



Chambre régionale des comptes
de Basse-Normandie, Haute-Normandie

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

SOMMAIRE

SYNTHESE.....	1
PRINCIPALES RECOMMANDATIONS.....	2
I - RAPPEL DE LA PROCEDURE.....	2
II - PRESENTATION DE LA VILLE DE ROUEN.....	3
III - LA QUALITE DE L'INFORMATION FINANCIERE ET COMPTABLE.....	4
A - La qualité de l'information financière.....	4
<i>1 - L'information donnée aux élus lors du débat d'orientation budgétaire (DOB) et lors du vote du budget.....</i>	4
<i>2 - Des annexes au compte administratif incomplètes.....</i>	4
B - La fiabilité des comptes.....	5
<i>1 - Des principes comptables respectés.....</i>	5
<i>2 - Des améliorations attendues.....</i>	6
C - Le contrôle interne.....	8
<i>1 - La convention des services comptables et financiers.....</i>	8
<i>2 - La mission d'appui au fonctionnement des organisations (MAFO).....</i>	8
IV - LA SITUATION FINANCIERE DE LA VILLE DE ROUEN.....	9
A - Analyse financière rétrospective : exercices 2009 à 2011.....	9
<i>1 - Tableau récapitulatif.....</i>	9
<i>2 - Les recettes réelles de fonctionnement.....</i>	11
<i>3 - Les charges de gestion courante.....</i>	12
<i>4 - La constitution de l'autofinancement.....</i>	12
B - L'exercice 2012, enjeux financiers et éléments de prospective.....	13
<i>1 - L'exercice 2012.....</i>	13
<i>2 - Enjeux financiers et éléments de prospective.....</i>	13
V - LES RELATIONS DE LA VILLE AVEC L'INTERCOMMUNALITE.....	23
A - Les relations institutionnelles.....	23
B - Les relations financières.....	24
<i>1 - Les flux financiers globaux.....</i>	24
<i>2 - Les flux financiers liés à des projets.....</i>	26
<i>3 - La relative prise en compte des charges de centralité.....</i>	26
C - La mise en commun de projets et la mutualisation des services.....	27
ANNEXES.....	30
REPONSE DE L'ORDONNATEUR.....	32

SYNTHÈSE

L'examen de la gestion de la ville de Rouen, à compter de l'année 2009, a porté principalement sur la qualité de l'information financière et comptable, la situation financière de la collectivité et ses relations financières avec la communauté d'agglomération Rouen- Elbeuf - Austreberthe (CREA).

Les rapports présentés pour le débat d'orientations budgétaires ou l'adoption du budget sont des documents de qualité, bien documentés, construits sur le même modèle d'un exercice à l'autre facilitant les comparaisons et permettant à l'assemblée délibérante de fixer la stratégie financière, fiscale et budgétaire de la ville pour l'exercice à venir.

Des inexactitudes dans les écritures comptables ont toutefois été relevées et concernent, notamment, les cessions de patrimoine relatives à la vente en l'état futur d'achèvement du pôle culturel Grammont, les provisions, la tenue des stocks, les actifs financiers. La collectivité a déjà rétabli certaines écritures dans le cadre de décisions modificatives en 2012 et doit poursuivre les corrections sur l'exercice 2013.

La situation financière de 2009 à 2011 est caractérisée par une stabilité des recettes et des dépenses de gestion courante en constante progression. Les marges de manœuvre pour l'avenir restent, cependant, très faibles compte tenu :

- de dépenses de personnel importantes, des conséquences financières du protocole salarial 2012-2015 et de la difficulté pour la commune de maîtriser ce poste de dépense ;

- des recettes très contraintes. Aucune progression des dotations de l'État n'est concevable et au contraire une diminution de celles-ci doit être envisagée. Les marges d'augmentation de fiscalité, si elles existent, sont toutes relatives ;

- des engagements financiers lourds sur le long terme, dus à l'endettement bancaire. En effet, même si la dette a été sécurisée, les taux et l'endettement global demeurent élevés. De plus, le contrat de Partenariat Public Privé pèse jusqu'en 2027.

En effet, ce contrat, signé en 2007 pour la gestion centralisée de la sécurité des espaces publics pour une durée de 20 ans, représente un engagement, pour les investissements globaux, de 65,3 M€ TTC. Une vigilance accrue, sur le suivi des aspects administratif et financier, est attendue de la part de la collectivité.

L'examen des relations avec l'intercommunalité permet de souligner le rôle particulier joué par la commune de Rouen comme ville centre d'une grande intercommunalité, jeune par son dernier développement en 2010. Au-delà des attributions de compensation et dotations de solidarité versées par la CREA, qui ne prennent pas en compte, de manière spécifique, les charges de centralité supportées par la commune, il a été constaté que l'intercommunalité intervenait de manière importante sur le territoire rouennais par ses propres aménagements urbains ou sa contribution aux aménagements de la ville de Rouen et par l'implantation d'équipements structurants.

La mutualisation de services, qui serait de nature à redonner des marges de manœuvre à la commune, reste encore très limitée. Or, la chambre rappelle que la mutualisation des services permet à la fois de concilier l'attachement au territoire communal, et à ses particularités, avec les potentialités offertes par le développement nécessaire de l'intercommunalité.

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

1. Veiller à l'exhaustivité et à la précision des annexes au compte administratif, conformément aux exigences de l'instruction M14, notamment en ce qui concerne les mouvements de biens de l'actif,
2. Ajuster l'inventaire, l'état des stocks et l'état de la dette en partenariat avec le comptable public afin d'avoir une vision claire du patrimoine de la ville,
3. Assurer un meilleur suivi des actifs financiers et des participations de la ville,
4. Poursuivre le développement des outils de gestion et de contrôle interne et assurer leur mise en œuvre effective,
5. Mettre le contrat de partenariat public-privé en conformité avec les textes réglementaires,
6. Assurer un meilleur suivi des zones de risque, tant en recettes qu'en dépenses en veillant, notamment, à une maîtrise de la masse salariale,
7. Mettre en place un suivi administratif et financier du contrat de partenariat public-privé à la hauteur de l'enjeu,
8. Rechercher de nouvelle mutualisation des services avec la CREA ou d'autres collectivités dans les secteurs où cela apparaît possible,
9. Harmoniser avec la CREA, dès que possible, les dispositifs de déplacement Cy'Clic et Vélo'R.

I - RAPPEL DE LA PROCÉDURE

La chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion de la commune de Rouen à partir de l'année 2009. Par lettre en date du 15 mai 2012, le président de la chambre en a informé Mme Valérie Fourneyron, maire jusqu'au 6 juillet 2012. M. Yvon Robert, maire depuis cette date, a été informé par lettre du président de la chambre, le 13 juillet 2012. Les entretiens de fin de contrôle entre le rapporteur et Mme Valérie Fourneyron d'une part, et M. Yvon Robert, d'autre part, ont eu lieu le 15 novembre 2012.

L'examen de la gestion a principalement porté sur la qualité de l'information financière et comptable, la situation financière de la collectivité et ses relations financières avec la communauté d'agglomération Rouen-Elbeuf-Austreberthe (CREA).

L'examen et l'analyse financière portent essentiellement sur le budget principal de la commune, étant précisé que les enjeux liés aux opérations d'aménagement, et plus particulièrement les concessions d'aménagement, n'ont pas été examinés dans le cadre du présent contrôle.

Le présent examen de gestion aborde également, et pour partie, les suites données aux recommandations issues du précédent rapport de la chambre régionale des comptes de Haute-Normandie, portant sur les exercices 1997 à 2005.

Lors de sa séance du 18 décembre 2012, la chambre a arrêté ses observations provisoires portant sur les années 2009 et suivantes. Celles-ci ont été transmises dans leur intégralité à Mme Valérie Fourneyron et M. Yvon Robert, et les extraits aux personnes susceptibles d'être mises en cause.

Le maire de la ville de Rouen a répondu par lettre du 29 avril 2013, enregistrée au greffe de la chambre le 30 avril 2013.

Un des destinataires d'un extrait a répondu par lettre du 30 avril 2013, enregistrée au greffe de la chambre le 6 mai 2013.

Après avoir entendu le rapporteur, la chambre a arrêté, le 28 juin 2013, le présent rapport d'observations définitives.

Ce rapport d'observations définitives, auquel est jointe la réponse de l'ordonnateur en fonctions, enregistrée au greffe de la chambre le 16 septembre 2013, qui engage la seule responsabilité de son auteur, devra être communiqué à l'assemblée délibérante lors de sa plus proche réunion suivant sa réception. Il fera l'objet d'une inscription à l'ordre du jour, sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donnera lieu à débat.

II - PRÉSENTATION DE LA VILLE DE ROUEN

Capitale régionale de la Haute-Normandie ayant le label Ville d'Art et d'Histoire, située en bord de Seine sur l'axe Paris-Le Havre, Rouen entend faire partie d'un territoire stratégique majeur tant au plan national qu'europeen : l'espace économique « Paris –Seine-Normandie » ou « axe Seine ».

La ville de Rouen se situe au centre de l'aire d'influence du pôle Rouen-Elbeuf, première de Haute-Normandie en termes de population, et 12^{ème} dans le classement national des grandes aires urbaines. En 2008, l'aire de Rouen se compose de 293 communes et de 649 000 habitants constituant ainsi un grand bassin de vie, d'emploi et de développement, sur un espace couvrant un cinquième du territoire haut-normand.

Avec une population légale de 110 927 habitants au 1^{er} janvier 2010 (population totale de 111 805 en 2011, 113 128 en 2012, selon l'INSEE), elle se classe au 35^{ème} rang des communes de métropole et est la ville centre de la communauté d'agglomération Rouen-Elbeuf-Austreberthe (CREA). Issu de la fusion au 1^{er} janvier 2010 de quatre communautés, cet EPCI regroupe sur son territoire 495 230 habitants au 1^{er} janvier 2011 (Source DGCL), répartis sur 70 communes.

Le budget communal consolidé (budget principal et budgets annexes) s'élevait au 31 décembre 2011 à 275,5 M€ en recettes (opérations réelles et d'ordre) dont 179,5 M€ en recettes de fonctionnement et 96 M€ en recettes d'investissement.

III - LA QUALITÉ DE L'INFORMATION FINANCIÈRE ET COMPTABLE

A - La qualité de l'information financière

1 - L'information donnée aux élus lors du débat d'orientation budgétaire (DOB) et lors du vote du budget

Les rapports d'orientation budgétaire pour les exercices 2009 à 2013 sont des documents de qualité, construits sur le même modèle d'un exercice à l'autre, facilitant les comparaisons et permettant à l'assemblée délibérante de fixer la stratégie financière, fiscale et budgétaire de la ville pour l'exercice à venir. Il existe une permanence des méthodes et une transparence dans les informations transmises.

Le rapport comporte des informations sur les principaux investissements projetés, sur le niveau d'endettement et son évolution prévue ainsi que des éléments d'analyse prospective.

La chambre constate que l'organe délibérant dispose donc d'une information complète et suffisamment détaillée pour pouvoir utilement débattre des orientations générales du budget. Ces mêmes qualités se retrouvent dans les rapports de présentation du budget pour les exercices 2009 à 2012.

2 - Des annexes au compte administratif à compléter

Conformément à l'instruction comptable, les comptes administratifs comportent bien des états annexes. Il est cependant constaté que certaines de ces annexes sont incomplètes et privent ainsi le conseil municipal d'informations utiles.

Ainsi, les deux états annexes relatifs aux variations de patrimoine en entrées et sorties ne sont pas complets. En ce qui concerne les acquisitions, bien que l'état soit détaillé, il ne comporte aucune indication relative à la valeur du bien acquis et à ses conditions d'amortissement. En ce qui concerne les biens cédés, l'état ne mentionne pas la valeur d'acquisition (coût historique), la valeur nette comptable au jour de la cession et la plus ou moins-value. L'omission de ces informations ne permet pas d'avoir une vue précise des transactions immobilières à l'assemblée délibérante. La ville de Rouen précise que les observations de la chambre seront prises en compte, dès le compte administratif 2012.

En ce qui concerne les engagements hors bilan, un état des contrats de partenariat public privé est bien joint à chacun des comptes administratifs. Cependant les éléments relatifs à la somme des parts investissement et à la somme nette des parts investissement, permettant d'appréhender le capital restant dû, font défaut. La ville de Rouen indique que ces informations seront également disponibles au compte administratif 2012.

