de deux mois mentionné sur la lettre de notification.

Une nouvelle délibération, le 17 juillet 2007 a retenu, dans leur forme définitive, les observations à suivre.

I – FIABILITÉ DES COMPTES

Sur la période 1997-2005, certaines anomalies ont affecté les comptes de la commune, modifiant certaines des données financières présentées dans les comptes administratifs, sans toutefois ni altérer profondément les résultats ni fausser l'appréciation de l'équilibre financier de la collectivité.

Ces anomalies ont été observées tant pour l'enregistrement des cessions d'actifs que pour celui des subventions transférables, l'encours de la dette étant, pour sa part, l'objet d'une quantification différente selon le document mis à la connaissance de l'assemblée délibérante.

L'écart sur la comptabilisation des écritures de cession d'actif constaté sur les années 2000 à 2003 a été régularisé en 2004, laissant toutefois subsister un déséquilibre de 600 000 euros, auquel s'ajoutent ceux liés à des cessions de 2004 (390 000 euros) et 2005 (180 000 euros). Si le résultat a ainsi été surévalué pour les années 2000 et 2002, il a été sous évalué pour 2001, ainsi que sur 2003 à 2005. Certaines de ces anomalies ont pu trouver, selon la commune, leur explication dans la chronologie des opérations de cession, l'acte juridique de transfert de propriété étant unique alors que son produit pouvait être perçu en plusieurs temps, pas toujours sur le même exercice. Il est rappelé que seul le produit d'une vente définitive doit donner lieu à l'émission d'un titre de recettes, l'acompte étant simplement constaté dans la comptabilité du receveur municipal (débit c/515, crédit d'un compte de tiers en cl/4), sans contrepartie budgétaire.

De même, l'imputation des subventions transférables a donné lieu, en comptabilité budgétaire, à des opérations d'ordre n'ayant pas leurs correspondantes au compte de gestion. Ainsi, en 2004, 4,1 millions d'euros ont été ignorés en recettes, sous évaluant le résultat de fonctionnement. Les régularisations seront réalisées par l'ordonnateur en lien avec l'agent comptable pour les opérations échues, de même qu'elles le seront pour celles où des amortissements sont en cours.

Pour le suivi de la dette, les documents financiers et comptables ne sont pas concordants. L'écart a atteint 3,2 millions d'euros, en 2004, entre les comptes administratifs et ceux de gestion du budget principal et des budgets annexes. Pour la commune, cet écart se réduit fortement, à 400 000 euros dès lors que sont pris en compte des sommes inscrites dans « les annexes relatives au METP » et dans l'état des subventions en annuités, tant pour le budget principal que pour les budgets annexes.

De ces explications, il apparaît donc possible de parfaire l'information de l'assemblée délibérante relative tant aux cessions d'actif qu'au suivi des subventions amortissables ou à l'état complet de la dette.

II – EXÉCUTION DES PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES

Depuis 1999, les dépenses de fonctionnement sont réalisées avec un taux, assez satisfaisant, de plus de 95 % par rapport aux prévisions budgétaires. Les conditions de l'exécution budgétaire des dépenses d'équipement se sont améliorées, surtout depuis 2002, avec la mise en place d'instruments de pilotage budgétaire tels les autorisations de programme et crédits de paiement et le plan pluriannuel d'investissement. Les taux de réalisation sont ainsi passés de 35 % en 1997 à près de 80 % en 2004.

III – SITUATION FINANCIÈRE – LES CONSÉQUENCES MESURÉES DE L'INTERCOMMUNALITÉ

La période 1997 à 2005 est marquée par une évolution des interventions de la ville (interventions nouvelles, abandon d'activités non stratégiques) et, surtout, par le transfert de certaines compétences à la communauté de l'agglomération rouennaise (CAR) à partir de l'an 2000 (assainissement, déchets ménagers, eau). Pour l'appréciation de la situation financière, la Chambre s'est appuyée sur les données fournies par la Comptabilité publique, en particulier celles issues des comptes du receveur municipal.

1 – La situation financière de la commune avant l'adhésion à la CAR – 1997-1999

Cette période est caractérisée par des recettes fiscales et une dotation globale élevée et des dépenses de fonctionnement en progression plus rapide que les recettes, ne grevant pas la capacité d'autofinancement de la ville, notamment grâce à des cessions patrimoniales. Dans le même temps, un effort d'équipement relativement soutenu était financé dans le cadre d'un endettement maîtrisé.

En matière d'imposition, avec des bases par habitant supérieures de 15 % à la moyenne des communes de la strate de 100 000 à 300 000 habitants, les taux de la fiscalité directe des ménages sont restés stables à Rouen, à un niveau inférieur aux taux moyens relevés dans cette même strate.

Avant transfert à la communauté d'agglomération en 2000, le taux de la taxe professionnelle (TP) demeurait inférieur au taux moyen observé dans les villes de même taille (11,84 % à Rouen contre 17,95 % en moyenne). En conséquence, le produit attendu en 1999 représentait à Rouen 239 euros par habitant, soit une valeur inférieure de 24 % à la moyenne des communes comparables (316 euros par habitant).

En 1999, le produit de la fiscalité directe totale (fiscalité sur les ménages et taxe professionnelle) était de 582 euros par habitant, soit 17 % de moins que la moyenne des collectivités de la strate (703 euros par habitant). Hors taxe professionnelle, il était de 344 euros par habitant en 1999, soit 11 % de moins que la moyenne des collectivités de la strate (387 euros par habitant).

Globalement, les recettes de fonctionnement du budget principal ont progressé de 11 % entre 1997 (137,6 millions d'euros) et 1999 (152,1 millions d'euros), évolution supérieure à celle relevée en moyenne dans les communes de plus de 100 000 habitants. La recette par habitant constatée à Rouen en 1999 était supérieure de 9 % à la moyenne relevée dans ces

communes à la même époque, la ville s'appuyant sur une dotation globale de fonctionnement élevée, supérieure de 35 % à la moyenne des communes de la strate de 100 000 à 300 000 habitants et représentant, en 1999, 26 % des recettes du budget principal.

Dans le même temps, les dépenses de fonctionnement, telles celles du budget principal, ont progressé plus vite, + 12,7 % entre 1997 (129 millions d'euros) et 1999 (145,4 millions d'euros), que les recettes, (+ 10,5 % sur la même période). La ville de Rouen consacrait en dépenses de fonctionnement l'équivalent de 1 337 euros par habitant soit 19 % de plus que dans les communes de plus de 100 000 habitants (1 128 euros par habitant).

En dépit de cet effet de ciseaux entre dépenses et recettes de fonctionnement, l'épargne brute (ou capacité d'autofinancement brute-CAF-) a néanmoins été préservée.

Du fait de la progression des charges de gestion plus rapide que celle des produits, une légère dégradation (-3,7 %) de l'excédent brut de fonctionnement (EBF) du budget principal a été constatée entre 1997 (26,9 millions d'euros) et 1999 (25,9 millions d'euros). Cependant, la collectivité a dégagé en 1999 une épargne brute (16,9 millions d'euros) en progression de 41,7 % par rapport à celle de 1997 (11,9 millions d'euros) au budget principal, mais au moyen d'importantes cessions d'éléments d'actif (6,5 millions d'euros en 1999), qui constituent par nature des ressources ponctuelles et non renouvelables.

Quant aux dépenses d'équipement du budget principal, elles ont progressé entre 1997 et 1999 de 15,1 millions d'euros à 23,7 millions d'euros (soit 56 % d'augmentation), plaçant la ville de Rouen 11 % au-dessus de la moyenne, en matière d'investissement.

Parallèlement, la dette de la ville a augmenté de 3,3 % entre 1997 et 1999, avec, cette dernière année, un encours par habitant de 1 211 euros par habitant, de 12 % supérieur à la moyenne des communes de la strate. Pour autant, le ratio de désendettement, rapport entre l'encours de la dette et la capacité d'autofinancement, était de 11 années en 1999 pour une durée résiduelle moyenne des emprunts de 10 ans et 3 mois, soit en deçà du seuil d'alerte communément admis de 15 années.

Globalement sur cette période, l'autofinancement a permis de faire face au remboursement du capital de la dette, avec des immobilisations financées majoritairement par l'emprunt (à plus de 71 %) et les cessions d'actif (à hauteur de 28 %).

2 – La situation financière de la commune depuis l'adhésion à la CAR – période 2000-2005

La ville de Rouen ayant transféré certaines de ses compétences à la CAR, le coût des charges transférées a été évalué d'après le coût réel dans les budgets communaux lors de l'exercice précédant le transfert, option ouverte par l'article 1609 nonies C IV 4ème alinéa du code général des impôts pris en application de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement de l'intercommunalité.

A - les transferts de compétence et leurs conséquences

1° - Le transfert de la compétence « assainissement des eaux usées et pluviales »

La collecte et l'assainissement des eaux pluviales, constituent un service à caractère administratif financé par le budget général des collectivités territoriales, géré, par commodité technique, par le service de l'assainissement des eaux usées. Son évolution, sur le territoire de la CAR, a été calculée par la commission d'évaluation à 7,99 euros par habitant, sans référence au niveau des charges réelles de chacune des communes du groupement, telle celle de Rouen, avant transfert.

