

Rapport d'observations définitives et sa réponse

COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION HAVRAISE COMMUNAUTE URBAINE LE HAVRE SEINE METROPOLE

(Seine-Maritime)

Exercices 2018 à 2021

Observations délibérées le 26 janvier 2023

SOMMAIRE

SYNTHESE	1
PRINCIPALES RECOMMANDATIONS.....	2
OBLIGATIONS DE FAIRE	2
I. RAPPEL DE LA PROCEDURE.....	2
II. L'EXERCICE DES COMPETENCES ET LE PILOTAGE DE LA COMMUNAUTE URBAINE	3
A. Les compétences de la communauté urbaine	3
1. Le partage des compétences avec communes membres.....	3
2. La répartition de l'administration de compétences entre la CULHSM et les communes membres	3
B. Le pilotage	3
1. Le fonctionnement des instances	4
2. Les documents programmatiques.....	5
C. La mutualisation entre l'EPCI et les communes membres.....	7
1. Le schéma de mutualisation	7
2. L'absence d'évaluation des services communs.....	7
3. Les fonds de concours.....	7
III. LA PROCEDURE BUDGETAIRE ET LA FIABILITE DES COMPTES	8
A. La procédure budgétaire	8
1. Les budgets	8
2. L'information budgétaire	8
3. La qualité de la prévision budgétaire	10
4. La programmation pluriannuelle des investissements	10
B. La fiabilité des comptes	11
1. Les flux entre le budget principal et les budgets annexes	11
2. Les opérations de fin d'exercice	13
3. Le suivi du patrimoine et des amortissements.....	17
4. Les régies	18
IV. LA SITUATION FINANCIERE	20
A. Les résultats consolidés avant et après la fusion	20
B. Le budget principal	20
1. Les produits de gestion.....	21
2. Les charges de gestion.....	22
3. L'excédent brut de fonctionnement et la capacité d'autofinancement.....	23
4. Les investissements	23
5. Le fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement et la trésorerie	24
C. Les budgets annexes.....	25
1. Le budget annexe des transports	25
2. Le budget annexe « collecte et recyclage des déchets »	28
3. Le budget annexe de l'assainissement collectif.....	29
4. Le budget annexe de l'eau potable.....	30
D. La dette (tous budgets)	31
1. La dette récupérable.....	31
2. La charge de la dette	32

V.	LA GESTION DES SERVICES PUBLICS	33
A.	Les transports urbains	33
1.	Les priorités d'actions en matière de déplacements	33
2.	Les relations avec la région Normandie.....	33
3.	Les relations avec la SNCF et les autres communes	34
4.	Un plan de déplacement urbain en attente de mise à jour.....	34
5.	Les enjeux environnementaux.....	34
6.	La mesure de la satisfaction des usagers.....	35
7.	La fraude	35
8.	La sécurité	36
9.	L'accessibilité et la prise en compte du résultat.....	36
B.	La gestion de l'eau potable	37
1.	La connaissance et la performance des réseaux	37
2.	La protection de la ressource	39
3.	L'obligation de surveillance par l'autorité publique propriétaire du captage.....	40
4.	Le budget d'entretien et la stratégie déployée par la CULHSM en matière d'investissement.....	41
VI.	LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	42
A.	Les effectifs	42
1.	L'évolution des effectifs	42
2.	Les agents affectés à des services exploités sous forme de services publics industriels et commerciaux	43
B.	L'organisation du temps de travail	43
1.	La formalisation du temps de travail	43
2.	Le respect de la durée légale du travail	44
C.	L'absentéisme	45
1.	L'évolution du taux d'absentéisme.....	45
2.	La politique de remplacement.....	46
3.	Les actions de prévention et de lutte contre l'absentéisme	46
D.	Les rémunérations	46
1.	Le RIFSEEP	46
2.	Les primes et indemnités irrégulières	48
3.	Les heures supplémentaires et complémentaires	48
4.	Les avantages en nature	49
	Annexes.....	52
	Réponse de M. Edouard Philippe.....	57

SYNTHESE

Créée le 1^{er} janvier 2019, la communauté urbaine Le Havre Seine Métropole (CULHSM) est issue de la fusion de la communauté d'agglomération havraise (CODAH) et des communautés de communes du canton de Criquetot-l'Esneval et Caux-Estuaire. Elle regroupe 54 communes et plus de 270 000 habitants, ce qui la situe au cinquième rang national par sa population.