Enfin, des discordances entre l'état de la dette annexé au compte administratif et l'encours de la dette figurant au compte de gestion ont été également observées. Ainsi, pour l'exercice 2011, un écart de 833 157,77 € entre le compte administratif (176 791 783,63 €) et le compte de gestion (177 624 941,40 €), représentant 0,5 % du stock de dette est constaté.

Un examen de cette différence est, selon l'ordonnateur, en cours entre les services de la collectivité et le comptable.

La chambre recommande, après vérification à partir des tableaux d'amortissement des emprunts sur lesquels des discordances ont été relevées, d'ajuster, en étroite collaboration avec le trésorier principal municipal, la comptabilité à la réalité contractuelle pour aboutir à la cohérence des deux documents. Dans sa réponse, la ville de Rouen s'est engagée à procéder aux régularisations sur le compte administratif et le compte de gestion 2012.

La collectivité, si elle a transmis des éléments partiels de l'inventaire du patrimoine pour l'exercice 2010 et de l'état de l'actif 2012, n'a pas été en mesure de transmettre à la chambre un inventaire exhaustif de son patrimoine.

*
* * *

En conclusion sur la qualité de l'information comptable, la chambre souligne la qualité des documents budgétaires transmis aux membres du conseil municipal, supports au débat d'orientation budgétaire et au débat du vote du budget.

Elle constate, cependant, une amélioration souhaitable de l'information sur les documents budgétaires, documents obligatoires et annexés au compte administratif portant sur des éléments essentiels de connaissance que sont les constatations de plus ou moins-values pour les sorties de patrimoine, sur le capital restant dû pour le contrat de Partenariat Public Privé. De même, l'état de la dette au compte administratif diffère de celui au compte de gestion, un rapprochement entre l'ordonnateur et le comptable devrait permettre de régulariser les comptes.

Enfin, afin d'avoir une vision exacte du patrimoine de la ville de Rouen, la collectivité est invitée à se rapprocher du comptable pour fiabiliser l'état de l'actif et l'ajuster avec l'inventaire comme cela est précisé dans l'action 8-1 de la convention de services comptable et financier signée entre la ville de Rouen et la DGFIP le 23 février 2012. L'attribution d'un numéro unique d'inventaire fixé lors de l'entrée du bien, commun à l'ensemble des directions et communiqué sans délai au comptable, serait de nature à sécuriser l'information.

Le contexte financier de plus en plus contraint de la collectivité exige une information de qualité, des comptes fiables, une connaissance précise de ses engagements et de son patrimoine.

B - La fiabilité des comptes

1 - Des principes comptables respectés

Le taux de réalisation des prévisions budgétaires, en ce qui concerne les dépenses de la section d'investissement se situe à environ 90 %, celui des recettes évolue de plus de 71 % en 2009 à 83,52 % en 2011.

En ce qui concerne la section de fonctionnement le taux de réalisation se situe autour de 95 % pour les dépenses et plus de 100 % pour les recettes. La chambre souligne donc la bonne qualité de la prévision budgétaire.

La collectivité amortit ses immobilisations et tient une comptabilité d'engagement conformément aux instructions comptables. De même, la commune procède au rattachement des charges et des produits et respecte les principes d'annualité et d'indépendance des exercices.

2 - Des améliorations attendues

a - Les cessions d'actifs

Dans son précédent rapport d'observations définitives, la chambre avait souligné que les écritures comptables réalisées au moment des acquisitions ou cessions étaient incorrectes et avait invité la collectivité à être attentive sur ce point.

Or, il est constaté que les erreurs d'écritures comptables ont perduré comme on peut le constater à la lecture du tableau suivant (les comptes de charges et de produits devant normalement être équilibrés, ce qui est loin d'être le cas ici).

Montants en €	2009	2010	2011
675 - Valeurs comptables des immobilisations cédées	542 019	2 772 769	9 275 525
676 - Différences positives sur réalisations	2 092 567	1 304 329	1 117 311
675 + 676	2 634 585	4 077 098	10 392 836
19 au crédit	2 392 567	1 304 329	2 742 929
775 - Produits des cessions d'immobilisations	22 836 990	12 150 175	6 464 991
776 - Différences négatives sur réalisations	164 890	534 629	77 482
775 + 776	23 001 880	12 684 803	6 542 473
19 au débit	464 890	534 629	1 703 099
(775 + 776) - (675 + 676) = 0	20 367 295	8 607 705	-3 850 363

(*Source* : Xémelios 2009, 2010, 2011)

L'erreur majeure relevée en 2009 provient des écritures comptables relatives à la cession, selon une procédure de vente en l'état futur d'achèvement, d'une partie du pôle culturel Grammont, au département de la Seine-Maritime pour y installer, en partie, les archives départementales. Le projet initial avait été conçu afin d'accueillir, dans le quartier Grammont, en renouvellement urbain, la médiathèque de la ville de Rouen.

Initié en 2002, le projet a connu un début de réalisation en 2007. L'enveloppe financière du projet, tel qu'arrêté en 2007, s'élevait à 46 261 237 € TTC. En cours de construction, le conseil municipal a décidé, à l'été 2008, de modifier son projet et de réaliser une bibliothèque de quartier. Le département de la Seine-Maritime a fait part de son intérêt pour les surfaces et volumes rendus ainsi disponibles.

Une modification importante du programme a été actée lors de différentes séances du conseil municipal, modification qui n'a donné lieu à aucune nouvelle consultation pour la délégation de la maîtrise d'ouvrage, la maîtrise d'œuvre ou les marchés de travaux.

Par délibération du 15 mai 2009, le conseil municipal a décidé la cession au département de la Seine-Maritime d'un terrain de l'ordre de 3 664 m² ainsi que des lots de volumes correspondant aux espaces archives et espaces d'usage commun, soit environ 87 % du bâtiment, au prix de 27 202 000 € HT, soit 32 533 592 € TTC. Il était également décidé que 15 000 000 € seraient versés dans les 30 jours suivant la signature de l'acte de

vente, 5 000 000 € dans les 120 jours suivant la signature de l'acte et le solde, soit 12 533 592 €, à la livraison du bien.

Or, le produit de la cession a été versé en intégralité en section de fonctionnement, alors que parallèlement, les travaux exécutés ont été payés sur la section d'investissement et financés, principalement par l'emprunt. Si ces inscriptions non-conformes aux règles comptables sont neutres financièrement, elles ont une incidence importante sur le plan budgétaire et sur l'équilibre des sections d'investissement et de fonctionnement. Elles ont entraîné une sur évaluation de la capacité d'autofinancement. Comme le confirme la commune en réponse, ces écritures comptables seront rétablies, selon un échéancier pluriannuel débuté au cours de l'exercice 2011.

*
* * *

En conclusion, la chambre constate que, dans des circonstances particulières, la collectivité a été amenée à réaliser un ouvrage principalement à destination du département de la Seine-Maritime et que, ce faisant, elle a en partie fait abstraction des règles de la commande publique. Il est recommandé à la collectivité de mettre en place un suivi précis des opérations et des écritures liées aux cessions d'actifs.

La ville de Rouen « *souhaite souligner que la décision de modification de l'ouvrage n'a entraîné, sur le programme et consécutivement sur les contrats de mandat de maîtrise d'ouvrage, de maîtrise d'œuvre et de travaux, que des conséquences limitées en matière d'aménagement techniques et d'évolution financière* ». La chambre relève cependant que suivant les informations fournies par la collectivité, les montants financiers des trois principaux marchés publics de cette opération ont été réévalués, respectivement, de 19,82 %, 18,9 % et 15,5 %.

b - Les actifs financiers

À la lecture des annexes aux comptes administratifs relatives aux organismes dans lesquels la collectivité détenait une part de capital, il a été constaté que figurait encore à l'actif la participation dans deux sociétés d'économie mixte, la SEM Air Atlantique pour une valeur nette de 19 989,90 € et la SAIEM Rouen développement pour une valeur nette de 4 344 248,90 € alors que ces sociétés ont été liquidées en 2004 pour la première et en 2008 pour la seconde.

En cours d'instruction, la collectivité a procédé, à la régularisation en sortant de l'actif ses participations au capital des sociétés liquidées.

Il apparaît également que, pour deux autres sociétés d'économie mixte, la SEM M.I.N. et la SEM Rouen Park, les montants des participations inscrits sont erronés. Pour la SEM M.I.N. 120 000 € devraient être inscrits au lieu des 15 244,90 € figurant au compte 26. Pour la SEM Rouen Park, 231 000 € devraient être inscrits au lieu des 243 917,82 € figurant au compte 26. Par délibération du 25 janvier 2013, la collectivité a procédé au réajustement du montant des participations pour la SEM M.I.N. et la SEM Rouen Park.

L'implication de la collectivité dans ces deux SEM est à souligner. En effet la ville de Rouen détient 80 % du capital social de la SEM Rouen Park et a garanti quatre prêts à 50 % pour un montant de 1 333 600,04 €. Elle détient 40 % du capital social de la SEM M.I.N et a garanti six prêts pour un montant de 4 384 131,39 €.

La chambre invite la collectivité à assurer un suivi de ses actifs financiers et un contrôle régulier et rigoureux de la SEM M.I.N. dans laquelle elle se trouve fortement engagée, comme elle a pu le réaliser pour la SEM Rouen Park en demandant qu'un audit de cette société soit réalisé.

c - L'application du principe de prudence : les provisions

L'attention de la collectivité est attirée sur l'inscription et le suivi des provisions. Une provision pour dépréciation de titres immobilisés, constituée en 2004, pour un montant de 243 919 € n'a été reprise qu'au mois de juillet 2012 après que la chambre ait constaté que celle-ci n'avait plus lieu d'être. Cependant une provision, relative à la délégation de service public de l'Espace du Palais, constituée suite à la conclusion de l'avenant n° 4 du contrat, a été comptabilisée, sur l'exercice 2011, pour 250 000 € au lieu des 303 882 € prévus. La collectivité précise avoir effectué la régularisation du montant de la provision lors du vote du budget 2013.

d - Des comptes de stock non soldés

La collectivité a géré un laboratoire jusque dans les années 2000 et a tenu une comptabilité de stock dans ce cadre. À la cessation de l'activité, la commune a omis de solder son compte de stock, valorisé au bilan 2011 pour un montant de 338 657,35 €. Ce compte a été soldé dans le cadre de la décision modificative n° 2, adoptée par le conseil municipal lors de sa séance du 23 novembre 2012.

*
* * *

En conclusion sur le chapitre consacré à la fiabilité des comptes, s'il convient de souligner la bonne application de la réglementation pour le rattachement des charges et des produits à l'exercice, des restes à réaliser faibles et justifiés et une bonne prévision budgétaire, il faut toutefois constater des marges de progrès, principalement dans la tenue des comptes de stock, des écritures comptables relatives aux cessions d'actifs, des provisions. La tenue de l'inventaire est également perfectible.

C - Le contrôle interne

1 - La convention des services comptables et financiers

La ville de Rouen a signé le 23 février 2012 une convention de services comptable et financier avec la Direction générale des finances publiques (DGFIP). Cette convention, conclue pour une durée de trois ans, vise à améliorer la gestion publique, dans un souci de rendre un service public toujours plus performant aux usagers et de perfectionner des techniques budgétaires, financières, comptables et aussi fiscales.

2 - La mission d'appui au fonctionnement des organisations (MAFO)

Si la ville de Rouen ne dispose pas d'un service de contrôle de gestion ou d'inspection, elle a mis en place, en 2008, une mission d'appui au fonctionnement des organisations (MAFO).

Ses principales missions peuvent être résumées par la coordination des services et l'impulsion de la démarche « projet », un rôle de conseil en matière de contrôle de gestion, d'organisation et d'évaluation et enfin un rôle d'accompagnement dans les démarches « qualité ».

Il existe par ailleurs différents guide de procédures.

La chambre relève donc une mise en place récente d'un contrôle de gestion et invite la collectivité à poursuivre dans sa démarche par la mise en place d'outils pertinents dans ce domaine ainsi que celui de l'évaluation, notamment dans le contexte de nécessaire rationalisation de la dépense publique.

IV - LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA VILLE DE ROUEN

De 2009 à 2011, le budget principal de la commune se complète de deux budgets annexes, le budget « locations immobilières » assujetties à la TVA et le budget « Théâtre Duchamp Villon », renommé « Hangar 23 ». Suite à la reprise en régie directe, en 2011, de la restauration scolaire, un budget annexe « restauration collective » a été créé en 2012.