2° - Le transfert de la compétence « collecte et traitement des déchets ménagers (2002)

Si le compte administratif de 2001 du budget annexe des déchets ménagers fait apparaître un montant de 8,5 millions d'euros de dépenses de fonctionnement, les charges relatives au fonctionnement de ce service ont été évaluées par la commission à 7,3 millions d'euros, donc sous-estimées dans le cas de Rouen.

3° - Le transfert de la compétence « eau » (2005)

Dans la perspective de travaux d'amélioration de ses points de captage d'eau, la commune de Rouen a constitué un provisionnement destiné à autofinancer ces investissements. Elle a donc transféré à la CAR un budget présentant, en ce sens, un excédent, à fin, pour cette dernière, de réaliser les travaux programmés.

Toutefois, la commission d'évaluation des charges transférées n'apparaît pas s'être explicitement prononcée sur l'excédent en cause.

B - Un budget de fonctionnement globalement en progression

Les recettes de fonctionnement du budget principal sont en légère hausse (0,6 %) entre 2000 (151,6 millions d'euros) et 2005 (152,6 millions d'euros). En consolidant le budget principal et les budgets annexes, les recettes baissent de 16 % suite à la reconfiguration du périmètre des compétences de la ville (de 183,2 millions d'euros en 2000 à 154,4 millions d'euros en 2005).

Malgré la diminution des recettes de fonctionnement directement liée aux transferts de compétence à la communauté d'agglomération, la ville continue à bénéficier d'un niveau de recettes supérieur à la moyenne des villes de 100 000 à 300 000 habitants grâce à la bonne tenue de son produit fiscal et à une dotation globale de fonctionnement élevée.

Cette bonne orientation de la fiscalité repose d'abord sur l'évolution favorable des bases d'imposition.

En effet, une baisse très sensible de 10 % de l'ensemble des taux de la fiscalité ménage est intervenue en 2001, contrastant avec le relèvement significatif décidé antérieurement (hausse de 21,4 % des taux de taxe d'habitation et de taxe foncière sur les propriétés non bâties et de 32,9 % pour la taxe foncière sur les propriétés bâties). En 2004 et 2005, ces taux ont été légèrement revus à la hausse (+ 2,8 % et + 1 %), mais restent, en 2005, inférieurs aux taux moyens des communes de la strate des villes de même rang.

Du fait d'une évolution favorable des bases d'imposition de la taxe d'habitation (+ 14,4 %) et de la taxe sur le foncier bâti (+ 9,4 %), le produit fiscal par habitant est demeuré plus élevé à Rouen que celui constaté dans les communes de strate identique (469 euros à Rouen contre 454 euros en moyenne). Cette caractéristique place le potentiel fiscal par habitant de Rouen, c'est-à-dire sa richesse fiscale, au-dessus de la moyenne des communes de même rang (+ 13 % en 2004).

En 2005, les principaux postes de recettes du budget sont les contributions directes (34 %), la dotation globale de fonctionnement (26 %) et les autres impôts et taxes (19 %), ces trois postes de recettes représentant une part identique à celle de 1999.

La ville de Rouen continue à bénéficier, par ailleurs, d'une dotation globale élevée, son montant étant de 373 euros par habitant en 2004, contre seulement 253 euros pour les communes de sa strate.

Au total, Rouen enregistrait en 2004 l'équivalent de 1 312 euros par habitant de recettes réelles de fonctionnement (143,8 millions d'euros), soit une valeur supérieure de 5,2 % par habitant (1 247 euros) relevée en moyenne dans les communes du même rang.

Par contre, les dépenses de fonctionnement du budget principal ont augmenté de 9,4 % entre 2000 (133,3 millions d'euros) et 2005 (145,8 millions d'euros), chiffre à rapprocher du taux d'augmentation des recettes correspondantes en légère hausse (0,6 %). Cette tendance, qui pourrait à terme devenir préoccupante, concerne principalement les dépenses de personnel, qui représentent 56,4 % en 2005 des dépenses réelles de fonctionnement contre 52,2 % en 2000, contribuant à l'augmentation du taux de rigidité des charges.

Au total, Rouen enregistrait en 2004 l'équivalent de 1 312 euros par habitant de dépenses de fonctionnement contre 1 152 euros en moyenne au sein de la strate, celles de personnel représentant l'équivalent de 667 euros par habitant à Rouen en 2005 au budget principal, soit une valeur supérieure de 18 % à la moyenne de cette même strate.

Par ailleurs, la ville de Rouen a la charge d'équipements importants liés à sa situation de commune centre et de chef-lieu de région, tels l'école régionale des beaux arts de Rouen (ERBA), le conservatoire national de région (CNR) et le centre sportif Duchêne (piscine olympique et patinoire), bien que la vocation de ces équipements, fréquentés par des habitants extérieurs à la ville, les destine à une gestion intercommunale. Le fonctionnement de ces équipements est financé à hauteur de 75 % par Rouen, soit une charge pour la ville de 5,9 millions d'euros.

C - Un excédent brut de fonctionnement et une épargne brute en repli

L'excédent brut de fonctionnement du budget principal, décroît entre 2000 et 2005, passant de 27,2 millions d'euros à 22,6 millions d'euros (soit une baisse de 16,9 %), ne retrouvant pas en 2005 le niveau constaté en 2000, avant la baisse des impôts, malgré un redressement observé en 2003. En 2005 toutefois, et en tenant compte de subventions d'investissement versées (c/6575), l'excédent brut s'élèverait, à 23,7 millions d'euros, soit le niveau de 2001, d'après la commune.

Les budgets consolidés enregistrent une dégradation supérieure de l'excédent brut de fonctionnement : - 23,7 % entre 2000 (31,9 millions d'euros) et 2005 (24,4 millions d'euros).

L'épargne brute du budget principal, (ou capacité d'autofinancement), à 16,9 millions d'euros en 1999, a atteint 22,6 millions d'euros en 2000, avant de baisser à 19,3 millions d'euros en 2005, soit 14,6 % en moins. Pour les budgets consolidés, l'évolution de 2000 à 2005 est aussi à la baisse, soit de 27,3 millions d'euros à 19,4 millions d'euros (- 29 %), dans un contexte pourtant marqué par des cessions d'actif importantes (8,9 millions d'euros depuis 2001) et les bonnes tenues des recettes fiscales.

En effet, la progression modérée de la fiscalité à compter de 2003 n'a pas permis de compenser intégralement les effets de la baisse des taux de la fiscalité sur les ménages intervenus au début des années 2000.

D - Un niveau d'investissement élevé porté par un endettement supérieur à la moyenne

En 2000, la ville de Rouen a consenti un réel effort d'investissement, avec des dépenses réelles d'équipement du budget principal ayant progressé de 29,6 % par rapport à 1999 (de 22,7 à 29,5 millions d'euros).pour se stabiliser ensuite, en moyenne, à 25,6 millions d'euros. En 2004, avec un taux de dépenses réelles d'investissement par habitant de 608 euros, la ville continue à fournir un effort sensiblement supérieur à la moyenne nationale des communes de la strate, ce qu'exige l'état du patrimoine et le niveau d'équipement de la commune.

En contrepartie, l'endettement de la collectivité, augmente de 13,1 % entre 2000 et 2005, s'élevant à 141 millions d'euros en 2005. Si l'encours par habitant (1 258 euros) est supérieur de 17 % à la moyenne des communes de la strate (1 076 euros en 2004), le ratio de désendettement, qui s'établit à un peu plus de sept années, témoigne d'une réelle maîtrise, par la commune, de la capacité de remboursement des emprunts.

E - L'équilibre fragile du financement des investissements

Négatif de 2001 à 2003, le niveau de l'autofinancement (budget principal stricto sensu) exprimait les tensions liées à la charge de remboursement de l'emprunt en capital. Les résultats positifs dégagés par les services annexes ont permis à la collectivité de faire face au remboursement de la dette en capital. Le niveau d'autofinancement (budget principal stricto sensu) redevient toutefois positif en 2004 et 2005, grâce à la hausse de la fiscalité qui a été alors décidée.

Le financement des immobilisations a été assuré, à plus de 72 %, par des emprunts nouveaux, les cessions d'actif participant pour 28 % à ce financement. La Chambre observe que ces ressources ne sont, par définition, pas pérennes.

3 – Les risques hors bilan

La ville détient des participations au capital de sociétés d'économies mixtes, intervenant dans les domaines de l'aménagement, de l'immobilier et du stationnement. Il s'agit de la SEM Rouen Park (80 % du capital), de la SAIEM Rouen Développement (52,29 % du capital), de la Société pour la construction et l'exploitation du MIN (40 % du capital), de la SEMINOR (10 % du capital) et de Rouen Seine Aménagement (5 % du capital).

Sur ces participations, seule celle de la SAIEM Rouen Développement (52,29 % du capital qui atteint 21 millions d'euros) a donné lieu à refinancement par la ville au cours de la période sous examen. Un apport en compte courant d'associé de 318 894 euros a permis de couvrir, en 2002, les lourdes pertes enregistrées en 2000 et 2001 par la société. Les titres de participation détenus par la ville dans le capital social de la SAIEM ont été enregistrés à l'actif du bilan pour 4,3 millions d'euros, montant qui pourrait être remis en cause compte tenu de la liquidation en cours de la société. Pour autant, aucune de ces participations n'est de nature à mettre en jeu l'équilibre financier de la commune.