Sur la période contrôlée (2018-2021), le passage au statut de communauté urbaine a entraîné l'exercice de nouvelles compétences. Autorité organisatrice de la mobilité de son ressort, la CULHSM a élargi le périmètre du réseau de transports pour prendre en compte à la fois les besoins des nouvelles communes membres mais également pour desservir des zones jusqu'alors exclues, comme le complexe industrialo-portuaire. Des efforts ont été engagés en matière de lutte contre la fraude et d'amélioration de la sécurité, sans toutefois atteindre les objectifs que la CULHSM s'était assignés. S'agissant des enjeux environnementaux, elle a procédé à l'acquisition de véhicules moins polluants et a favorisé le développement des transports en commun.

Composée de communes urbaines, périurbaines et rurales, la CULHSM a instauré un fonctionnement institutionnel offrant un espace de discussion aux communes membres (conférence des maires, conférences thématiques, conseil de développement). Elle n'a, en revanche, pas adopté certains documents stratégiques prévus par la loi, comme le plan local d'urbanisme intercommunal ou le schéma de cohérence territoriale.

S'agissant des mutualisations, elle s'est bornée à reconduire les actions inscrites dans les schémas de chacun des EPCI regroupés, qui n'ont fait l'objet d'aucune modification depuis leur adoption en 2015.

Sur le plan budgétaire, l'information délivrée aux élus et aux citoyens demeure à enrichir. Les crédits apparaissent faiblement consommés, en fonctionnement comme en investissement. Le suivi du patrimoine est lacunaire. Les efforts entrepris en matière de rationalisation des régies intercommunales doivent être poursuivis et approfondis.

La CULHSM n'a pas connu de tension financière sur la période. En raison de la maîtrise des dépenses de fonctionnement, le budget principal a dégagé un niveau élevé de financement propre disponible. L'augmentation de l'endettement consolidé depuis la création de l'EPCI (311 M€ en 2021) résulte des transferts de compétences et principalement d'un transfert de la dette liée au financement des travaux de voirie effectués dans les communes-membres. L'évolution du bilan à partir de 2021, qui traduit une mobilisation importante du fonds de roulement (- 19 M€), et le fait que sa trésorerie dépende de plus en plus de l'apport des budgets annexes, justifient une vigilance d'autant plus nécessaire que les modalités du financement de l'extension sur 13 km du réseau de tramway existant, dont le coût est estimé à 336 M€ HT, ne sont pas encore arrêtées.

Sur le plan des moyens humains (1 187 ETP en 2021), si des progrès significatifs ont été réalisés en matière notamment de temps de travail, il demeure encore des marges de progrès. Ainsi, la situation des agents affectés dans les services publics industriels et commerciaux de l'eau et de l'assainissement devra être régularisée. De même, l'ensemble des agents de la communauté urbaine bénéficie d'une prime de fin d'année dépourvue de tout fondement légal et des primes et indemnités ont été instaurées pour certains professionnels à l'occasion de la mise en place du nouveau régime indemnitaire alors même qu'elles ne correspondent pas à la finalité du dispositif. Celui-ci ne saurait, en tout état de cause, être utilisé pour attribuer ou conserver, sous une autre forme, des avantages indus.

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

1. S'inscrire dans une démarche de maîtrise des risques (fiabilité des comptes, gestion du personnel) ;
2. fiabiliser le suivi du patrimoine (contrôle de cohérence avec les données de la trésorerie, intégration des biens mis à disposition par d'autres collectivités dans le cadre de transferts de compétences, connaissance du réseau d'eau) ;
3. poursuivre le travail de rationalisation et de contrôle des régies.