L'analyse financière a principalement porté sur le budget principal de la commune. Or, l'aménagement urbain sur le territoire de Rouen est porteur de développement, mais également de risques financiers pour la commune. Comme il a été indiqué précédemment, l'aménagement, et plus particulièrement les concessions d'aménagement, ne sont pas abordés dans le présent rapport.

A - Analyse financière rétrospective : exercices 2009 à 2011

1 - Tableau récapitulatif

Il est rappelé que les modifications de l'intervention municipale (reprise en régie directe de la restauration scolaire, de la gestion des parkings) ont une incidence significative sur les données chiffrées suivantes :

	2009	2010	2011
En milliers d'euros	110 276	110 927	111 803
Population légale en vigueur au 1er janvier de l'exercice			
OPERATIONS DE FONCTIONNEMENT			
TOTAL DES PRODUITS DE FONCTIONNEMENT = A	176 797	184 703	176 545
dont : Impôts Locaux	58 471	64 705	66 834
Autres impôts et taxes	8 765	10 581	11 440
Dotation globale de fonctionnement	41 117	40 731	40 407
TOTAL DES CHARGES DE FONCTIONNEMENT = B	152 411	166 584	173 564
dont : Charges de personnel	80 071	84 564	85 707
Achats et charges externes	31 608	35 733	33 268
Charges financières	5 741	6 663	7 314
Contingents	132	103	29
Subventions versées	15 301	14 030	16 199
<i>RESULTAT COMPTABLE = A - B = R</i>	<i>24 385</i>	<i>18 119</i>	<i>2 981</i>
ELEMENTS DE FISCALITE			
Produits taxe d'habitation (y compris THLV depuis 2009)	27 953	30 830	31 347
Produits foncier bâti	30 237	33 514	35 237
Produits foncier non bâti	60	59	61
Produits taxe professionnelle	0	0	0
Compensation-Relais 2010		0	
Cotisation foncière des entreprises au profit de l'Etat en 2010		0	0
OPERATIONS D'INVESTISSEMENT			
TOTAL DES RESSOURCES D'INVESTISSEMENT = C	91 926	101 073	95 358
dont : Emprunts bancaires et dettes assimilées	25 000	17 982	17 084
Subventions reçues	11 023	13 027	5 868
FCTVA	8 698	3 989	3 329
Retour de biens affectés, concédés, ...	0	0	0
TOTAL DES EMPLOIS D'INVESTISSEMENT = D	103 391	93 679	83 961
dont : Dépenses d'équipement	58 337	48 087	44 094
Remboursement d'emprunts et dettes assimilées	15 571	15 393	14 309
Charges à répartir	0	0	0
Immobilisations affectées, concédées, ...	0	0	0
Besoin ou capacité de financement Résiduel de la section d'investissement = D - C	11 465	-7 394	-11 398
+ Solde des opérations pour le compte de tiers	0	0	0
= Besoin ou capacité de financement de la section d'investissement = E	11 465	-7 394	-11 398
<i>Résultat d'ensemble = R - E</i>	<i>12 921</i>	<i>25 513</i>	<i>14 379</i>
AUTOFINANCEMENT			
Excédent brut de fonctionnement	21 049	30 736	28 933
Capacité d'autofinancement = CAF (hors éléments exceptionnels)	14 196	22 781	21 347
CAF nette du remboursement en capital des emprunts	-1 375	7 388	7 039
ENDETTEMENT			
Encours total de la dette au 31/12/N	172 359	175 007	177 774
Annuité de la dette	20 107	20 628	19 785
Avances du Trésor au 31/12/N	0		0
FONDS DE ROULEMENT	8 252	10 567	8 053

(Source : Site DGFiP, Les comptes des collectivités)

Les tableaux suivants reprennent la constitution des résultats financiers et exceptionnels :

	CA 2009	CA 2010	CA 2011	Évolution moyenne annuelle 2009/2011
Charges financières hors intérêts	1 204 560	1 428 684	1 083 446	-5,16%
Intérêts des emprunts	4 536 393	5 234 622	6 230 166	17,19%
Produits financiers	1 266 774	1 345 697	1 181 760	-3,41%
Résultat financier	- 4 474 178	- 5 317 609	- 6 131 852	17,07%
Charges exceptionnelles réelles	2 978 074	2 753 687	2 625 683	-6,10%
Produits exceptionnels	23 436 206	12 266 677	7 636 385	-42,92%
<i>dont cessions d'immobilisations</i>	<i>22 836 990</i>	<i>12 150 175</i>	<i>6 464 991</i>	<i>-46,79%</i>
Produits exceptionnels réels	599 216	116 502	1 171 394	39,82%
Résultat exceptionnel	- 2 378 857	- 2 637 185	- 1 454 290	-21,81%

(Source : Comptes administratifs de la ville de Rouen)

Le résultat financier s'est dégradé au cours de la période contrôlée sous l'effet de l'évolution des intérêts des emprunts.

Pour sa part, le résultat exceptionnel, déduction faite des produits liés aux cessions d'immobilisations, est toujours négatif.

2 - Les recettes réelles de fonctionnement

Les recettes réelles de fonctionnement, y compris les produits de cession immobilières, s'élèvent à 176 660 156 € en 2009, 182 738 775 € en 2010 et 176 976 871 € en 2011 (tableau en annexe n° 1). L'année 2010 révèle un accroissement significatif de ses recettes, dû notamment à la hausse des taux de fiscalité mais également à des produits exceptionnels liés à l'initiative « Normandie impressionnistes ».

Pour l'année 2010, les recettes s'élèvent à 1 631 € par habitant (population DGF 2010 : 111 986 habitants) pour une moyenne nationale de 1 371 €¹. Les recettes de gestion courante sont de 1 510 € par habitant. Cet écart s'explique notamment par une dotation globale de fonctionnement (DGF) supérieure à la moyenne nationale (367 € en 2010 pour une moyenne de la strate de 274 € par habitant) et des produits des impositions directes également supérieurs (583 € en 2010 pour une moyenne de 527).

La commune a également bénéficié de participations de partenaires en forte augmentation (Caisse d'allocations familiales, conseil général et CREA pour des fonds de concours notamment) sur la période contrôlée (+7,53 % d'évolution annuelle moyenne entre 2009 et 2011). Le compte récapitulatif des autres dotations, subventions et participations a ainsi progressé de plus de 58 % entre 2009 et 2010. Les recettes provenant de la CREA ont été marquées par un relatif dynamisme.

Les recettes de fonctionnement ont, de plus, été sensiblement augmentées par les recettes exceptionnelles provenant de la cession du pôle culturel Grammont (20 000 000 € en 2009, 9 000 000 € en 2010 et de 3 533 592 € en 2011). S'agissant de

¹ Source : « guide des ratios » DGCL, 2010

produits exceptionnels, ils feront défaut pour les exercices futurs. La ville aura également à faire face à une diminution des dotations de l'État.

3 - Les charges de gestion courante

Les charges de gestion courante sont également supérieures à la moyenne de la strate. Les dépenses de personnel par habitant, en 2010, étaient de 761 € pour une moyenne de la strate de 643 €. Les charges à caractère général étaient également plus élevées avec un montant de 340 € par habitant, en 2010, alors que la moyenne de la strate était de 256 €.

Les charges de gestion courante ont augmenté en moyenne de 3,13 % sur la période (tableau en annexe n° 2). Concernant l'année 2010 l'augmentation de 5,72 % s'explique en partie par la reprise en régie de la gestion des parkings (1,55 M€) d'une part et par l'organisation de l'action « Normandie impressionnistes » pour 3,5 M€ (2,48 M€ de charges générales et 1 million de masse salariale) d'autre part.

Les effectifs de la commune émargeant au budget principal et les charges de personnel sont en constante augmentation sur la période contrôlée. Les emplois permanents pourvus, évalués en « équivalent temps plein » (tableau en annexe n° 3) ont, quant à eux, progressé en moyenne annuelle de 3,7 % entre 2009 et 2011.

La ville de Rouen indique que la hausse de ses effectifs résulte pour l'essentiel d'un programme de résorption de l'emploi précaire portant sur 80 agents et la prise en charge d'activités nouvelles comme la reprise en régie de la restauration collective (28 postes), la création de la direction du développement durable (3 postes), l'extension de l'activité du Conservatoire à Rayonnement Régional (5 postes) et des bibliothèques (11 postes).

Les dépenses de personnel représentent en moyenne 58 % des dépenses réelles de fonctionnement sur la période. En 2010, la masse salariale représentait 57,6 % des dépenses réelles de fonctionnement. Le poids des charges de personnel pèsera donc de manière significative sur les finances de la collectivité au cours des années à venir.

4 - La constitution de l'autofinancement

La commune a connu une amélioration du niveau de son épargne brute, tout du moins en apparence, en grande partie grâce à l'accroissement du produit fiscal en 2010 suite à l'augmentation des taux de fiscalité et au produit des cessions (tableau en annexe n° 4).

Il convient, cependant, de constater que la commune n'a autofinancé ses investissements qu'à compter de 2010 et à hauteur de 5 %. Les investissements sont financés à plus de 40 % par des emprunts nouveaux et à 29 % par des cessions d'immobilisations. Le financement des investissements repose ainsi aux deux tiers sur des ressources non pérennes.

*

* * *

En conclusion, la chambre constate que la situation financière de la commune reste fragile, l'équilibre actuel reposant, pour une large part, sur des éléments exceptionnels non reconductibles.

B - L'exercice 2012, enjeux financiers et éléments de prospective

1 - L'exercice 2012

Le budget primitif adopté le 27 janvier 2012 présentait une stagnation des recettes de fonctionnement (+ 0,07 %) et une hausse sensible des dépenses de fonctionnement (+ 2,51 %). La faible augmentation des recettes est notamment due à la poursuite de la diminution des dotations de l'État.

Les dépenses réelles de fonctionnement sont quant à elles marquées par des dépenses de personnel, tous budgets confondus, qui étaient prévues en hausse de 2,33 %, des charges de fonctionnement en progression de plus de 4,72 % essentiellement en raison du coût de l'énergie et de la participation de la ville aux deux événements « l'Armada » et « Normandie impressionnistes ».

La décision modificative n° 1, adoptée par le conseil municipal le 6 juillet 2012 portait principalement sur l'inscription, en dépenses, d'une majoration des crédits de personnel de plus d'un million d'euros, de l'inscription de plus de cinq millions d'euros pour faire face à la renégociation d'emprunts, reprenait les résultats de l'exercice 2011 et actait, en section d'investissement, le report ou décalage de plusieurs équipements. Selon l'ordonnateur, le complément de crédit d'un million d'euros pour les charges de personnel ne devrait pas être consommé.

Le montant de l'emprunt pour l'année 2012 a été ajusté à 26 382 217 €.

*
* * *

En conclusion, l'exercice 2012 se traduit par une stagnation des recettes de fonctionnement, une augmentation des dépenses de fonctionnement et plus particulièrement des dépenses de personnel, ce qui devrait se traduire par une baisse de la capacité d'autofinancement ; indépendamment des événements exceptionnels invoqués par la ville dans sa réponse.

2 - Enjeux financiers et éléments de prospective

a - La masse salariale

Les dépenses de personnel, représentant en moyenne 58 % des dépenses réelles de fonctionnement, méritent donc une attention particulière. Les projections pour les trois années à venir, telles qu'estimées par la collectivité, indiquent une poursuite, bien que plus modérée, de leur progression.

Ces dépenses sont évaluées ainsi :

- 2011 : 86 592 000 € (CA 2011) ;
- 2012 : 88 996 000 €, soit +2,76 % ;
- 2013 : 89 370 000 €, soit +0,43 % de CA à CA et 1,8 % de BP à BP conformément à la lettre de cadrage de la masse salariale du 3 septembre 2012 ;
- 2014 : 90 979 000 €, soit 1,8 % de CA à CA ;
- 2015 : 92 616 000 €, soit 1,8 % de CA à CA.

Un protocole d'accord pour l'ajustement et la revalorisation du dispositif de prime de mission et de motivation 2012-2015, avec comme objectif une refonte du régime indemnitaire du personnel de la ville de Rouen, a été adopté par délibération du 23 novembre 2012. Il se caractérise par une revalorisation de l'enveloppe globale du régime indemnitaire de près de 35 %, soit 1 700 000 € supplémentaires entre 2012 (à compter du 1^{er} juillet) et 2015. Cette revalorisation serait, selon l'ordonnateur, incluse dans les projections d'évolution de la masse salariale décrite ci-dessus.