D'une manière générale, les participations et créances de la collectivité, enregistrées à l'actif de son bilan, ne font pas l'objet d'un suivi régulier. La Chambre suggère de mettre en place un meilleur suivi de ces créances dans une perspective de prévention des risques, ce que la commune admet comme nécessaire.

4 – Conclusion sur la situation financière de la commune de Rouen

Ainsi, sur la période 1997-2005, la situation financière de la ville se caractérise par des recettes assises sur des bases fiscales et une dotation globale de fonctionnement élevées.

Les bases ont progressé, tant pour la taxe d'habitation, de 21,6 % entre 1997 et 2005, que pour la taxe foncière bâtie, de 19,6 %. Les taux de ces mêmes taxes ont respectivement augmenté de 13,5 % (de 17,44 % en 1997 à 19,79 % en 2005) et de 24,2 % (de 16,75 % à 20,8 %). De 1997 et 2005, le produit fiscal (hors taxe professionnelle) a augmenté de 43,3 % avec, à titre de comparaison, un produit par habitant en hausse de 36,4 % à Rouen de 1999 à 2005, contre 17,2 % en moyenne des villes comparables.

La dotation globale de fonctionnement a, pour sa part, augmenté de 5,22 % entre 1997 (37,8 millions d'euros) et 2005 (39,8 millions d'euros). Ramenée au nombre d'habitants, elle est passée à Rouen de 359 euros en 1997 à 362 euros en 2005, soit une valeur supérieure de 36,2 % à la moyenne de la strate en 1997 et supérieure de 40,2 % à la moyenne de cette strate en 2005.

Les dépenses de fonctionnement du budget principal, majoritairement consacrées aux charges de personnel, progressent plus vite que les recettes (respectivement 13,1 % et 10,9 %), ces charges de personnel croissant de 31,5 % sur la période 1997-2005 (de 55,1 millions d'euros à 72,5 millions d'euros). En ce domaine, la ville se situe toujours au-dessus de la moyenne des communes de sa strate.

L'effort d'investissement a, cependant, été soutenu, avec des dépenses d'équipement en croissance de 88,4 % entre 1997 (15,1 millions d'euros) et 2005 (28,4 millions d'euros), effort financé par un recours maîtrisé à l'emprunt : l'endettement a progressé de 10,7 % au cours de la période examinée (127,4 millions d'euros en 1997 et 141 millions d'euros en 2005). Mais, avec un autofinancement qui s'est nettement redressé sur la période (de 11,9 millions d'euros en 1997 à 19,3 millions d'euros en 2005), le remboursement du capital de la dette a pu être assuré et le ratio de désendettement s'est amélioré entre 1997 et 2005, passant de 10,7 années à 7,3 années.

L'équilibre du financement des investissements présente toutefois une certaine fragilité car reposant en partie sur des cessions patrimoniales, recettes non pérennes, participant pour plus du quart au financement des nouveaux investissements. Ce recours aux cessions s'est accentué au cours de la période, atteignant 2,4 millions d'euros en 2005.

IV – LA GESTION DES OUVRAGES DE STATIONNEMENT

La Cour des comptes, dans son rapport public de 1995, avait présenté des observations sur les conditions dans lesquelles la ville de Rouen avait concédé ses parcs de stationnement, notant que la collectivité avait souscrit « *des conventions excessivement coûteuses pour elle et (...) manqué de vigilance dans l'application des clauses contractuelles* ».

La Chambre s'est assurée des suites réservées à ces observations.

1 - Des montages juridiques et financiers au désavantage de la ville

Les contrats de sous-traitance, par lesquels les délégataires de la ville ont transféré l'exploitation des parcs de stationnement à d'autres sociétés, ont créé des déséquilibres financiers au désavantage de la ville. Deux exemples illustrent cette situation.

A - Le parc de stationnement des Emmurées

La ville de Rouen a confié, pour une durée de trente ans et par convention du 20 janvier 1978, la concession de la construction et l'exploitation du parc des Emmurées à la société éponyme, liée au groupe Bouygues.

En avril 2002, conformément au contrat ouvrant la possibilité d'une exploitation par une autre société, la SNC Parking des Emmurées a cédé la gestion de l'ouvrage à la société Parcofrance Services (autre filiale de Bouygues), dénommée depuis 2003 Q-Park Services, qui reçoit désormais toutes les recettes liées à l'exploitation et verse au concessionnaire une redevance forfaitaire fixe de 26 000 euros hors taxes.

Ce montant n'a pas permis à la SNC de préserver l'équilibre financier de la gestion de l'ouvrage, le concessionnaire continuant, en effet, de supporter certaines dépenses d'exploitation, telles les travaux, les fournitures et les services extérieurs ou encore les dotations aux amortissements, dont le montant atteint 92 263 euros en 2003 et 36 772 euros en 2004.

Par l'effet de cette convention, tous les bénéfices ont été transférés vers la société sous-traitante. En 2004, alors que la SNC Parking des Emmurées présentait un déficit d'exploitation de près de 11 000 euros, la société Q-Park affichait un bénéfice de plus de 40 000 euros, soit 20 % du chiffre d'affaires de l'ouvrage.

De fait, la ville, qui devait percevoir une redevance contractuelle assise sur les bénéfices nets distribués par la société concessionnaire (à concurrence de 50 %), s'est trouvée privée de cet apport.

Ce montage, qui a fait disparaître en faveur du sous-traitant les bénéfices susceptibles d'être partagés entre le délégataire et le délégant, conduisait la société concessionnaire à ne plus rien devoir à la ville qui, dès lors, n'était plus associée à la rentabilité de la gestion du parc.

Ce point, parmi d'autres, a fait l'objet d'un contentieux avec la SNC, dénoué par un protocole d'accord le 16 juin 2003 convenant que la SNC versera une somme de 15 244 euros à titre d'acompte sur la redevance pour la période 1978-2002 et constituera une provision au sein de ses comptes pour les années suivantes.

Face à cette situation, la ville de Rouen a entamé des démarches pour modifier le dispositif contractuel en matière de calcul de la redevance en prenant en considération, non plus seulement les comptes de la SNC mais les comptes consolidés de l'ensemble SNC/Q-Park. Elle se heurte, toutefois, à la difficulté d'entreprendre des négociations avec un interlocuteur avec lequel elle n'est pas directement associée par un contrat.

B - Le parc de stationnement « Espaces du Palais »

Par avenant en date du 20 décembre 1991, la commune de Rouen a autorisé le transfert de la concession entre deux sociétés : Parcofrance et la Société Rouennaise de Stationnement (SRS), société détenue à 100 % par Parcofrance. Depuis le rachat par Q-Park de Parcofrance, la société Q-Park Services assure l'exploitation du parc en qualité de sous-traitant moyennant une rémunération par la SRS.

La ville a autorisé la SRS à sous-traiter, par avenant du 9 mars 2001, une partie de ses missions *« à la condition que le concessionnaire conserve pour lui-même la responsabilité entière du service et qu'il en ait informé la ville »*.

Or, par contrat signé entre les deux parties le 15 novembre 2001, Q-Park Services effectue pour le compte de la SRS le suivi technique des ouvrages et matériels (entretien, réparation, surveillance), la gestion des recettes (suivi des abonnements, gestion des recettes visiteurs, contrôle des recettes), la gestion administrative (statistiques, élaboration du plan prévisionnel de fonctionnement et d'investissement, élaboration du compte de résultat...), la gestion commerciale et le suivi des relations avec les clients. Seul le renouvellement des équipements reste à la charge de la SRS. Ainsi, en transférant la quasi-totalité de sa responsabilité à Q-Park Services, la SRS n'a pas respecté un des termes de la condition prévue par l'avenant de 2001.

Par ailleurs, ce montage de sous-délégation affecte la rentabilité du parc qui doit supporter la rémunération de l'exploitant par la société concessionnaire. Contractuellement, cette rémunération est assurée par le remboursement au franc le franc des frais de toute nature que l'exploitant aura été amené à engager dans l'intérêt du concessionnaire pour assurer le fonctionnement de l'exploitation et une rémunération annuelle pour frais de gestion de 15,6 % des dépenses engagées par l'exploitant.

Dans ces conditions, l'assiette de la rémunération de l'exploitant présenterait un risque inflationniste (Q-Park Services accroît sa rémunération à due concurrence des charges supportées), si, comme l'a précisé la commune, un mécanisme de pénalisation ne sanctionnait contractuellement, depuis 2001, toute évolution en un tel sens. Il convient désormais, pour la commune, d'éviter toute évolution non maîtrisée des charges de fonctionnement de l'ouvrage, afin de préserver ses intérêts au partage du fruit d'une exploitation concédée bénéficiaire.

2 – Un maintien en état du parc de stationnement de la Bourse non garanti financièrement

A l'issue d'une première gestion déléguée du parc de la Bourse, une nouvelle procédure de délégation de service public a été lancée en avril 2004. Après négociation avec deux sociétés (Vinci Park et la SEM Rouen Park), le contrat a été attribué à la SEM pour une durée de onze ans par délibération du 24 septembre 2004, conformément aux dispositions de l'article L.1411-5 du CGCT.

Les écarts des deux offres en matière d'entretien et de maintenance avaient conduit la commission de délégation à s'interroger plus globalement sur le niveau des charges prévisionnelles communiquées par Rouen Park afin de s'assurer que ces charges n'étaient pas sous-estimées et de « *dissiper tout doute sur la solidité économique du compte prévisionnel de la SEM Rouen Park* ».