La chambre attire l'attention de la collectivité sur la vigilance qui lui est nécessaire pour contenir les dépenses de personnel dans les limites qu'elle s'est fixée. Compte tenu de l'incidence du protocole d'accord précité et de l'augmentation des taux de cotisation à la CNRACL, ces hypothèses apparaissent en effet comme très volontaristes, malgré les mesures mises en place par la ville.

b - La dette et les emprunts

La dégradation du résultat financier s'explique pour deux tiers par des taux d'intérêts en moyenne plus élevés et pour un tiers par un accroissement de l'encours.

	01/01/2009	31/12/2009	31/12/2010*	31/12/2011*	Évolution moyenne annuelle 2009/2011
Encours de dette	162 356 695	171 820 436	177 923 419	179 671 784	5,20%
Résultat financier		-4 474 178	-5 317 609	-6 131 852	17,07%
Taux d'intérêts apparent**		2,76%	3,09%	3,45%	11,83%
Dépenses liées au SWAP		685 333	813 993	1 083 446	25,73%
Recettes liées au SWAP		1 258 271	1 337 513	1 173 405	-3,43%
Résultats des SWAP		572 938	523 520	89 959	-60,38%

* L'encours 2010 intègre comme en 2011 l'indemnité NATIXIS

** Résultat financier / Encours de dette au 01/01

(*Source : États annexes et comptes administratifs de la ville de Rouen*)

Largement exposée à des emprunts structurés, la commune a cherché à sécuriser son encours de dette. Cette politique a eu pour effet d'augmenter le capital restant dû par le biais de la capitalisation d'indemnités de remboursement anticipé ou encore d'augmenter le taux de certains emprunts en intégrant, dans le taux d'intérêts, une partie de l'indemnité de remboursement anticipé.

Lors de la présentation du budget 2009, la collectivité indiquait que seul 13,7 % de la dette était réellement basé sur des taux fixes.

En réalité, plus de 60 % des produits à taux fixe apparent étaient en fait des emprunts dits « structurés ». Parmi ceux-ci certains comportaient des risques de dégradations plus forts que d'autres. Il s'agissait de produits à effet cumulatif (dit « Snowball »), la dette de la ville comprenant 3 produits de ce type pour environ 33 M€ (22 % de l'encours), soit de produits basés sur des échanges de taux pour environ 15 M€ (9,80 %).

Au final, à la fin de l'exercice 2008, 32 % de la dette de la ville était exposée à un risque qualifié de maximal au regard des critères de la charte de bonne conduite (Gisler) adoptée en décembre 2011.

À compter de 2009, la ville de Rouen s'est engagée dans un processus de renégociation de sa dette, et spécifiquement de renégociation des emprunts structurés avec les établissements DEXIA, NATIXIS ou la ROYAL BANK OF SCOTLAND.

La commune a été amenée, pour certains emprunts, à faire face à plusieurs renégociations successives et aux coûts de ces renégociations.

Ainsi, et à titre d'exemple, la dernière renégociation de deux emprunts avec la ROYAL BANK OF SCOTLAND, s'est traduite par un protocole transactionnel, signé en juin 2012, après approbation du conseil municipal lors de sa séance du 8 juin 2012. En application de ce protocole les taux du Swap et du prêt, particulièrement volatiles, ont été remplacés par un taux fixe de 5,35 % et le versement d'une indemnité globale, forfaitaire et définitive de 5 231 351 €.

Tenant compte du durcissement des conditions de crédit offertes aux collectivités dès l'été 2011, la ville de Rouen a anticipé les difficultés d'accès à la liquidité bancaire pour l'exercice 2012 en répondant positivement aux propositions de la caisse des dépôts fin 2011.

Pour la réalisation du programme d'investissement 2012 et afin de compléter son besoin de financement, la commune a procédé à une consultation auprès d'environ dix établissements bancaires. Des prêts ont finalement été souscrits auprès du Crédit Agricole, du Crédit Foncier de France et de Dexia.

Au total, au titre de la couverture du besoin de financement pour 2012, la ville a contracté pour 26 470 000 € auprès des banques à des taux sensiblement plus élevés que les taux moyens en vigueur.

*
* * *

En conclusion, les coûts de ces différentes renégociations de prêts, soit sous forme d'indemnité, soit par l'application de taux d'intérêts supérieurs à ceux en vigueur à la date des renégociations, demeurent importants. Ils ont, toutefois, permis à la collectivité de restructurer très fortement l'encours de la dette et de sortir des risques qui pesaient de ce fait sur les finances communales. À la date du 22 novembre 2012, l'encours de la dette s'élève à 191 477 439 €, dont 77,73 % repose sur des taux fixes ou variables simples. Seul 4,46 % de la dette demeure encore risqué, en raison de la présence d'un emprunt classé 1^E sur la charte Gissler.

c - Le partenariat public privé (PPP)

Le 5 mars 2007, la ville de Rouen a conclu avec la société LUCITEA ROUEN, société de projet constituée sous forme de SAS par les sociétés VINCI ENERGIES NORMANDIE, VINCI ENERGIES et VINCI CONCESSIONS, un contrat de partenariat d'une durée de vingt ans pour la gestion centralisée de la sécurité des espaces publics.

L'objet du contrat, défini par son article 1.2.2, est de confier au titulaire la mission globale de financer, concevoir, construire, mettre aux normes, assurer la gestion et/ou la fourniture de l'énergie, la maintenance et le renouvellement des ouvrages, équipements et installations situés sur le territoire de la commune de Rouen et liés :

- à la signalisation lumineuse tricolore ;
- à l'éclairage public ;
- à un dispositif de contrôle et de régulation du trafic urbain et de gestion de bornes escamotables (Poste Central de Régulation du Trafic : PCRT) ;
- à un système de vidéosurveillance ;
- aux locaux provisoires et au bâtiment définitif dans lesquels sera installé le PCRT.

Compte tenu de la thématique du présent contrôle, principalement axé sur les enjeux financiers, seuls les aspects financier et juridique ont été examinés par la chambre.

Le contrat de partenariat public privé s'analyse, depuis 2010, comme un engagement à long terme devant être enregistré comme dette au compte 1675. En effet, le pouvoir réglementaire a modifié le traitement comptable de ces opérations par l'arrêté d'actualisation de l'instruction budgétaire et comptable M.14 du 16 décembre 2010.

Ainsi, jusqu'à l'exercice 2010 inclus, les paiements des loyers relatifs aux investissements s'imputaient au compte 2764.

À partir de l'exercice 2011 les écritures doivent être les suivantes :

- la partie de la rémunération des contrats de partenariat public-privé représentant la part investissement versée avant la mise en service du bien est enregistrée au débit du compte 235 "Part investissement PPP" (opération réelle) ;
- lors de la mise en service du bien objet du contrat, le bien est intégré au compte 21 approprié pour sa valeur totale correspondant au coût d'entrée chez le partenaire privé ;
- le compte 1675 enregistre les dettes afférentes aux marchés d'entreprises de travaux publics (METP) en cours et les dettes afférentes aux contrats (PPP) lorsqu'à la date de mise en service du bien, la part investissement n'a pas encore été intégralement versée. Les montants inscrits au compte 1675 ne sont pas pris en considération dans le calcul de l'équilibre des opérations financières.

En 2011, la commune utilisait toujours le compte 2674 pour la part investissement du PPP et n'a imputé ces dépenses au compte 235 que depuis l'exercice 2012. Cependant le compte 1675 n'ayant toujours pas été activé, le PPP n'apparaît pas dans l'encours de la dette de la commune. Selon la collectivité, ce compte devrait être crédité de 24 985 352,99 € lors de l'examen de la DM1 de 2013.

La collectivité doit donc impérativement respecter le schéma des écritures comptables de manière à permettre au conseil municipal de suivre la totalité de ses engagements financiers.

Après la signature de l'avenant n° 2, les investissements globaux s'élèvent à 65 286 374 € TTC. Ils se répartissent en 49 260 665 € TTC d'investissements initiaux et 15 726 025 € TTC d'investissement pour le renouvellement des biens.

La rémunération du titulaire, liée aux objectifs de performance fixés par la ville de Rouen, s'effectue sous forme d'un loyer versé trimestriellement. Le titulaire est autorisé à percevoir des recettes annexes, provenant de tiers, dans des conditions et selon des modalités prévues au contrat.

La rémunération est donc composée de différents loyers : un loyer financier, intégrant et distinguant les coûts d'investissements et de financement ; un loyer maintenance, intégrant l'ensemble des coûts de maintenance, un loyer énergie, intégrant l'ensemble des coûts énergétiques supportés par le titulaire du contrat dans le cadre de ses missions.

Deux fonds de réserve sont également constitués, le premier pour les travaux de renouvellement des câbles souterrains nécessaires à l'exécution du contrat, le second pour les travaux d'effacement des réseaux aériens EDF.

Le tableau suivant retrace les montants des différents loyers versés de 2007 à 2011 et les estimations, réalisées par la collectivité, jusqu'en 2015.

CONTRAT DE BASE									
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Milliens d'euros courants									
Loyer finançoir (A) hors fonds de réserve	5 050,35	150,26	314,14	458,84	589,12	657,77	719,61	719,61	720,00
Frais financiers HT	6 040,21	179,71	375,71	549,97	704,59	786,69	850,65	860,65	867,12
Frais financiers TTC									
Loyers en cession de créances HT	13 994,99	371,57	804,99	1 213,90	1 603,86	1 838,42	2 039,62	2 039,62	2 040,00
Loyers en cession de créances TTC	16 738,01	444,39	962,77	1 451,83	1 924,20	2 196,36	2 439,39	2 439,39	2 439,84
Loyers renouvellement HT indexées	12 670,46	1 913,76	2 216,87	2 412,64	1 913,22	1 608,98	734,00	734,00	592,00
Loyers renouvellement TTC	15 153,88	2 288,86	2 651,38	2 885,52	2 288,21	1 924,34	877,86	877,86	708,03
Fonds de réserve (TTC)									
S/Total HT		2 435,59	3 336,00	4 036,38	4 111,20	4 103,17	3 493,23	3 493,23	3 352,00
S/Total TTC		2 912,96	3 989,86	4 837,31	4 916,99	4 907,39	4 177,90	4 177,90	4 008,99
Versements trimestriels fonds de réserve	3 480,11	240,88	330,20	344,15	336,65	354,47	365,77	377,00	377,00
Loyers Energie et maintenance TTC (prévisionnel)									
Loyer Energie HT	9 056,67	544,83	664,96	677,39	711,07	816,97	853,27	892,00	847,00
Loyer Energie TTC		622,76	760,04	774,19	823,83	949,44	991,51	1 036,00	983,00
Loyer Maintenance HT	12 922,13	805,59	989,17	1 023,18	1 012,60	1 068,33	1 111,98	1 163,00	1 209,52
Loyer Maintenance TTC		963,49	1 183,04	1 223,72	1 211,07	1 277,73	1 329,93	1 391,00	1 446,64
S/Total HT		1 350,43	1 654,13	1 700,57	1 723,67	1 885,30	1 965,25	2 055,00	2 010,00
S/Total TTC		1 586,25	1 943,08	1 997,91	2 034,90	2 227,17	2 321,44	2 422,00	2 374,00
TOTAL Y COMPRIS REVISIONS DE PATRIMOINE	1 827,12	6 186,24	6 331,91	7 268,87	7 498,63	7 694,60	8 981,90	8 928,90	8 864,78

RECETTES FONCTIONNEMENT VILLE									
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Milliers d'euros constants									
Regularisation loyer renouvellement phases SLT (TTC)	-2 185,00								
TOTAL AVENANT 2									
Milliers d'euros courants									
COUT TOTAL TTC POUR LA VILLE	1 827,12	5 186,24	6 264,19	7 242,40	7 466,56	7 706,99	6 881,90	6 828,90	5 179,78

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Milliers d'euros constants	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Regularisation loyer renouvellement phases SLT (TTC)									
TOTAL AVENANT 2									
Milliers d'euros courants									
COUT TOTAL TTC POUR LA VILLE	1 827,12	6 186,24	6 331,91	7 268,87	7 498,63	7 790,74	6 981,90	6 928,90	6 864,78
Remboursement TLE									
(Source : l'Etat de Rouen)									

Le coût annuel est conséquent pour la collectivité et sera de l'ordre de 7 M€ par an pour les deux exercices à venir.

L'examen des différents documents relatifs au contrat ont révélé certaines imperfections.

Au-delà de l'annexe au compte administratif insuffisamment renseignée, comme cela a été signalé, il a été constaté que la rédaction du contrat de partenariat et son annexe 28, relative au rapport annuel d'activité que le cocontractant doit adresser à la collectivité conformément à l'article L.1414-14 du Code général des collectivités territoriales, n'est conforme ni à l'article précité ni à l'article R.1414-8 du code général des collectivités territoriales. En effet, le contrat omet de citer les éléments des paragraphes g) du 1^{er} du II, du a) et du d) du 2^{ème} du II, de l'article R. 1418-8 précité. Au surplus, la rédaction du contrat est ambiguë. Ainsi, à l'article VI-1-3 il est mentionné que le rapport annuel d'activité comporte « au minimum » certains éléments prévus par le texte précité. Il est rappelé qu'un contrat ne peut prévoir des dispositions inférieures à celles exigées par les lois et les règlements. Un avenant n° 3 au contrat de PPP ayant pour objet la mise en conformité du contrat avec la réglementation a été proposé au titulaire par la collectivité.

Au surplus les comptes rendus fournis par le titulaire du contrat à la collectivité ne comportent pas l'ensemble des données demandées dans le contrat et son annexe 28. Les comptes rendus ne comportent pas les données permettant de vérifier le montant des recettes annexes éventuellement perçues par le titulaire, les rapports des commissaires aux comptes ne sont pas joints, le détail des prestations confiées par le titulaire du contrat n'est pas fourni et ne permet donc pas à la commune de suivre les engagements et prestations confiées aux PME. De même, il a été observé que les tableaux de bord trimestriels adressés par le titulaire n'étaient pas conformes à l'annexe 29 au contrat. La collectivité précise que les éléments manquants ont été sollicités auprès du titulaire du contrat et devraient figurer dans le rapport annuel 2012.

*
* * *

S'agissant d'un contrat particulièrement complexe et engageant les finances communales sur le long terme, la collectivité est encouragée, comme elle s'y est engagée en réponse à la chambre, à renforcer les moyens humains et matériels pour en assurer le suivi et à utiliser l'ensemble de ses pouvoirs de contrôle prévu au contrat. La chambre recommande, également, la mise en conformité du contrat avec les textes législatifs et réglementaires.

d - Les délégations de services publics

En septembre 2012, onze délégations de services publics, dont cinq relatives à la gestion de parkings, étaient en cours sur la ville de Rouen.

Les tableaux suivants décrivent les redevances perçues par la collectivité pour les exercices 2009 à 2012, ainsi que les montants prévisionnels à percevoir pour les exercices 2013 à 2015 tels que calculés par la commune.

DSP Parking	Redevances perçues				Montant prévisionnel des redevances à percevoir			%
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
Parking de la Gare								
Redevance fixe annuelle	11 415,39 € HT	10 756,53 € HT	10 885,44 € HT	11 630,23 € HT	11 587,26 € HT	11 703,13 € HT	11 820,16 € HT	1 % (1)
Redevance complémentaire		150 €	150 €	150 € (prévl.)	150 €	150 €	150 €	
Parking de la Bourse								
Redevance fixe annuelle	50 824,34 € HT	50 920,89 € HT	51 980,50 € HT	53 479,46 € HT	53 699,00 € HT	54 263,00 € HT	54 833,00 € HT	1,05 % (2)
Redevance variable	64 254,50 € HTC	83 371,55 € HTC	82 838,25 € HTC	85 076,92 € HTC	86 582,29 € HTC	87 751,29 € HTC	88 936,29 € HTC	1,35 % (3)
Redevance NI encaissée en l'année N								
Redevance pour frais de contrôle	4 859,40 € HTC	4 801,04 € HTC	4 854,30 € HTC	4 999,74 € HTC	5 074,11 € HTC	5 127,11 € HT	5 180,43 € HT	1,04 % (4)
Parking de l'Espace du Palais								
Redevance fixe annuelle	18 204,40 € HTC	10 522,35 € HTC	35 879,28 € HTC	35 879,28 € HTC	30 000 € HTC (5)	30 000 € HTC (5)	30 000 € HTC (5)	
Parking de la Pucelle								
Redevance fixe annuelle	8 825,57 € HT	12 898,92 € HT	12 075,80 € HT	13 576,00 € HT	14 000,00 € HT	14 221,20 € HT	14 445,89 € HT	1,58 % (6)
Redevance NI encaissée en l'année N								
Parking Saint-Marc								
Redevance perçue en début de concession				1 1554,980 €				

- (1) DSP Parking de la Gare : mode de calcul du pourcentage d'augmentation annuel prévisionnel :
 $11 630,23 / 11 415,39 = 1,01\%$
- (2) DSP Parking de la Bourse : redevance fixe : mode de calcul du pourcentage d'augmentation annuel prévisionnel : $53 699,00 / 50 824,34 = 1,05\%$
- (3) DSP Parking de la Bourse : redevance variable : mode de calcul du pourcentage d'augmentation annuel prévisionnel : $86 582,96 / 64 254,50 = 1,35\%$
- (4) DSP Parking de la Bourse : redevance pour frais de contrôle : mode de calcul du pourcentage d'augmentation annuel prévisionnel : $5 074,11 / 4 859,40 = 1,04\%$
- (5) DSP Parking de l'Espace du Palais : montant prévisionnel déterminé en fonction du chiffre d'affaires prévu dans le compte prévisionnel annexé au contrat de DSP du 27 avril 1990
- (6) Parking de la Pucelle : redevance fixe : mode de calcul du pourcentage d'augmentation annuel prévisionnel : $14 000,00 / 8 825,57 = 1,58\%$

DSP	Redevances perçues				Montant prévisionnel des redevances à percevoir			%
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
Fourrière municipale de véhicules								
Redevance fixe annuelle	2 000,00 €	2 000,00 €	0 € (exo) (1)	0 € (exo) (1)	Echéance du contrat 01/01/2014			
Redevance variable	5 806,00 €	6 268,00 €	0 € (exo) (1)	0 € (exo) (1)	Echéance du contrat 01/01/2014			
Crématorium								
Redevance fixe annuelle	79 196,00 €	92 517,00 €	98 606,00 €	99 217,00 € (prévl)	99 832,00 €	100 451,00 €	101 074,00 €	0,62 % (2)
Chauffage urbain Grammont								
Redevance pour occupation du domaine public	1 725,00 € (3)	1 725,00 € (3)	1 725,00 € (3)	1 725,00 € (3)	1 725,00 € (3)	1 725,00 € (3)	1 725,00 € (3)	
Redevance pour frais de contrôle	16 000,00 €	19 385,82 €	19 843,48 €	19 966,48 €	20 090,48 €	20 215,00 €	20 340,00 €	0,62 % (4)
Cinéma Rue de la République								
Redevance pour occupation du domaine public		exo (5)	exo (5)	exo (5)	exo (5)	30 600,00 € (6)	31 000,00 € (6)	
Redevance variable sur le chiffre d'affaires		1 200,00 € (6)	1 200,00 € (6)	1 200,00 € (6)	1 300,00 € (6)	3 600,00 € (6)	3 880,00 € (6)	
Redevance sur résultat net comptable		exo (6)	7 900,00 € (6)	400,00 € (6)	1 200,00 € (6)	16 100,00 € (6)	24 700,00 € (6)	
Chambre funéraire								
Redevance fixe annuelle	2 058,00 € (7)	2 094,00 € (7)	2 153,00 € (7)	2 000,00 € (prévl) (7)	Contrat arrivé à échéance le 01/07/2012			
DSP Luciline						5 987,00 € (8)	7 549,00 € (8)	
Redevance pour occupation du domaine public						1 872,00 € (8)	1 872,00 € (8)	
Redevance de contrôle						4 115,00 € (8)	5 677,00 € (8)	

- (1) Exonération telle que prévue dans l'avenant n° 5 du contrat de DSP de la Fourrière municipale de véhicules conclu en date du 12/07/2012
- (2) DSP Crématorium : mode de calcul du pourcentage d'augmentation annuel prévisionnel : $(98 606,00 / 79 196,00) / 2 = 0,62\%$
- (3) Montant de la redevance fixe tel que prévu au contrat de DSP du Chauffage urbain conclu en date du 06/12/2006
- (4) DSP Chauffage urbain : mode de calcul du pourcentage d'augmentation annuel prévisionnel : $(19 843,48 / 16 000,00) / 2 = 0,62\%$
- (5) Exonération telle que prévue au contrat de DSP du Cinéma République conclu en date du 08/07/2010
- (6) Montants des redevances tels que prévus au contrat de DSP du Cinéma République conclu en date du 08/07/2010
- (7) Montant de la redevance fixe tel que prévu au contrat de DSP de la Chambre funéraire conclu en date du 08/10/2000
- (8) Montants des redevances tels que prévus au contrat de la DSP Luciline conclu en date du 13/07/2012

De plus, le délégataire pour la gestion du cinéma de la rue de la République est exonéré de la redevance pour occupation du domaine public jusqu'en 2013.

Par ailleurs la ville de Rouen verse une subvention, dégressive jusqu'en 2018, à la société Q-Park, délégataire de la concession du parking de l'Espace du Palais afin de compenser les coûts engendrés par la construction de cet équipement. Comme le montre le tableau ci-après, le coût demeure élevé jusqu'à l'exercice 2015 :

	2009	2010	2011-2014	2015-2017	2018
Subvention totale	1 239 563	1 239 867	911 645	176 840	176 888
Montant versé (2/3)		826 578	607 763	117 893	117 925
Montant provisionné (1/3)		413 289	303 882	58 947	58 963

e - Le plan pluriannuel d'investissement (PPI)

La ville de Rouen a débattu d'un plan pluriannuel d'investissement (PPI) pour la période 2010-2014, lors de la séance du conseil municipal du 10 juillet 2009. Le montant de ce programme a été évalué par la ville à 205 M€ (hors pôle culturel Grammont).

La ville ne dispose cependant, pour le suivi de l'avancement du PPI, que d'une feuille de calcul Excel détaillée sur plusieurs centaines de lignes qui ne permet pas d'avoir une vision synthétique de l'état d'avancement du programme pluriannuel d'investissement et de la consommation des crédits de paiements alloués à ce dernier chaque année.

Il est donc recommandé à la collectivité d'établir un programme pluriannuel d'investissement plus structuré et de mettre en place des outils permettant un suivi précis de sa réalisation et au besoin son réajustement. La ville précise qu'elle envisage de se doter de tableaux de bord lui permettant d'améliorer le suivi et le pilotage de l'activité municipale.

f - Le débat d'orientation budgétaire 2013

Le conseil municipal a débattu des orientations budgétaires pour 2013 lors de sa séance du 23 novembre 2012.

Dans un contexte qui, selon l'ordonnateur offre des perspectives de croissance très limitées, les prévisions exposées par la commune tendent à contenir un effet de ciseau entre des dépenses qui progresseraient plus fortement que les recettes.

Les principales orientations, en ce qui concerne les recettes de fonctionnement, consistent à prendre en compte des dotations de l'État en diminution. Ainsi malgré une dotation de solidarité urbaine (DSU) maintenue à l'identique, à 2 300 000 €, la dotation forfaitaire devrait s'élever à 37 200 000 €, en diminution de 600 000 €.

Selon la commune, les dotations de la CREA devraient être reconduites, soit 1 500 000 € pour la dotation de solidarité communautaire et 21 030 000 € pour l'attribution de compensation.

La collectivité prévoit un produit fiscal en sensible augmentation du fait de l'actualisation des valeurs locatives et de la progression physique des bases ; aucune augmentation des taux n'est envisagée.

Les tarifs à l'usager devraient augmenter en moyenne de 3 %.

En ce qui concerne les dépenses, la volonté de contenir leur évolution est affichée. Ainsi les charges de fonctionnement général devraient diminuer d'environ 6 %, à l'exception des postes : énergie et fluides, impôts et redevance, assurances. Une légère baisse des frais financiers est indiquée par la collectivité.

Comme mentionné précédemment, les charges de personnel devraient progresser de 1,8 %.

Selon la collectivité, une capacité d'autofinancement d'un montant de 11,35 M€, légèrement supérieur à celui de 2012, pourrait ainsi être dégagée.

Les dépenses d'investissement sont évaluées à 49 M€ et sont concentrées sur des équipements structurants, tels l'aménagement des quais-bas, rive gauche. D'autres investissements tel le « Hangar 9 » et la construction de la crèche « Rose des vents » sont reportés. Un emprunt de 27 M€ serait nécessaire à l'équilibre du budget, la commune réaffirmant sa volonté de limiter son endettement.