Un consultant extérieur invitait la ville à faire preuve de vigilance tant les charges prévues par Rouen Park pour maintenir en bon état le parc lui apparaissaient faiblement valorisées.

Malgré les négociations menées par la ville avec la SEM Rouen Park pour lui donner toute garantie sur la capacité de la société à maîtriser les charges d'exploitation du parc de la Bourse, l'équilibre économique de son exploitation et le maintien en état de l'ouvrage, tout risque n'était pas à exclure de voir apparaître une dérive des charges qui, dans un contexte de maîtrise de la politique tarifaire, conduirait à un résultat déficitaire, imposant à la ville de soutenir la SEM, dont elle est l'actionnaire majoritaire à 80 %, par un renforcement de ses fonds propres.

La durée relativement courte de la délégation étant de nature à limiter le risque de récupérer des équipements en mauvais état et bien qu'elle dispose, en tant que principal actionnaire, d'un pouvoir de contrôle étendu sur une SEM, la Chambre a attiré l'attention sur la vigilance à entretenir vis-à-vis de cette gestion, en particulier quant au maintien en état de l'ouvrage délégué.

Les réponses reçues, tant de la commune que de l'exploitant laissent entendre l'exercice d'une surveillance effective du niveau des charges d'exploitation, lesquelles apparaissent, dans leur réalisation, sensiblement inférieures à la prévision initiale, du moins pour 2005 et 2006, l'ouvrage dégageant en outre de meilleurs résultats qu'envisagé.

3 – Le faible intéressement de la commune à la rentabilité financière des parcs de stationnement

A - Des dispositifs contractuels hétérogènes

Chaque ouvrage relève d'un dispositif contractuel propre qui, s'il s'explique par l'histoire du stationnement à Rouen, présente aujourd'hui l'inconvénient pour la ville de ne pas s'inscrire dans une stratégie d'ensemble de gestion des parcs de stationnement. Ainsi, les clauses contractuelles relatives à la redevance devant être versée par le concessionnaire à la ville apparaissent peu homogènes et complexes, basées, selon le cas, sur un pourcentage des bénéfices distribués, un pourcentage de recettes annuelles, un montant forfaitaire par place de garage, un chiffre d'affaires prévisionnel, des recettes horaires toutes taxes comprises ou encore des recettes de stationnement hors taxes, combinant, par ailleurs, part forfaitaire, part variable et part complémentaire, des sous-traitances de l'exploitation pouvant, en sus, conduire à une altération des intérêts financiers de la ville (voir *supra*).

Une harmonisation ou une adaptation des clauses, est souhaitable. D'ailleurs, les contrats de délégation récemment attribués comprennent désormais deux types de redevance, l'une d'occupation du domaine public, l'autre assise sur le chiffre d'affaires, la sous-traitance n'étant plus autorisée.

B - Des modalités critiquables de calcul de la redevance

1° - Des seuils de recettes placés à un niveau irréaliste

Compte tenu des modalités de calcul de la redevance qui placent les recettes à un niveau irréaliste, la ville n'est pas associée, à sa juste mesure, à la rentabilité des parcs de stationnement qu'elle a concédés. Les deux exemples du parc de la « Haute Vieille Tour » et du parc du « Vieux Marché » sont particulièrement significatifs.

La gestion de ces deux ouvrages est assurée par le même concessionnaire, Vinci Park, avec un dispositif contractuel similaire qui prévoit une redevance comportant une part fixe et une part variable. La partie fixe est calculée soit par rapport à un pourcentage de recettes annuelles (parc de la « Haute Vieille Tour ») soit par rapport à un montant forfaitaire par place de garage (parc du « Vieux Marché »). Une redevance complémentaire est versée au delà d'un seuil de recettes par emplacement.

En ce qui concerne le parc de la « Haute Vieille Tour », ce seuil était à l'origine de 676,87 euros (4 440 francs hors taxes) et de 610 euros (4 000 francs hors taxes) pour le parc du « Vieux Marché ». Au-delà de ces seuils, le montant perçu était partagé à parts égales entre la ville et son délégataire, complétant ainsi la partie fixe.

Ce montant par emplacement était révisé par application d'un coefficient dont les composants ont été revus par avenant du 22 avril 2002. La formule de révision a pour effet de surévaluer artificiellement le niveau de recettes. Les charges de personnel sont affectées d'un coefficient de 60 % alors qu'elles représentent en moyenne 40 % des dépenses d'exploitation sur les trois derniers exercices (de 2002 à 2004).

Après révision, le seuil annuel moyen de recettes par emplacement, calculé sur les exercices 2002 à 2004, est de 2 471 euros pour le parc de la « Haute Vieille Tour » et de 4 700 euros pour le parc du « Vieux Marché ».

Ces seuils de recettes n'ont jamais été atteints et aucune redevance n'a été versée à la ville, celle-ci bénéficiant seulement de la partie forfaitaire de la redevance, soit, pour les cinq dernières années (2000-2004), une redevance annuelle moyenne de 56 euros par place pour le parc « Haute Vieille Tour » et de 700 euros pour celui du « Vieux Marché ».

Dans le même temps, l'exploitant Vinci Park affiche une rentabilité financière certaine avec, en 2003 et 2004, un rapport, entre le résultat net (redevance incluse) et le chiffre d'affaires, en moyenne de 40 % pour le parc « Haute Vieille Tour » et de 43 % pour le parc « Vieux Marché ». Pour le parc « Haute Vieille Tour », cette rentabilité correspond à un résultat net moyen de 803 euros par place (1 453 euros pour le parc « Vieux Marché ») et à un chiffre d'affaires moyen de 1 986 euros par place (3 328 euros pour le parc « Vieux Marché »).

2° - Des modalités de calcul manquant de précision

Les dispositions contractuelles sur lesquelles repose le calcul de la redevance pour l'ouvrage « Espace du Palais » manquent de précision. L'ambiguïté de la clause en jeu tenait au fait que ce parc comporte une partie dite privée, qui doit être transférée à titre gratuit à la ville en fin de concession. Dès lors, la question est de savoir si le chiffre d'affaires prévisionnel, à partir duquel est calculée la redevance, est un chiffre net de la quote-part privée, incertitude rédactionnelle portant des enjeux financiers évidents, le gain pour la ville étant de l'ordre de plus de 55 000 euros par an s'il s'avérait que le chiffre d'affaires prévisionnel devait être corrigé de la quote-part privée. Par ailleurs, quelques réserves peuvent être exprimées sur la fiabilité des comptes d'exploitation prévisionnels relatifs à ce parc.

La commune affirme avoir revu en 2001 les dispositions initiales et que désormais *« l'établissement du décompte annuel de la redevance s'effectue à périmètre identique, après retranchement par le délégataire des recettes liées à la partie privative du parking »*. Eu égard à la complexité de l'utilisation de l'ouvrage, mêlant divers types d'emplacements, la Chambre appelle la collectivité à une extrême vigilance quant au suivi de cette concession.

C - Une subvention versée au délégataire surestimée

L'article 59 de l'avenant précité précise que la commune verse une subvention d'un montant total de 109 887 000 francs toutes taxes comprises pendant la période 2001-2018 afin de compenser des charges d'investissement ne pouvant être intégralement répercutées sur les tarifs du service. Un compte d'exploitation prévisionnel justifiait le recours à cette disposition.

La réalité de l'exploitation montre qu'au lieu du déficit annoncé, les résultats ont été bénéficiaires, l'écart étant en moyenne de 540 000 euros sur les exercices 2003 et 2004. Il est permis d'avancer que la subvention versée par la ville au concessionnaire (soit plus de 1 million d'euros par an) a été surestimée, dès lors que les prévisions s'appuyaient sur des charges surévaluées et des produits sous-évalués.

La commune compte mettre à profit une échéance contractuelle de 2009 concernant la tarification du service pour revoir les modalités de calcul de la redevance.

4 – Une information financière à approfondir

L'un des principaux risques de la gestion déléguée est celui de l'asymétrie d'information, desservant l'autorité délégante. Or, les informations présentées par les délégataires sont partielles et ne permettent pas à la collectivité de connaître de manière précise et complète les principes de gestion comptable et financière pris par le délégataire pour assurer l'exécution du service public délégué, conformément à l'article L.1411-3 du CGCT.

Les rapports des délégataires sont particulièrement discrets, voire muets, sur les questions patrimoniales et financières. Aucune information n'est communiquée, ni sur la nature des immobilisations concédées et leurs modalités de financement, ni sur leurs variations (entrées/sorties). Ces questions ne manqueront pas de rejaillir en fin de concession lorsqu'il s'agira, pour la ville, d'identifier les biens de « retour » qui doivent lui revenir à titre gratuit. Le risque porte aussi sur l'indemnité qui pourrait être demandée à la ville pour entrer en possession de biens qualifiés alors de « biens de reprise ».

Les comptes rendus financiers se limitent à présenter les produits et charges d'exploitation, ignorant amortissements, couverture des déficits antérieurs et charges financières. La ville n'est donc pas en mesure de s'assurer que le concessionnaire a pris, pour chaque ouvrage, les mesures financières nécessaires pour respecter, d'une part, son engagement contractuel de gros entretien et de renouvellement et, d'autre part, ses obligations fiscales d'établir un plan de renouvellement afin de remettre, à la fin de la concession, des ouvrages, installations et matériels en bon état de fonctionnement.