Compte tenu des hypothèses retenues, la chambre relève que l'équilibre budgétaire repose uniquement sur la capacité de la commune à maîtriser ses dépenses de fonctionnement, en rupture avec les évolutions antérieures.

*
* * *

En conclusion, la chambre constate la faiblesse des marges de manœuvres due principalement :

- à des dépenses de personnel très importantes, qui nécessitent une forte détermination de les maîtriser, et aux conséquences financières du protocole salarial 2012-2015 ;
- à des engagements financiers lourds sur le long terme, dus à l'endettement bancaire. En effet, même si la dette a été sécurisée, les taux et l'endettement global demeurent élevés. De plus, le contrat de Partenariat Public Privé pèse jusqu'en 2027 ;
- à des recettes contraintes. Aucune progression des dotations de l'État n'est concevable et au contraire une diminution de celles-ci doit être envisagée. Les marges d'augmentation de fiscalité, si elles existent, sont toutes relatives.

De plus, de grands quartiers de la commune sont en profondes restructurations et font également peser des risques financiers.

La chambre recommande donc un suivi scrupuleux des principales zones de risques, tant en recettes qu'en dépenses de manière à maintenir les équilibres financiers actuels.

V - LES RELATIONS DE LA VILLE AVEC L'INTERCOMMUNALITÉ

A - Les relations institutionnelles

La ville de Rouen est membre de la communauté d'agglomération de la région rouennaise (CAR) depuis sa création le 1^{er} janvier 2000.

Le 1^{er} janvier 2010 la CREA a été créée par fusion des quatre communautés suivantes : Communauté d'agglomération d'Elbeuf-Boucle de Seine, Communauté de l'Agglomération Rouennaise, Communauté de Communes Le Trait-Yaiville et Communauté de Communes Seine-Austreberthe.

Par délibération en date du 17 octobre 2009, la ville de Rouen a approuvé le périmètre de fusion des quatre communautés, la création de la nouvelle communauté d'agglomération (CREA) et adopté les statuts de celle-ci.

Les représentants de la collectivité ont été désignés par délibérations en date du 17 octobre 2009 et 30 septembre 2011. Sur 43 vice-présidents de la CREA, trois sont issus du conseil municipal de Rouen.

Dans la communauté d'agglomération, la ville de Rouen occupe une place particulière. Selon une étude conjointe de la CREA et de l'INSEE de 2012², « *la ville de Rouen se situe sans conteste en haut de la "hiérarchie" urbaine de la CREA. Elle concentre 22 % des habitants du territoire et surtout 36 % des emplois. Elle possède également un niveau d'équipement de gamme supérieure sans équivalent parmi les autres communes du territoire.* »

Sur l'ensemble des secteurs de la CREA, la ville de Rouen est celui qui présente, au niveau social, les écarts les plus marqués en termes de population, résultat caractéristique des villes de cette taille. Elle abrite une proportion élevée de cadres et de professions intermédiaires mais aussi une part importante de bas revenus, en lien avec l'importance du parc d'habitat social mais aussi la présence de nombreux étudiants. La proportion de retraités y est particulièrement faible : 20 % contre plus de 25 % dans chacun des autres territoires de la CREA.

Un contrat d'agglomération, approuvé par le conseil communautaire le 12 décembre 2011, a été signé le 12 juin 2012 entre la région Haute-Normandie, le département de la Seine-Maritime et la CREA. Ce contrat porte sur 102 actions pour un montant total prévisionnel de 599 393 535 € HT qui se répartissent entre la CREA pour un montant prévisionnel de 315 313 408 €, la région Haute-Normandie pour un montant prévisionnel de 106 611 362 €, le département de la Seine-Maritime pour un montant prévisionnel de 63 810 274 € et d'autres partenaires pour un montant prévisionnel de 113 658 490 €. Certaines de ces actions bénéficient au territoire de Rouen et à sa population.

² "Aval Haute-Normandie" n° 120, octobre 2012.

L'évolution des compétences transférées à l'établissement intercommunal depuis la création de la CREA est relativement réduite. Ainsi, la ville, par délibération du 30 septembre 2011, a approuvé l'extension des compétences facultatives de la CREA à la mise en place d'un service comprenant la création, l'entretien et l'exploitation des infrastructures de charge nécessaires à l'usage des véhicules électriques ou hybrides rechargeables. La prise en charge de cette compétence par la CREA n'a pas eu d'impact sur l'attribution de compensation.

Par délibération du 27 janvier 2012, le conseil municipal a autorisé la signature d'une convention de mise à disposition de moyens dans le cadre du transfert, à la CREA, du Label Villes et Pays d'Art et d'Histoire. La charge nette transférée a été évaluée par la commission locale d'évaluation des transferts de charges dans un rapport du 23 février 2012, transmis à la chambre par la collectivité, à 108 239 € en année pleine. Le transfert de compétence a été effectif le 1^{er} février 2012.

B - Les relations financières

1 - Les flux financiers globaux

a - L'attribution de compensation :

L'attribution de compensation versée par la CAR pour l'exercice 2009 s'est élevée à 17 548 508 €.

Le tableau ci-après précise pour les exercices 2010 à 2013 les sommes perçues ou à percevoir.

		Montant de l'Attribution de Compensation de la Ville de Rouen
Au 1^{er} janvier 2010	Attribution de compensation acquise ex-CAR avant fusion	21.269.866 €
Année 2010	Compensation annuelle dégressive de la contribution eau pluviale (<i>début du lissage en 2000 jusqu'en 2012</i>) : -39.420€ Charges transférées liées au transfert du financement des missions locales : -119.098 €	21.111.348 €
Année 2011	Compensation annuelle dégressive de la contribution eau pluviale : -39.420€	21.071.928 €
Année 2012	Compensation annuelle dégressive de la contribution eau pluviale : -39.420€ Charges transférées en cours d'année : Label Villes et Pays d'Art et d'Histoire (108.239,96 €) Au prorata temporis en 2012 (11 mois) : -99.219,96 €	20.933.288 €
Année 2013	Charges transférées en cours d'année : Label Villes et Pays d'Art et d'Histoire (108.239,96 €) Complément pour obtenir l'année pleine: -9.020 €	20.924.268 €

(*Source : Ville de Rouen*)

Le périmètre des compétences variant peu, le montant de l'attribution subit peu d'évolution.

b - La dotation de solidarité communautaire :

Dotation destinée à favoriser la solidarité et la péréquation financière sur le territoire à l'échelle de la communauté d'agglomération, les critères de répartition de cette dotation et son montant annuel sont fixés par le conseil communautaire.

En 2009, la dotation de solidarité communautaire versée par la CAR et perçue par la ville de Rouen s'élevait à 3 692 124 €.

Par délibérations des 29 mars et 18 octobre 2010, le conseil communautaire de la CREA a fixé les critères de répartition de la dotation de solidarité communautaire. Ces critères ont été modifiés par délibération du conseil communautaire du 27 juin 2011 et du 25 juin 2012.

La dotation de solidarité communautaire se décompose en 5 parts dont 3 concernent directement la Ville de Rouen :

- la part I, relative aux « critères de solidarité » :
 - les critères retenus dans le calcul de DSC s'appuient notamment sur le potentiel financier et la population. Celle-ci est prise en compte dans 50 % de l'enveloppe totale de la part I, au travers des critères « potentiel financier » (25 %) et « revenu moyen par habitant » (25 %).
 - les autres critères retenus sont le nombre de logements sociaux (20 %), le nombre de bénéficiaires d'APL (5 %) et le nombre de personnes sous le seuil de bas revenu et couvertes par la CAF (25 %).
- La part II « Dotation TEOM » ;
- la part V « garantie de non diminution de la part I » relative aux critères de solidarité.

La Ville de Rouen n'a eu aucun versement à ce titre en 2012.

Au total, la dotation de solidarité communautaire perçue par la Ville de Rouen, de 2010 à 2012, se répartit comme suit :

Commune de Rouen	DSC 2010	DSC 2011	DSC 2012
Part I - Critères de solidarité	1 076 216,81 €	1 309 029,08 €	1 384 854,54 €
<i>Revenu moyen par habitant</i>	248 733,12 €	309 582,93 €	331 327,78 €
<i>Potentiel financier par habitant</i>	205 538,18 €	248 904,59 €	267 361,16 €
<i>Nombre de logements APL</i>	73 130,58 €	91 927,72 €	97 034,28 €
<i>Nombre de logements sociaux</i>	201 992,37 €	242 340,43 €	259 328,40 €
<i>Population couverte par la CAF vivant sous le seuil de bas revenus</i>	346 822,56 €	416 273,42 €	429 802,92 €
Part II - Dotation TEOM	41 571,93 €	83 143,86 €	124 715,79 €
TOTAL DSC	1 117 789 €	1 392 173 €	1 509 570 €

(Source : Ville de Rouen)

Il apparaît ainsi que les critères d'attribution et de calcul de la dotation de solidarité communautaire ne prévoient pas la prise en compte des charges de centralité ou de gestion de grands équipements qui sont cependant pris en compte par le biais de subventions ou de fonds de concours comme exposé ci-après.

2 - Les flux financiers liés à des projets

La collectivité a indiqué les opérations, actions et initiatives faisant l'objet de versement de subventions ou de fonds de concours et de la part de la CREA ou de la CAR en 2009. Ces opérations sont retranscrites dans le tableau suivant :

Opérations	2009	2010	2011	2012	Subvention attribuée	Coût de l'opération H.T.	Autres partenaires
INVESTISSEMENT							
Aménagement des axes structurants TEOR	1 530 000,00 €	158 680,87 €			1 688 680,87 €	8 862 977,00 €	ANRU 3.255.661,37€/Région 1.406.139,38€/Département 991.961,78€
Médiathèque		78 643,00 €			78 643,00 €	33 266 561,00 €	ANRU 1.250.000€/Région 2.037.397,37€
Cathédrale en lumière		118 913,00 €					
Mise en sécurité Muséum	31 811,60 €				183 750,00 €	1 225 000,00 €	Fondation patrimoine 45.949,23€/Département 250.000€/Région 122.500€
Auberge de jeunesse	425 618,13 €				430 234,00 €	1 070 234,00 €	Département 184.106,25€/Région 802.857,50€/FEDER 400.000€/DRCLE 100.000€/DRAC 56.187,20€/ETAT 246.950€/CCMR 163.866,51€
Poste de proximité		8 000,00 €	8 000,00 €	8 000,00 €		/	
Resto du Coeur			45 000,00 €		50 000,00 €	200 000,00 €	
Nuit impressionnistes			35 000,00 €			/	Région 270.000 €
Pont Flaubert			292 261,47 €		383 543,00 €	1 534 171,00 €	
ANAH			31 283,00 €		44 690,00 €		Département 122.000€
FONCTIONNEMENT							
Fonds concours - MBA			500 000,00 €		500 000,00 €	/	
Conservatoire				67 000,00 €		/	Avenir sur 2012-2014 (200.000 €)/an
	1 987 429,73 €	364 236,87 €	911 544,47 €	505 234,00 €	3 999 540,87 €	50 439 878,00 €	

(Source : Ville de Rouen)

À l'inverse, le versement de subventions par la commune reste modeste. Ainsi, figurent au compte 65735 des écritures : « Subventions de fonctionnement aux organismes de publics : Groupements de collectivités » pour des montants s'élevant en 2009 et 2010 à 23 629 € et 47 259 € en 2011. Ces subventions correspondent à la participation de la ville de Rouen versée en application de l'article 7 de la convention du 18 décembre 2000 qui définit les modalités techniques et financières de la gestion par la CAR (CREA) des carrefours à feux traversés par les lignes de transports en commun METRO et TEOR sur la commune de Rouen.

3 - La relative prise en compte des charges de centralité

La dotation de solidarité communautaire ne prend pas en compte *stricto sensu* les charges de centralité alors même que plusieurs équipements de la commune accueillent du public issu des communes membres de l'agglomération. Le tableau ci-après, élaboré par la ville à la demande de la chambre, permet d'identifier les secteurs dans lesquels la

fréquentation du public non rouennais de la CREA pourrait donner lieu à une prise en compte plus ou moins importante par la DSC.