Par ailleurs, dans le cas où le concessionnaire a sous-délégué l'exploitation du parc, les comptes rendus financiers fournis à la ville correspondent à la seule société délégataire, information actuellement insuffisante pour permettre à la ville d'apprécier l'équilibre économique global de l'ouvrage délégué.

Ces insuffisances ont été partiellement corrigées. En 2005, la ville a demandé à chaque exploitant d'adopter un modèle unique de compte rendu financier devant figurer dans ses rapports d'activité. Ces orientations n'ont pas été systématiquement suivies par tous les exploitants.

La démarche de la ville visant à une meilleure transparence des comptes des délégataires doit être poursuivie, car l'information contenue dans des rapports annuels clairs et détaillés lui est aussi nécessaire pour sa connaissance de ce secteur d'activité, tant pour assurer le suivi des gestions déléguées que pour organiser, en toute connaissance de cause, les procédures de mise en concurrence, qu'il s'agisse de marchés d'exploitation ou de délégations de service public.

L'exigence d'une plus grande transparence doit être le moyen privilégié d'améliorer le suivi des comptes des délégataires. A cette occasion, la Chambre attire l'attention de la ville sur le décret n° 2005-236 du 14 mars 2005 relatif au rapport annuel du délégataire de service public local qui renforce les exigences d'information du délégant par le délégataire, texte que la ville pourra au besoin rappeler à ses partenaires.

5 – Un suivi des comptes des délégations à améliorer

La ville a décidé de faire appel à un conseil afin d'améliorer le dispositif de contrôle de la gestion déléguée des parcs de stationnement, notamment grâce à des outils appropriés de suivi des ouvrages concédés (tableaux de bord, indicateurs...). Le recours à ce prestataire extérieur n'a pas permis de renouveler significativement les conditions de suivi de la gestion déléguée des parcs de stationnement. Ainsi, le champ de l'analyse comparative entre les conditions d'exploitation des différents parcs concédés demeure inexploré, bien qu'au vu des rapports de cinq ouvrages exploités par la même entreprise apparaissent des niveaux de charges d'exploitation (hors amortissements et charges financières) par place très inégaux avec des écarts qui vont du simple au double : de 741 euros par place au Parc Saint-Marc à 1 434 euros par place au parc du Vieux Marché.

Sur une période récente (2001-2004) et après plus d'une dizaine d'années d'exploitation (voire plus de vingt ans pour deux parcs), l'évolution des principales charges d'exploitation est soumise à des variations importantes non seulement pour un même parc mais aussi d'un parc à l'autre. Les rapports des délégataires n'apportent pas d'explications sur ces variations.

Evolution des principales charges d'exploitation (coût par place -2001-2004)	Charges de personnel	Frais de structure	Frais de fonctionnement	Frais de maintenance
Pucelle	19 %	38 %	20 %	- 8 %
Saint-Marc	12 %	45 %	225 %	160 %
Bourse	- 20 %	8 %	181 %	74 %
Haute vieille Tour	6 %	46 %	17 %	49 %
Vieux marché	16 %	33 %	103 %	- 1 %

Sur l'ensemble des parcs analysés, 60 % des charges d'exploitation sont obérées par les charges de personnel et les frais de structure. Ainsi, pour un de ces exploitants, les frais de siège ont augmenté de près de 34 % sans que cette société explique clairement cette hausse. En 2004, ces frais représentent en moyenne 22 % des charges d'exploitation.

Par ailleurs, sur la période 2001-2004, deux parcs, ceux de la Pucelle et du Vieux Marché, se distinguent par des charges d'exploitation anormalement élevées. Alors que, sur la période 2001-2004, la moyenne des charges d'exploitation des trois autres parcs est de 888 euros par place, ces deux parcs affichent respectivement 1 184 euros et 1 434 euros par place, soit un surcoût de 37 % et 64 %, dont il serait utile de connaître la raison.

Plus précisément, au sein des différents postes les charges d'exploitation des parcs de la Pucelle et du Vieux Marché accusent des écarts par rapport à la moyenne des autres parcs, sur lesquels le concessionnaire n'a pas fourni d'explication.

Ainsi, à effectif constant, les charges de personnel par place sont en moyenne supérieures de 130 euros pour le parc de la Pucelle et de 249 euros pour le parc du Vieux Marché par rapport à la moyenne des trois autres parcs (soit 37 % et 72 % de plus). Les frais de structure, rapportés à la place, sont plus importants de 23 et 71 euros. Pour le parc du Vieux Marché, s'ajoutent des frais de maintenance supérieurs de 65 euros par place. Pour le parc de la Pucelle, les frais de fonctionnement par place sont quatre fois au-dessus de la moyenne (282 euros/70 euros).

Enfin, la ville n'opère pas de contrôle sur le montant des redevances versées par les concessionnaires, alors que, d'une part, les termes contractuels, souvent complexes, devraient inciter à vérifier leur correcte application et que, d'autre part, les différences de montants de redevances observées entre les comptes rendus financiers et les chiffres communiqués directement par le délégataire à la ville devraient appeler une nécessaire réconciliation des données.

En réponse, la collectivité prend note des recommandations de la Chambre et précise qu'elle recherche une homogénéisation des rapports d'activité et s'apprête, en sus du contrôle du montant des redevances et grâce à l'affectation de deux agents à cette tâche, à analyser les charges d'exploitation, notamment dans la perspective de l'arrivée à échéance de nombreux contrats en 2008

V – LE STATIONNEMENT PAYANT SUR VOIRIE

Le stationnement payant sur la voirie rouennaise donne lieu à deux modes de perception : par appareils (horodateurs) ou par agents encaisseurs.

1 – Un suivi peu rigoureux du parc des horodateurs

Un contrôle sur place a permis de vérifier le fonctionnement de la régie de recettes pour l'encaissement du produit des droits de stationnement des horodateurs implantés sur la voie publique.

En effet, la collecte des recettes, l'entretien et la maintenance des horodateurs énoncent que l'exploitant facture à la ville une prestation annuelle forfaitaire de 595 euros par horodateur ainsi que les interventions ponctuelles pour remettre en état les pièces détachées.

Or, le nombre d'horodateurs, qui constitue la base de rémunération du titulaire du marché, est différent selon la source d'information, des écarts étant constatés entre les fichiers de maintenance, la facturation et les recettes de la SEM. Des écarts apparaissent entre le nombre d'horodateurs ayant donné lieu à recette et le nombre d'horodateurs en service facturé à la ville, qui seraient justifiés par des défaillances techniques ou des opérations à l'initiative de la ville.

Les explications données ne sont pas pleinement convaincantes, le contrôle sur place ayant permis d'identifier des horodateurs pour lesquels aucune intervention technique n'a été enregistrée et qui, néanmoins, n'ont donné lieu à aucune collecte de recettes.

S'agissant d'une activité sensible où sont récoltés des fonds publics, ces incertitudes nécessitent qu'un suivi formalisé et rigoureux soit organisé par la collectivité, ce qu'elle a assuré mettre en œuvre.

2 – La perception par agents encaisseurs (« Park-en-Ciel »)

Une société assure depuis 2004 la gestion par agents encaisseurs de 207 places de stationnement payant sur six sites : place de la Madeleine est et ouest, place du Gaillardbois, place Martin Luther King, place du Vieux marché et place des Carmes. Cette gestion est l'objet d'un marché public, d'un montant de 1 130 833,33 euros hors taxes, prix correspondant aux prestations du 1er mars 2004 au 31 décembre 2007,

Les agents encaisseurs sont chargés de percevoir les droits de stationnement, de délivrer les tickets de stationnement et de rembourser les usagers qui n'auraient pas consommé leur temps maximal de stationnement.

A - Les insuffisances juridiques du dispositif

Une double irrégularité juridique entachait le dispositif des agents encaisseurs. Tout d'abord, si une régie de recettes a été créée en octobre 2002 pour l'encaissement du produit des recettes provenant de la perception des droits de stationnement de la place de la Madeleine, ce dispositif a été élargi sans qu'aucun arrêté du maire n'étende le périmètre de la régie. Ensuite, aucun arrêté de nomination n'a qualifié les agents encaisseurs comme préposés de la régie afin d'être habilités à percevoir des sommes auprès des usagers.

La Chambre prend acte des régularisations intervenues en janvier 2007.

B - Les dysfonctionnements de la régie de recettes

Les dispositions du marché liant l'exploitant à la ville s'avèrent incompatibles avec le fonctionnement normal d'une régie de recettes relevant de l'instruction n° 98-037 A-B-M du 20 février 1998 modifiée de la direction générale de la comptabilité publique.

Lors du contrôle sur place, il a été constaté que le régisseur n'avait pas accès à des fonds dont il est, en principe, le seul gardien. Ceux-ci étaient en effet déposés dans un « *lieu sécurisé prévu à cet effet par le prestataire de service* » alors ces recettes auraient dû être versées dans un coffre situé au siège de la régie.

La Chambre prend acte de la remise en ordre de la procédure récemment opérée par la commune : le régisseur prend désormais possession chaque soir de la recette et de ses pièces justificatives, qu'il dépose dans le coffre d'un local municipal avant de remettre chaque semaine les sommes perçues au comptable public.

C - Une procédure de remboursement peu fiable

L'agent encaisseur délivre un ticket, marquant l'encaissement d'une taxe de stationnement de 2 euros pour 90 minutes de stationnement. L'utilisateur a la possibilité de se faire rembourser de 1,50 euro si sa durée de stationnement réelle est comprise entre 30 et 60 minutes, et 1 euro si elle est comprise entre 0 et 30 minutes. Lors du remboursement, l'agent édite un nouveau ticket, annulant le précédent.

L'appareil utilisé édite un ticket qui indique le site de stationnement, le numéro de l'agent, le jour et l'heure d'arrivée, l'heure de départ autorisée, le montant perçu et le numéro d'immatriculation du véhicule (à l'exception du département). En cas de remboursement, l'appareil délivre un autre ticket qui indique l'heure réelle de départ, le montant net perçu (0,50 ou 1 euro) et l'identification du véhicule.

L'exploitation de la base de données de l'exploitant par la Chambre a fait apparaître des remboursements concernant des véhicules pour lesquels aucun versement initial n'a été enregistré, laissant donc entendre la possibilité de failles dans la sécurité du système.

Le risque est aggravé par le nombre de transactions opérées à l'occasion du remboursement : près de 4 000 tickets de remboursement émis mensuellement sur les secteurs Madeleine, pour un montant mensuel moyen de près de 3 000 euros, avec, sur les autres secteurs, un nombre variant entre 850 et 1 360 (Carmes et Conquérant), le montant variant de plus de 750 euros (Carmes) à 1 700 euros (Gaillardbois). Ainsi, suite à des remboursements, ce sont plus de 30 tickets qui sont émis par heure sur les secteurs Madeleine (en moyenne 7 sur les autres secteurs) alors que l'amplitude horaire hebdomadaire est de 30 h 30 pour Madeleine et de 49 h pour les autres secteurs.

L'objectif d'instaurer un stationnement de courte durée en centre ville est certes atteint, mais au prix d'opérations de gestion particulièrement lourdes. Le tarif de deux euros pour une heure et demie de stationnement ne correspond pas, à l'expérience, aux besoins des usagers, dont près de deux sur trois, stationnant au maximum une heure, demandent à être remboursés.

En effet, au cours de la période octobre 2005 à mars 2006, le taux de remboursement est de plus de 70 % sur les secteurs Madeleine, soit deux fois plus que sur les autres secteurs, pour un nombre moyen d'utilisateurs comparable (autour de 168 usagers par jour), conséquence, selon l'exploitant d'un besoin spécifique des usagers (stationnement de courte durée) effectuant une démarche à la préfecture proche.

Si la commune admet la difficulté de sécuriser pleinement un tel dispositif, l'exploitant assure, par des vérifications inopinées et le récolement des titres délivrés, parvenir à cette fin.

D - Une collecte de recettes nécessitant un suivi rigoureux

La Chambre a observé, en examinant les relevés de l'exploitant, une activité sur un « secteur zéro » dépourvu d'existence. Des sommes sont apparues collectées sur ce secteur, sans certitude d'un reversement intégral dans les caisses du comptable public, à concurrence de 2 691 euros sur la période qui s'écoule de juin 2004 à janvier 2006.

Aucune donnée ne subsistant d'octobre 2004 à octobre 2005, il n'a pas été possible à la Chambre d'évaluer l'ampleur du phénomène. L'exploitant a avancé des explications techniques (absence de sauvegarde, disque dur bloqué, impossibilité de restaurer l'ensemble des données) témoignant d'une sécurité aléatoire du système informatique mis en place.

Pour la commune, se fondant sur les justifications apportées par l'exploitant, une erreur a été effectuée par un agent encaisseur imputant son activité à un secteur incorrect. La totalité des recettes aurait bien été comptabilisée par le régisseur et reversée au comptable public, sans toutefois que la preuve en soit apportée, à même d'écarter pleinement l'hypothèse d'une perte de recettes. Cet incident démontre la nécessité d'un suivi vigilant.

VI – LES CONTRATS DE MOBILIER URBAIN

1 – La position dominante de la société Decaux

A - L'absence de toute mise en concurrence

Par convention du 12 juillet 1965, modifiée par neuf avenants entre 1967 et 1991, la ville a confié à la société DECAUX l'installation d'abris bus, de mobiliers urbains pour plan et information (MUPI), de points d'information des services animés et de colonnes réservées à l'affichage culturel, moyennant le droit pour cette société d'utiliser ces équipements à des fins publicitaires.

Depuis l'avenant n° 6 du 22 octobre 1982, les contrats étaient tacitement reconduits par période de 6 ans, le nombre de renouvellement n'étant pas limité. Deux documents contractuels des 27 février et 23 mars 1995 ont eu pour effet de renouveler une part importante du mobilier urbain mis à la disposition de la ville et de prolonger le contrat pour une durée de 15 années. Par ailleurs, la multiplication de ces amendements ne s'est pas accompagnée d'une consolidation des dispositions contractuelles, de telle sorte que leur suivi est malaisé.

Jusqu'au dixième avenant, signé en 2004, qui a instauré une échéance unique pour les différents équipements, chaque contrat (et au-delà chaque équipement) avait une durée autonome propre comprise entre 12 et 15 ans, durée jugée excessive par la commission de la concurrence, dans ses avis des 23 février 1978 et 24 avril 1980, au regard de celle correspondant à l'amortissement des équipements (4 ans).

Le jeu cumulé des clauses contractuelles, propres à chacune des installations visées par les avenants, a eu pour effet de prolonger la durée de la relation contractuelle avec Decaux sur plus de 40 ans et d'affecter le jeu normal de la concurrence permettant à cette société d'éviter pendant plusieurs décennies toute mise en compétition.

B - Des conditions avantageuses pour la société Decaux

Au fil des avenants, la société Decaux a bénéficié d'avantages indiscutables, la ville prenant en charge le coût des branchements électriques, de mise à la terre et de consommation électrique, du nettoyage des installations, du remplacement des ampoules et néons ainsi que de tout système de sécurité actuel et à venir, prise en charge motivée comme la contrepartie des « *dépenses importantes engagées par la société Decaux* ». Faute d'évaluation prévisionnelle de ces charges connexes, nécessaires au fonctionnement de ces équipements, la ville n'est pas en mesure de contrôler l'équilibre économique de ses contrats.

L'intérêt de la ville est de disposer du coût des équipements installés sur son territoire et de connaître, à la lecture des contrats, le montant des charges qui lui incombent, éléments qui seraient de nature à permettre à la ville d'organiser, en cas de nouveaux marchés de mobilier urbain, une mise en concurrence à partir d'un cahier des charges précis garantissant leur équilibre économique.

Par ailleurs, la ville a exempté la société du versement de toute redevance ou loyer pour occupation du domaine public, sans que le bénéfice d'une contrepartie soit clairement établi, perdant ainsi une recette au détriment de ses contribuables. Enfin, les stipulations contractuelles ont conféré à la société un droit de préférence pour l'implantation de tout autre mobilier urbain, à conditions égales avec la concurrence, à charge pour la ville de faire connaître ses conditions. La société a bénéficié aussi de l'exclusivité pour l'implantation de tout support publicitaire placé aux arrêts des transports en commun et publics existants ou à créer pendant 18 ans, même si aucun renouvellement tacite n'intervient (!). Un avenant n° 10 du 19 janvier 2004 a depuis abrogé les clauses anticoncurrentielles ayant assuré à la société Decaux un quasi-monopole sur le territoire rouennais.

C - Des pratiques sanctionnées par le Conseil de la concurrence

Dans sa décision du 7 juillet 1998 relative à des pratiques relevées dans le secteur du mobilier urbain, le Conseil de la concurrence a dénoncé certaines des stipulations ci-dessus, enjoignant au groupe DECAUX « *de ne pas proposer aux collectivités publiques l'insertion d'une clause leur reconnaissant un droit de priorité pour toute installation de mobilier supplémentaire, d'une clause selon laquelle les équipements installés en cours de contrat ont une durée contractuelle propre différente de celle du contrat ; ou encore, d'une clause de tacite reconduction ; que les sociétés DECAUX devront informer les collectivités publiques avec lesquelles elles sont liées des modifications apportées aux clauses-types proposées* ».

A la suite de la lettre de la société Decaux à la ville le 18 janvier 1999, le prestataire de la commune précisait que ces injonctions s'appliquaient aux contrats à venir et non à ceux en cours. Il constatait, à l'époque, l'applicabilité du code des marchés publics aux contrats de mobilier urbain. La commune, nonobstant les incertitudes juridiques qui affectaient encore ce type de contrat, aurait pu se saisir de cette opportunité, pour tenter de renégocier, de manière plus avantageuse, la chaîne de contrats passés avec cette société.

La Chambre fait observer que depuis cette date, le Conseil d'Etat a clairement qualifié les contrats de mobilier urbain de marchés publics (arrêt du 4 novembre 2005, *Société Jean-Claude Decaux renvoyant à l'avis du 14 octobre 1980*).

L'avenant précité de 2004 posant une échéance commune à tous les contrats à la date du 1er juin 2008 a entériné une situation dont, d'une part, le principe a été proscrit par le Conseil de la Concurrence et qui, d'autre part, est contraire aux dispositions du code des marchés publics relatives à leur passation.