Équipement concerné	Charge financière ville de Rouen	ATTRACTIVITÉ DES PRINCIPAUX ÉQUIPEMENTS									
		Compensation CREA		Autres participations			Fréquentation 2011	Répartition géographique			
		Montant	%	Dpt 76	Etat	Mécénat		Rouen	CREA	76 France	Étranger
Culture											
Musées	4 376 000,00	500 000,00	11,43				114 079	38 702 (34%)	34 352 (30%)	19 758 (17%)	21 267 (19%)
MiHN	691 000,00						38 000	13 755 (36%)	7 866 (21%)	9 234 (24%)	7 144 (19%)
Bibliothèques	3 366 000,00						15 007	11 723 (78%)	2 410 (16%)		847 (6%)
Hangar 23	1 400 000,00						16 461	5 430 (33%)	3 162 (19%)		7 869 (48%)
Enseignement artistique supérieur											
CRR	4 281 000,00	200 000,00	4,57				1 295	698 (54%)	305 (24%)	122 (9%)	170 (13%)
ESADHaR	1 640 000,00						157 étudiants	99 (63%)	33 (21%)		25 (16%)
Patrimoine (sub Etat, région, Dpt sur restaurations)	Plan 2010-2014:11 000 000,966 000/an						613 cour du soir				ND
Sports											
Boissière	3 400 000,00	100 000,00	2,94				214 384	141 028 (65%)			73 356 (34%)
Manifestations publiques											
Rouen givrée	145 000,00										
Rouen sur mer	150 000,00										
Printemps de Rouen	195 000,00			15 000,00		5 000,00					
Terrasses du jeudi	204 000,00	Concert d'ouverture									
Commerces											
Animation du centre, animation commerciale	1ère tranche 2011-2013=1 540 000					236 000,00		Zone de chalandise: 845 000 hts			

(Source : Ville de Rouen et CRC)

Il apparaît à la lecture de ce tableau que les équipements répertoriés rayonnent effectivement au-delà de la population rouennaise et bénéficient largement à l'ensemble des habitants de la CREA. La commune supporte donc bien des charges réelles de centralité.

À l'inverse, il est constaté qu'au-delà de la politique de transports en commun menée par la communauté d'agglomération et qui bénéficie particulièrement aux rouennais, l'intercommunalité intervient également sur des périmètres importants d'aménagement du territoire. La communauté d'agglomération gère des équipements structurants sur Rouen, tels le palais des sports, le « 106 » et est également investie dans la création du futur "Historial Jeanne d'Arc".

Selon la CREA, « *les spécificités du territoire de la CREA éclairent la question des dotations et concours à la ville-centre... Ces particularités impliquent pour la CREA la recherche d'un équilibre avec l'ensemble de son territoire et a conduit à la définition d'une politique d'aides répartie de façon plus large que dans les intercommunalités avec une pondération ville centre - ville périphérique plus forte.* »

C - La mise en commun de projets et la mutualisation de services

Depuis fin 2011 une mutualisation des services semble s'amorcer. Ainsi, par délibération en date du 2 décembre 2011, le conseil municipal a décidé la mise à disposition des services de la direction du parc de véhicules de la ville de Rouen, d'un magasinier en fournitures automobiles, de la gestion des alarmes et la mise en place d'un service d'entretien des plantes vertes et de création de compositions florales.

Précédemment au transfert, le 6 juillet 2012, de la compétence Label « Villes et Pays d'Art et d'Histoire » à la CREA, la ville de Rouen avait par une convention de janvier 2012 mis à disposition de la CREA une partie de ses services à compter du 1^{er} février 2012. Trois agents des services de la ville, à raison d'une quotité équivalente à 1,7 équivalent temps plein, ont ainsi été mis à disposition de la CREA. Des biens mobiliers et immobiliers situés au 27 et 29 rue Victor Hugo ont également été mis à disposition.

Par une convention datée du 30 septembre 2011, la ville de Rouen et la CREA ont convenu de constituer un groupement de commandes en vue de la passation de marchés pour la fourniture de services d'audit de sécurité et de prestations d'assistance technique et informatique, avec comme objectif de mettre en exergue les synergies entre les différentes architectures techniques et de rendre possible une optimisation des coûts de fonctionnement et une diffusion de services communs aux membres du groupement. À la signature de la convention les besoins étaient estimés à 40 000 € annuel pour la CREA et 100 000 € pour la commune. Un avenant à cette convention a été signé en avril 2012 pour les projections de films en plein air « Écran total » (ville de Rouen) et « Nuits des Toiles » (CREA).

Il a également été relevé des conventions de délégation de maîtrise d'ouvrage et des conventions de financement pour des travaux d'éclairage et de signalisation liés à des aménagements dans le cadre des transports urbains. La Chambre rappelle que ces dernières conventions présentent une fragilité juridique dans leur rédaction dans la mesure où elles sont très proches de conventions de mandat. Elle souligne que, par le contrat de PPP relatif à l'éclairage public et aux feux tricolores, la ville de Rouen a perdu sa qualité de maître d'ouvrage au profit de LUCITEA et ce jusqu'en 2027.

Les démarches de mutualisation de service sont donc récentes et la chambre encourage vivement la commune à poursuivre les efforts qu'elle a entrepris, conformément aux engagements pris par la collectivité dans sa réponse.

À titre d'exemple, il est souligné la limite de la coopération entre la ville de Rouen et sa communauté d'agglomération au travers du dispositif Cy'Clic et Vélo'R. Ainsi dans le domaine des transports et des actions visant à favoriser le développement des modes de circulation douce, coexistent sur le territoire de Rouen deux dispositifs avec des modes de gestion différents et des tarifs différents.

La ville de Rouen a développé l'opération Cy'Clic à compter de décembre 2007, le système étant exploité par la société Decaux au terme d'un contrat en date du 12 juillet 2007. En janvier 2009, la communauté d'agglomération de Rouen a créé son propre dispositif Vélo'R. La collectivité devrait se saisir de toutes les opportunités, et pour le moins à la date de fin de contrat avec la société Decaux, pour envisager avec la CREA un dispositif commun ou unique. La ville indique son intention de se rapprocher de la CREA, à l'issue du contrat, afin d'envisager les conditions d'une éventuelle mutualisation du dispositif.

*
* * *

En conclusion, il est souligné le rôle particulier joué par la commune de Rouen comme ville centre d'une grande intercommunalité, jeune par son dernier développement en 2010. Au-delà des attributions de compensation et dotations de solidarité versées par la CREA, qui ne prennent pas en compte spécifiquement les charges de centralité supportées

par la commune, il a été constaté que la CREA intervenait de manière importante sur le territoire rouennais par ses propres aménagements urbains ou sa contribution aux aménagements de la ville de Rouen et par l'implantation d'équipements structurants.

La mutualisation de services en est aux premiers balbutiements et son développement est encouragé par la chambre, celle-ci étant également de nature à redonner des marges de manœuvre à la commune. En effet, la mutualisation des services permet à la fois de concilier l'attachement au territoire communal, et à ses particularités, avec les potentialités offertes par le développement nécessaire de l'intercommunalité.

Annexe n° 1

Recettes réelles de fonctionnement

	CA 2009	CA 2010	CA 2011	Évolution moyenne annuelle 2009/2011
Produits des serv. du domaine	8 670 545	13 299 148	13 245 345	23,60%
Contributions directes	58 471 361	64 704 851	66 834 161	6,91%
Autres impôts et taxes	30 005 840	32 810 314	33 903 813	6,30%
DGF	41 116 619	40 731 297	40 406 947	-0,87%
Autres dot., subv. et part.	8 821 262	13 959 143	10 199 789	7,53%
atténuations de charges de personnel	888 433	613 479	885 297	-0,18%
Autres produits de gestion	3 983 117	3 008 170	2 683 375	-17,92%
dont excédent des budgets annexes	191 069	-		
Produits de gestion courante	151 957 177	169 126 401	168 158 727	5,20%
Évolution	-0,04%	11,30%	-0,57%	
Produits exceptionnels	23 436 206	12 266 677	7 636 385	-42,92%
Recettes réelles de fonctionnement	176 660 156	182 738 775	176 976 871	0,09%

(Source : Comptes administratifs de la ville de Rouen)

Annexe n° 2

Dépenses réelles de fonctionnement

	CA 2009	CA 2010	CA 2011	Évolution moyenne annuelle 2009/2011
Charges à caractère général (Chapitre 011)	33 395 475	38 117 649	35 486 178	3,08%
Charges de personnel (Chapitre 012)	80 959 477	85 177 837	86 592 276	3,42%
Subventions	15 300 527	14 030 272	16 199 441	2,90%
Autres charges de gestion	1 122 921	1 064 698	947 572	-8,14%
Reversement de fiscalité	130 000	-	-	
Total atténuation de produits (Chapitre 014)	130 000	-	-	
Charges de gestion courante	130 908 399	138 390 456	139 225 467	3,13%
Évolution	0,84%	5,72%	0,60%	
Dépenses réelles de fonctionnement	139 627 425	147 807 448	149 164 762	3,36%

(Source : Comptes administratifs de la ville de Rouen)

Annexe n° 3

Tableau des effectifs

	Emplois permanents			Emplois non permanents en ETC	Total P et NP	Delta Emplois Permanents (Eff B -Eff P)
	Effectifs budgétaires	Effectifs pourvus	Dont temps nou complet			
CA 2009	2 010,97	1 927,39	32,00	244,94	2 172,33	83,58
CA 2010	2 045,00	2 002,00	40,00	189,02	2 191,02	43,00
CA 2011	2 108,63	2 071,00	24,00	205,21	2 276,21	37,63

(Source : Comptes administratifs: État des effectifs)

Annexe n° 4

Constitution de l'autofinancement

	CA 2009	CA 2010	CA 2011	Évolution moyenne annuelle 2009/2011
Produits de gestion courante	151 957 177	169 126 401	168 158 727	5,20%
Charges de gestion courante	130 908 399	138 390 456	139 225 467	3,13%
Epargne de gestion	21 048 777,32	30 735 946	28 933 260	17,24%
Résultat financier	- 4 474 178	- 5 317 609	- 6 131 852	17,07%
Résultat exceptionnel	- 2 378 857	- 2 637 185	- 1 454 290	-21,81%
Epargne Brute	14 195 741,82	22 781 152	21 347 118	22,63%
Emprunts et dettes assimilées	36 702 415	34 836 004	32 076 649	
Dont emprunts assortis d'une option de tirage	1 686 502	2 246 338	1 686 502	
Dont rembost pour tirage CLTR	21 125 023	19 438 520	17 752 018	
Part investissement PPP	3 958 296	4 677 997	4 566 872	
Remboursement de dettes	19 535 688	20 075 480	18 891 504	-1,66%
Epargne nette	- 5 339 946	2 705 671	2 455 615	

(Source : Comptes administratifs de la ville de Rouen)

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

...
Les destinataires du rapport d'observations disposent d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. Dès lors qu'elles ont été adressées dans le délai précité, ces réponses sont jointes au rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

...

REONSE de Monsieur Yvon ROBERT Maire de la ville de Rouen



LE MAIRE DE ROUEN



RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Liberté - Égalité - Fraternité

Pôle Management des Ressources
Affaire suivie par :
Laurent BASSO
Directeur Général Adjoint
Tél. : 02 35 68 87 84
laurent.basso@rouen.fr

Monsieur Le Président
Chambre Régionale des Comptes
Basse Normandie et Haute-Normandie
21 rue Bouquet
CS 11110
76174 ROUEN Cédex

Rouen, le 16 SEP. 2013

Objet :

Article L 243-5 du code des juridictions financières
Réponses écrites aux observations définitives
à l'examen de la gestion de la commune de
ROUEN pour les exercices 2009 et suivants.

Monsieur le Président,

Par lettre du 19 Juillet 2013, réceptionnée par mes services le 22 juillet, vous m'avez adressé le rapport d'observations définitives relatif à la gestion de la Ville de Rouen pour les exercices 2009 et suivants.

En application des dispositions de l'article L.243-5 du code des juridictions financières, j'ai l'honneur de vous adresser ci-joint, la réponse écrite de la Ville aux dites observations définitives. Cette réponse est commune à Valérie Fourneyron et à moi-même.

Je vous prie, Monsieur le Président, d'agréer l'assurance de ma considération distinguée.