2 – L'avenir des contrats

A l'occasion des travaux de la ligne TEOR, des abribus et mobiliers urbains de plan et d'information (MUPI) ont dû être déposés. La société Decaux s'est engagée à déplacer ces équipements, facturant le coût de l'opération à la ville, celle-ci réalisant les branchements électriques nécessaires. Par convention en date du 1er août 2005 la CAR s'est engagée à rembourser à la ville la dépense de 70 889 euros hors taxes correspondant aux 16 abribus et 20 MUPI déplacés.

Cette opération ayant mis en lumière un chevauchement de compétence, la commune envisage de transférer à la CAR les contrats des abribus, un avenant tripartite étant convenu.

Pour renouveler les autres mobiliers urbains, la ville a décidé (délibération du 20 mai 2005) de procéder à une mise en concurrence en vue de renouveler de manière progressive les mobiliers urbains, sous la forme d'un dialogue compétitif.

La commune met en oeuvre ces dispositions au cours du premier semestre de 2007.

VII – LA TRANSFORMATION ET LA CESSIÖN DU LABORATOIRE MUNICIPAL ET RÉGIONAL DE ROUEN

Créé en 1843, le laboratoire de Rouen procède à des analyses environnementales et agro-alimentaires pour le compte des secteurs public et privé. Doté d'abord d'un budget annexe, le laboratoire est transformé, à compter de 2001, en régie dotée de la seule autonomie financière afin de parvenir à l'équilibre financier de ses activités et à l'autofinancement de ses équipements. Une avance remboursable de 914 694,10 euros correspondant au besoin en fonds de roulement du laboratoire est alors consentie à la régie. Par protocole du 31 décembre 2002, le laboratoire a été cédé au groupe ETSA au prix de 4,5 millions d'euros, avec date d'effet au 1^{er} janvier 2003.

1 – La recherche coûteuse d'un avenir au LMRAR

La collectivité a été assistée, à compter de 1997, par divers cabinets de conseil pour mener à son terme l'évolution statutaire du laboratoire. L'objet et les conditions de réalisation de ces prestations traduisent les difficultés pour la ville de redéfinir les missions, qui devaient être confiées au laboratoire, ou de mettre en oeuvre toutes les conséquences statutaires de son éventuelle privatisation.

Quatre études se sont succédé pour analyser les modalités juridiques et financières liées à la transformation éventuelle du statut de la régie du laboratoire municipal (1999), assister la commune dans la recherche de partenaires privés ou publics (avril 2000) avant de confier à un prestataire extérieur (juin 2000) la mission de mise en oeuvre des modalités de transformation de la régie municipale du laboratoire en régie avec autonomie financière et, enfin, (décembre 2001) de faire appel à un cabinet conseil dans le cadre d'une assistance financière et juridique à la cession.

Parmi les différents objectifs assignés au laboratoire, on remarque la préservation à terme des missions de service public, puis le maintien de la compétitivité et de la capacité technique dans un environnement concurrentiel. Les hésitations sont sous-tendues par l'enjeu social (80 emplois) du laboratoire.

L'ensemble des études réalisées s'élève à 496 665,31 euros, total significatif (11 % des 4,5 millions d'euros de la cession).

Sur les trois solutions proposées à l'occasion de la première étude de faisabilité (maintien du statut de régie municipale sur un périmètre resserré aux missions de service public, création d'une SEM, cession au secteur privé), seule la cession apparaissait pertinente, celle du recentrage sur les seules missions de service public étant en effet incompatible avec l'objectif de préserver les activités exercées en secteur concurrentiel et l'hypothèse d'une gestion par une SEM ayant été abandonnée faute de réponse des partenaires institutionnels.

La ville confirme que la cession apparaissait, dès le début, comme la seule solution viable, et souligne l'utilité de deux missions d'assistance sans lesquelles elle n'eût pu mener à bien l'opération.

2 - Un dispositif financier complexe

La ville a mis à disposition de la régie dotée de l'autonomie financière une avance remboursable à même de constituer son fonds de roulement en 2001. La relation contractuelle née de ce mécanisme s'inscrit sur une longue période puisque la délibération du conseil municipal du 6 octobre 2000 prévoyait le versement de 914 694,10 euros remboursables sans intérêt, sur une durée de 30 ans. Un complément d'avance de 304 898,03 euros remboursables sur 5 ans, portant intérêt, était également prévu par la délibération.

La Chambre relève que le mécanisme de l'avance remboursable, sur cinq et trente ans, est juridiquement peu fondé et inutilement complexe, ce moyen pouvant s'assimiler au versement d'une subvention d'équilibre accordée à un service public industriel et commercial, proscrit par les dispositions de l'article L. 2224-1 du code général des collectivités territoriales.

Enfin, un calendrier de remboursement a été mis en place, la ville et la régie du laboratoire s'étant engagés dans des mécanismes financiers réciproques appelés à s'exécuter sur une durée de 30 ans, qu'il importe de ne pas perdre de vue.

VIII – LES FRAIS DE DÉPLACEMENTS

En 2004, les frais de déplacement des agents de la ville de Rouen ont donné lieu à 1 210 mandats représentant une somme totale de 109 369,62 euros. Un sondage par tirage au sort avec remise a permis d'extraire un échantillon de 80 mandats dont 78 exploitables (deux mandats tirés au sort deux fois). L'examen des mandats sélectionnés a permis d'identifier deux types d'anomalies.

La première de ces anomalies était relative à la délivrance *a posteriori* des ordres de mission. Pour la seconde, des agents n'étaient pas autorisés à l'usage, dans le cadre professionnel, de leur véhicule personnel.

De surcroît, ni l'exercice de « *fonctions essentiellement itinérantes* » ni le montant de l'indemnité forfaitaire correspondante n'étaient réglementairement encadré par un acte pris par le conseil municipal.

La Chambre prend acte de l'intention de la commune de donner un fondement à même de justifier pleinement les dépenses de déplacement de ses agents.

SYNTHÈSE DES OBSERVATIONS

- *La sincérité des prévisions budgétaires et la fiabilité des comptes :*

Les taux de réalisation des dépenses de fonctionnement sont satisfaisants tandis que les conditions de l'exécution budgétaire des dépenses d'équipement se sont améliorées depuis 2002, avec la mise en place d'autorisations de programme/crédits de paiement et d'un plan pluriannuel d'investissement.

La fiabilité des comptes de la commune n'est guère affectée par quelques anomalies relatives aux cessions d'actif, aux transferts des subventions d'équipement et à l'état de la dette. Au total, les comptes du budget principal de 2004 font ressortir un montant d'anomalies équivalent à 4,7 % des recettes totales de fonctionnement de l'exercice. Une rectification de ces anomalies garantirait cependant une information du conseil municipal, d'encore meilleure qualité.

- La situation financière de la commune :

Sur la période 1997-2005, la ville a bénéficié de recettes assises sur un produit fiscal et une DGF qui ont respectivement progressé de 43 % et 5 %. La DGF par habitant situe d'ailleurs Rouen à un niveau très supérieur à la moyenne des communes de la strate des villes de 100 000 à 300 000 habitants prises en comparaison (+ 40 % en 2005). Les dépenses de fonctionnement du budget principal, qui se sont appréciées plus vite que les recettes (+ 13,1 % contre + 10,9 %), ont majoritairement été consacrées aux dépenses de personnel, qui représentent plus de 56 % des dépenses réelles de fonctionnement en 2005. En ce domaine, la ville se situe toujours à un niveau supérieur (+ 18 % en 2005) à la moyenne des communes de la strate. En dépit de l'effet de ciseaux entre dépenses et recettes de fonctionnement, l'épargne brute a néanmoins été préservée.

L'effort d'investissement est de ce fait demeuré soutenu. Les dépenses d'équipement ont connu une croissance de 88 % sur la période. Cet effort a été financé par une dette, qui dans le même temps, a progressé de plus de 10 %.

Toutefois, grâce à une épargne brute qui s'est nettement redressée sur la période, la capacité théorique de désendettement de la ville est passée de 10,7 années à 7,3 années. L'équilibre du financement des investissements demeure cependant fragile, les cessions d'actif y participant pour plus de 25 %, le recours à celles-ci s'étant accentué au cours de la période examinée.

- La gestion des parcs de stationnement

Si la Cour des comptes a relevé en 1995 que la ville avait concédé ses parcs de stationnement dans des conditions toujours très excessivement coûteuses pour elle, la Chambre fait observer qu'en 2005 les montages juridiques et financiers demeurent avantageux pour les concessionnaires. Il est ainsi noté que la ville n'est que faiblement intéressée à la rentabilité financière des parcs et ne dispose d'aucune garantie quant au maintien en état de certains d'entre eux. Des dispositifs contractuels hétérogènes rendent leur suivi de gestion complexe. Les modalités de calcul de redevance sont critiquables, les seuils de recettes étant parfois placés à des niveaux tels qu'ils conduisent à exonérer de toute redevance les délégataires.

Enfin, l'information financière fournie par ces derniers et son exploitation par les services de la ville gagneraient à être renforcées.

- Le stationnement payant sur voirie

La gestion des horodateurs, confiée depuis 2005 à la SEM Rouen Park, a révélé quelques défaillances dans le recensement du parc et le suivi des interventions facturées par la société.

Le dispositif Park en Ciel, dont la gestion est confiée à la société Vinci Park depuis 2004, a retenu l'attention de la Chambre. Le montage juridique choisi -une régie de recettes pour l'encaissement des droits de stationnement couplée à un marché de prestations de services pour la mise à disposition des agents et du matériel- comporte des incohérences au regard de prescriptions de la comptabilité publique. Par ailleurs, la Chambre a observé des anomalies dans le fonctionnement matériel de la régie et une procédure de remboursement à la fiabilité incertaine. La situation est aggravée par le double constat de la perte par la société exploitante de données informatiques relatives à l'historique des encaissements d'une part et de la collecte en dehors de tout cadre contractuel de recettes non reversées à la ville.

- Les contrats de mobilier urbain :

Les relations contractuelles de la ville avec la société Decaux se sont nouées il y a plus de 40 ans et continuent de s'exécuter aujourd'hui. La durée excessive des contrats, combinée à des clauses de tacite reconduction, a eu pour effet d'affecter le jeu normal de la concurrence en évitant toute mise en compétition de la société lors de l'installation ou du renouvellement des équipements. La Chambre observe que si la ville a, par avenant de 2004, renégocié une échéance unique pour l'ensemble de ses mobiliers, cet avenant entérine jusqu'en 2008 des pratiques pourtant critiquées par le Conseil de la Concurrence depuis 1998 et contraires au code des marchés publics. Enfin, il a été constaté que la ville continue à gérer en 2005 des abribus qui devraient être sous compétence exclusive de la communauté de l'agglomération rouennaise depuis 2000.

- La transformation et la cession du laboratoire municipal et régional d'analyses de Rouen :

Les difficultés rencontrées par la ville concernant le sort du LMRAR ont donné lieu à diverses études, coûteuses, avec de surcroît la mise en œuvre, lors de la transformation du laboratoire en régie dotée de l'autonomie financière, d'un dispositif d'avance remboursable, complexe et juridiquement fragile. La commune devra veiller à la régularité dans le temps de ces remboursements.

Réponse de Monsieur ALBERTINI, Maire de la Ville de Rouen

I – Sur le risque hors bilan

La Chambre rappelle dans ce rapport définitif les lourdes pertes enregistrées, notamment depuis 2000 – 2001, par la SAEIM Rouen Développement.

Il convient d'indiquer que la SAEIM a été dissoute par délibération de son Conseil d'administration en mai 2007. Son patrimoine immobilier a été repris par des bailleurs sociaux normands, de sorte qu'une solution satisfaisante a été trouvée pour les locataires de cet organisme de logement social tout en faisant disparaître le danger latent que faisait peser le déficit de la société sur les finances de la Ville.

II – Gestion des ouvrages de stationnement

La Chambre avait relevé dans son rapport de 1995 que la Ville avait concédé ses parcs de stationnement dans des conditions peu avantageuses et que cette situation perdure.

Il sera observé que, pour les contrats anciens, conclus entre 1973 et 1990, la Ville ne dispose pas des moyens juridiques lui permettant de modifier de manière unilatérale l'économie des contrats en cours dans un sens qui lui soit plus favorable.

Cependant, ainsi que l'observe la Chambre, la Ville n'en a pas moins entamé des démarches visant à revoir les conditions financières des parkings des Emmurées et des Espaces du Parlais (re-négociation en 2001 du contrat relatif à ce parking).

De plus, tirant les enseignements du précédent rapport de la Chambre, la Ville s'est attachée, pour les parcs dont la délégation a fait l'objet d'une remise en concurrence, à simplifier le dispositif contractuel et à obtenir des conditions plus respectueuses des intérêts de la Ville et des usagers. Il en est ainsi du parking de l'Hôtel de Ville (2001) et du parking de la Bourse (2004).

Par ailleurs, la Ville est consciente de la nécessité d'améliorer constamment l'information financière fournie par les délégataires ainsi que le suivi des comptes. A cette fin, elle a anticipé le dispositif prévu par le décret du 14 mars 2005 et mis en place dès l'exercice 2005 un modèle unique de compte rendu financier, intégrant notamment des données à caractère patrimonial. Elle a par ailleurs renforcé les moyens humains affectés au contrôle des délégations de service public.

Enfin deux contrats importants (parking du Vieux Marché, Parking Haute Vieille Tour) arrivent à échéance en 2008 et 2009. Il conviendra à ce moment là, d'être particulièrement attentif au rétablissement de l'équilibre des intérêts de la Ville.

III – Contrats de mobilier urbain.

Par délibération du 19 janvier 2004, la Ville a décidé de mettre fin à une situation de renouvellement de contrats de mobiliers urbains publicitaires, dont le premier avait été conclu en 1965. Elle a alors fait le choix de passer un avenant fixant une échéance commune à l'ensemble des contrats, calculée sur la base du délai moyen d'échéance, soit le 1^{er} juin 2008 au plus tard.

Dès le 20 mai 2005, la ville délibérait afin de procéder à une remise en concurrence de ses marchés ce qui a permis, le 24 août 2007, un an avant l'échéance fixée, de passer un nouveau marché portant sur la mise à disposition de mobiliers urbains d'informations et d'une flotte de vélos. Ce marché prévoit, de plus, le versement d'une redevance annuelle de 157 305 euros.

La Ville a ainsi pleinement tiré parti du contexte concurrentiel qui s'est installé sur ce marché ces dernières années.

Réponse de Monsieur Yvon ROBERT, ancien maire de Rouen

Je dirais pour commencer qu'il est particulièrement difficile de faire des commentaires sur un texte constitué d'extraits partiels d'éléments eux-mêmes partiels. Une bonne compréhension des analyses financières suppose en effet de la continuité dans les présentations. Par ailleurs tous les responsables administratifs, en fonction lorsque j'étais maire, susceptibles de m'aider de leurs avis et de leurs souvenirs, ne sont plus en fonction aujourd'hui à la ville.

Permettez-moi donc simplement quelques remarques générales qui me semblent importantes.

Vous avez choisi de faire une analyse 1997-2005. La Chambre Régionale des Comptes est bien entendu libre de faire un tel choix. J'estime néanmoins qu'il est difficile de faire une analyse de la période 1997-2001, sans évoquer les années 1995-1996.

Mon équipe et moi-même avons dû, faire face, en 1995, à une situation financière catastrophique, sans précédent à ROUEN ou dans la plupart des grandes villes de France. Des dépenses relevant intégralement de 1994 avaient été payés seulement au début de l'année 1995, par absence de crédits, pour un montant très largement supérieur à 100 millions de francs.

Les budgets 1994 et 1995 n'étaient pas sincères car les crédits inscrits ne permettaient pas de faire face aux dépenses connues et parfaitement prévues. Les recettes étaient surestimées. Toutes les perspectives financières de la ville avaient été délibérément désorganisées. La ville n'honorait pas les engagements financiers pris auprès de nombreux partenaires tant privés que publics.

A la fin de l'année 1995 et en 1996, il a fallu régler toutes ces dépenses, tout en faisant des efforts considérables d'économies de gestion dans tous les domaines, ce qui a entraîné effectivement, dans la période 1997-1999, par contrecoup, une progression de dépenses un peu supérieure aux recettes, comme vous le notez.

Par ailleurs ce contexte financier extrêmement grave du début de mon mandat nous a amenés à rechercher impérativement des cessions d'actifs, pour faire face aux investissements nécessaires dans une ville particulièrement en retard dans de trop nombreux domaines.

Je vous remercie d'avoir bien voulu noter « un effort d'équipement relativement soutenu financé dans le cadre d'un endettement maîtrisé ». Mais je considère qu'il n'est pas pertinent de signaler que la dette de la ville a augmenté entre 1997 et 1999, car ce qui est important c'est que la dette de la ville ait baissé entre 1995 et 2001. Non seulement la dette apparente a diminué, mais aussi la « dette cachée », car mes prédécesseurs avaient multiplié les techniques financières leur permettant de ne pas faire apparaître la dette réelle de la ville (construction de la patinoire avec un METP, réfection des cantines scolaires et constructions de parkings publics en concession...). Par ailleurs l'épargne nette gravement négative à la fin du mandat précédent est redevenue, progressivement, largement positive.

Permettez-moi de rappeler qu'en 1995, nous avons dû constater l'échec de la tentative, alors récente, de faire évoluer le statut du laboratoire. Il était donc impératif de ne pas échouer une nouvelle fois. Or une ville ne dispose pas, parmi ses cadres, des spécialistes pour traiter un dossier aussi manifestement en dehors de ses attributions. C'est la raison pour laquelle il nous est apparu essentiel, pour déterminer les modalités de la valorisation du patrimoine, de la constitution d'un fonds de roulement, du transfert des personnels sous statut public vers une convention collective, de la gestion et de la rédaction des contrats commerciaux du laboratoire..., de faire appel, à chaque étape d'un processus long, complexe et délicat, aux experts les plus compétents. J'ai pu constater par la suite que le travail que j'avais entrepris avait été achevé dans de bonnes conditions, permettant à la ville de réaliser des recettes non négligeables et au laboratoire de disposer d'une pérennité impossible à garantir avec un statut municipal.

Telles sont les réflexions que m'a inspirées, Monsieur le Président, la lettre d'observations définitives de votre chambre.