Tres cordialement à vous

Yves Robert

P.J. : annexe

Tout courrier doit être adressé à :
Monsieur le Maire de Rouen
Hôtel de Ville
Place du Général-de-Gaulle
76000 Rouen cedex 1
Tél. : 02 35 68 69 00
Courriel : rouen@rouen.fr
www.rouen.fr

ANNEXE

**Observations définitives relatives à la gestion de la Ville de ROUEN
pour les exercices 2009 et suivants**

Article L 243-5 du code des juridictions financières : réponse écrite de la Ville

Les réponses écrites de la Ville de Rouen porteront sur les trois points suivants :

Page 6 :

B – La fiabilité des comptes

2 – Des améliorations attendues

a – Les cessions d'actifs

L'opération du Pôle Culturel GRAMMONT (PCG) :

Comme le souligne la Chambre, le projet a connu un début de réalisation en 2007. L'enveloppe financière du projet s'élevait à près de 46 M€ TTC. Le plan de financement prévoyait une part ville de 27,7 M€ pour cet équipement une fois déduits les subventions attendues des autres collectivités du territoire, de l'Etat et de l'Union Européenne.

D'un point de vue strictement financier, il est apparu que le montant des crédits mobilisés pour cette seule opération était incompatible avec les capacités de financement de la collectivité.

En effet, à titre de comparaison, le montant des crédits d'investissement de la collectivité s'est élevé pour 2006 à 40,85 M€, et à 45 M€ en 2007 (hors PCG). Ainsi, cette seule opération représentait l'équivalent d'une année d'investissement de la collectivité (et près des ¼ en ne retenant que l'effort financier de la Ville). A cet investissement insoutenable pour les finances de la collectivité seraient venus s'ajouter les frais de fonctionnement inhérents à l'ouverture de cet équipement qui auraient, une fois encore, obéré durablement l'épargne brute de la Ville et, partant, ses capacités d'autofinancement de ses équipements.

La prise en compte de l'effort financier par la ville de sa construction aurait fait bondir le stock de dette de la collectivité de 18% entre 2007 et 2008 (153,67 M€ de stock de dette fin 2007), le ratio d'alerte rapportant le stock de dette à l'épargne brute aurait dépassé, dès 2008, la côte d'alerte des 15 ans (15,52 années).

C'est donc en toute connaissance de cause et pour éviter à tout prix de mettre durablement en péril les finances communales, qu'une solution financière alternative a été recherchée par la nouvelle équipe municipale. Dans ce cadre, la vente en état futur d'achèvement (VEFA) conclu avec le Département de la Seine-Maritime (CG76) pour 32,53M€ a permis, d'une part, de répondre au besoin exprimé par ce dernier de disposer d'un centre d'archives moderne et performant et, d'autre part, de réduire sensiblement le coût disproportionné de cet équipement à la charge de la Ville de ROUEN.

Ce choix a par ailleurs été conforté par l'analyse très critique du projet initial de la grande majorité des acteurs de la lecture publique. Le rapport conjoint réalisé par les inspections générales des affaires culturelles et des bibliothèques en juin 2008 a ainsi, notamment, exposé avec force les faiblesses du projet initial, aussi bien en ce qui concerne le choix de sa localisation, que son coût, en investissement comme en fonctionnement.

Sur la localisation, les inspecteurs relevaient : « [...] il existe une forte présomption que l'audience de la nouvelle bibliothèque demeure sans rapport avec les résultats escomptés d'une médiathèque centrale de cette taille. [...] L'équipement pourrait rapidement apparaître surdimensionné par rapport à la réalité de son utilisation. Sur le choix du site, la mission ne peut donc que confirmer les réserves exprimées de manière circonstanciée mais tout à fait explicite dans le rapport de l'Inspection générale des bibliothèques en 2005. Il est rappelé que le rapport de la mission suggérait d'autres hypothèses d'implantation qui, d'ailleurs, auraient peut-être rendu possible une participation financière significative d'autres collectivités territoriales.»

Sur le plan financier, la mission des inspecteurs pointait le coût final d'investissement conséquent de l'opération «*au regard des résultats qui pourraient être obtenus*». Sur le volet du fonctionnement, la mission rappelait que les coûts correspondants, évalués à 1,9 M€ par an «*restaient à financer*».

Page 13 :

B – L'exercice 2012, enjeux financier et éléments de prospective
2 – Enjeux financiers et éléments de prospective
b – La dette et les emprunts

S'agissant des opérations de restructuration de la dette communale, la Ville de Rouen souhaite apporter les commentaires suivants :

De juillet 2005 à mars 2008, soit quelques jours avant les élections municipales, la Ville de Rouen a souscrit plusieurs produits structurés avec certaines banques, allant jusqu'à exposer, en septembre 2008, plus de 60 % de l'encours de dette de la collectivité à des risques financiers majeurs. Il s'agissait principalement de produits à effets cumulatifs (dits «Snowball») et de contrats d'emprunts et de swap indexés sur des devises et des taux de change, ménageant aux banques une rémunération d'autant plus conséquente que son calcul était assis sur une variation des taux d'intérêt imprévisible et sans limite. La stratégie financière de la Ville de Rouen a donc été bâtie, à la fin du précédent mandat, sur un mécanisme spéculatif redoutable de gains à court terme gagné sur un risque financier élevé à moyen terme. Cette stratégie s'est, tout d'abord, de 2005 à 2008, avérée gagnante puisque les produits souscrits, par rapport à des produits classiques à taux fixe, ont permis de diminuer les frais financiers de 1,5 millions d'euros, puis perdante sur la période 2009-2012, conduisant la Ville à payer 4,9 millions d'euros de frais financiers de plus qu'avec des financements à taux fixes classiques. Au total, de 2005 jusqu'à la fin de vie des contrats, si aucune action ultérieure de désensibilisation n'avait été entreprise, les emprunts structurés, contractés sous le mandat précédent, auraient généré un coût supérieur de 52,4 millions d'euros (sur la base des anticipations actuelles de marché) à ce qu'auraient coûté des taux fixes classiques.

La crise financière, qui a éclaté fin 2008, a révélé toute la dangerosité de ces emprunts et la menace qu'ils faisaient planer sur la stabilité et la santé financières, à moyen terme, de la Ville de Rouen, dont l'encours de dette était majoritairement composé de ce type de prêt. Forte de ce constat, l'équipe municipale nouvellement élue a rapidement pris la mesure des risques de dérive des taux d'intérêt, hypothéquant les projets d'avenir pour lesquels elle s'était engagée vis-à-vis des Rouennais, et a souhaité amorcer une négociation avec les banques à l'origine de ces produits, afin d'assainir la dette de la collectivité.

Accompagnés de conseils juridiques et financiers spécialisés, les services de la Ville ont procédé à une analyse très approfondie des contrats de prêts structurés conclus par la collectivité afin d'étudier toutes les solutions possibles pour purger la dette de ces produits nocifs et retenir l'option la plus favorable et la moins coûteuse. Cette étude poussée a révélé que la situation de certaines collectivités emblématiques, également concernées par ces emprunts structurés, n'était ni comparable ni transposable au cas de la Ville de Rouen, qui pouvait davantage s'apparenter à un opérateur averti.



Tenant compte de l'analyse approfondie de chacun des contrats souscrits, il a donc été jugé utile de ne pas assigner en justice les banques avec lesquelles la Ville était liée par ces contrats et de privilégier la voie de la négociation, sans s'interdire une option contentieuse en cas d'échec des négociations.

La restructuration de ces produits toxiques n'a pas été aisée. Elle s'est même révélée, pour la dernière renégociation avec R.B.S., très onéreuse mais s'est avérée indispensable pour éviter le dérapage des frais financiers et ne pas compromettre l'équilibre budgétaire de la Ville à moyen voire long terme. Le bilan des opérations de désensibilisation menées par l'équipe municipale depuis 2008 permet d'en tirer deux conclusions majeures :

- Malgré le paiement de souffles élevées (notamment à RBS), les frais financiers acquittés par la Ville sur la période 2009-2012 ont été plus faibles que ceux qui auraient dû être versés si les produits structurés n'avaient pas été renégociés. D'ores et déjà, le bilan des réaménagements de la dette structurée a été positif pour la Ville à hauteur de 500 000 € sur ces quatre années.
- Les opérations de désensibilisation ont permis d'alléger la charge potentielle induite par les produits structurés de près de 40 millions d'euros sur la période allant de 2013 jusqu'à la maturité des contrats, soit 2,4 fois le niveau moyen d'Epargne Brute de la collectivité sur les cinq dernières années ou encore 60 points d'impôts. Ce sont surtout sur les risques futurs que ces opérations de restructuration ont ainsi montré leur efficacité.

L'action de la municipalité sur ce dossier a donc bien été guidée, depuis début 2009, par une même ligne de conduite, à la fois volontariste et responsable, offensive et réaliste, en cherchant des solutions adaptées, sûres, et propres à sauvegarder les intérêts des Rouennais, tout en veillant à saisir la meilleure fenêtre d'opportunité du marché. Les efforts entrepris ont ainsi permis de neutraliser définitivement les produits à très fort risque et de sécuriser l'encours de dette de la Ville, afin de redonner une visibilité financière pluriannuelle et donc des moyens d'agir à la collectivité.

Page 13 :

B – L'exercice 2012, enjeux financiers et éléments de prospective

2 – Enjeux financiers et éléments de prospective

C – Le partenariat public privé (PPP)

S'agissant du contrat de partenariat signé à la fin de la mandature précédente, la chambre relève, à juste titre, qu'il est «*particulièrement complexe et engageant les finances communales sur le long terme*».

Il convient en effet de rappeler que la signature par la Ville en 2007, du contrat de partenariat la lie sur une période de 20 ans (2007-2027), sans possibilité de déroger aux loyers annuels prévus par le contrat. C'est chaque année une dépense d'environ 7M € qui pèse sur les finances de la Collectivité comme une charge fixe. Cette obligation d'honorer les loyers s'apparente à celle contractée lors d'une souscription d'emprunt, l'endettement réel de la Collectivité étant ainsi masqué par une externalisation d'une partie de sa dette. (pour mémoire, le stock de dette communale au 31/12/2007, année de signature du PPP, s'élevait à 153,67 M €)

On peut d'ailleurs s'interroger sur la pertinence d'un montage aussi complexe par rapport au coût d'une solution classique avec succession de marchés publics sur 20 ans. Cette solution avait été chiffrée, lors de l'évaluation préalable justifiant le recours au contrat de partenariat réalisée par la SCET (filiale de la Caisse des Dépôts et Consignation), à 96,1M €, à comparer aux 98,7M € que représente le coût du contrat de partenariat.

Ainsi, outre un coût moins favorable de 2,7M € sur 20 ans (135K/an), la Ville a abandonné toute possibilité de modulation de ses investissements en matière d'éclairage public et de signalisation lumineuse tricolore. Elle a également confié à une entreprise unique l'installation et la rénovation de son patrimoine, créant ainsi une situation acquise sur le long terme pour le titulaire du PPP, se privant des apports d'une mise en concurrence régulière des autres entreprises du secteur.

C'est pourquoi, à l'instar de la démarche menée pour juguler les effets des emprunts toxiques sur les finances de la Ville, la nouvelle équipe municipale s'est attachée, en ce qui concerne le contrat de partenariat, et à défaut de pouvoir en bouleverser ses dispositions initiales, à en optimiser les termes dans le sens d'une réduction des risques financiers pour la Ville, d'une meilleure efficacité des travaux réalisés sur l'espace public et d'une plus grande lisibilité du dispositif juridique.

L'action de la municipalité a donc consisté, après avoir conduit un audit juridique, technique et financier détaillé de ce dispositif, à engager une négociation avec le titulaire du contrat qui a abouti à la signature, en 2011, de l'avenant n° 2 qui a permis notamment :

- Une meilleure cohérence de la hiérarchie des pièces du contrat et la réécriture de certaines clauses dans un sens plus favorable à la Ville en matière de suivi et de contrôle de l'exécution du contrat, ainsi que de partage d'économies ou de gains financiers avec le co-contractant,
- L'insertion dans le périmètre d'exécution du contrat, en matière de reconstruction de l'éclairage public, de zones qui en avaient été exclues à l'origine, alors même que certaines d'entre elles concernaient des quartiers particulièrement sensibles de la commune,
- De donner les moyens à la Ville de mieux anticiper les conséquences financières dangereuses pour elle, en cas de sortie des tarifs régulés de l'électricité, en prévoyant une «clause de revoyure» spécifique à cette problématique avec le titulaire du contrat.

Une telle démarche d'optimisation s'avérait en effet indispensable au regard tant de la durée très longue du contrat que de son poids financier extrêmement important et des conséquences induites durablement sur les finances de la Ville.