OBLIGATIONS DE FAIRE

4. Améliorer la qualité de l'information budgétaire (rapports sur les orientations budgétaires, annexes des comptes administratifs, restes à réaliser, subventions aux associations, programmation pluriannuelle des investissements) ;
5. se conformer aux obligations réglementaires en matière d'écritures de fin d'exercice (apurement régulier des comptes d'attente, provisions obligatoires) ;
6. procéder à l'amortissement des immobilisations acquises visées par l'article R. 2321-1 du CGCT dès leur mise en service et à l'apurement régulier des comptes d'immobilisations en cours ;
7. régulariser la situation des personnels titulaires et non titulaires affectés dans les différents SPIC relevant de la gestion de la communauté urbaine.

I. RAPPEL DE LA PROCEDURE

La chambre régionale des comptes a inscrit à son programme l'examen de la gestion de la communauté de l'agglomération havraise (CODAH), puis de la communauté urbaine Le Havre Seine Métropole à partir de l'année 2018. Par lettres en date du 26 juillet 2021 et du 20 juin 2022, le président de la chambre en a informé M. Edouard Philippe, président, ainsi que par lettres du 27 octobre 2021 et du 20 juin 2022, à M. Luc Lemonnier, président du 1^{er} janvier 2018 au 21 mars 2019, et à M. Jean-Baptiste Gastinne, président du 22 mars 2019 au 14 juillet 2020. Les entretiens de fin de contrôle avec les rapporteurs ont eu lieu le 14 mars 2022 pour M. Philippe, le 24 mars 2022 pour M. Gastinne et le 7 avril 2022 pour M. Lemonnier.

Lors de sa séance du 2 juin 2022, la chambre a arrêté ses observations provisoires, qui ont été transmises dans leur intégralité aux ordonnateurs et, pour les parties qui les concernent, aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause.

Après avoir pris connaissance de la réponse produite par M. Philippe et entendu le rapporteur, la chambre a arrêté, le 26 janvier 2023, le présent rapport d'observations définitives.

II. L'EXERCICE DES COMPETENCES ET LE PILOTAGE DE LA COMMUNAUTE URBAINE

Créée par arrêté préfectoral du 19 octobre 2018, la CULHSM est issue de la fusion de la communauté d'agglomération havraise (CODAH) et des communautés de communes de Caux Estuaire et du canton de Criquetot-l'Esneval. Elle regroupe 54 communes, compte plus de 270 000 habitants et s'étend sur une superficie totale de 495,8 km². La moitié des communes regroupées ont moins de 1 000 habitants, 80 % moins de 2 000 habitants, avec une forte concentration sur la ville-centre, Le Havre, qui abrite 70 % de la population totale. Sur son périmètre actuel, la CULHSM accuse une baisse de sa population avec un taux de variation annuel négatif entre 2013 et 2018 (- 0,1 %).

A. Les compétences de la communauté urbaine

La transformation de la communauté d'agglomération en communauté urbaine s'est traduite par un élargissement du périmètre des compétences de l'établissement public, notamment de ses compétences obligatoires.

1. Le partage des compétences avec les communes membres

Par délibération du 15 janvier 2019, le conseil communautaire a procédé à la reconnaissance de l'intérêt communautaire d'un certain nombre d'équipements, réseaux d'équipements ou établissements culturels, socioculturels, socio-éducatifs ou sportifs.

Aucune compétence, aucun équipement ou service n'a été délégué à des communes au titre des dispositions de la loi « engagement et proximité » en matière d'eau et d'assainissement. De la même manière, la CULHSM n'a restitué aucune compétence à ses communes membres en application de l'article L. 5211-7-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

2. La répartition de l'administration de compétences entre la CULHSM et les communes membres

Par arrêtés du 11 février 2019, du 16 avril 2019 et du 24 décembre 2020, le président de la CULHSM a renoncé à l'exercice des pouvoirs de police spéciale, notamment en matière de circulation et de stationnement ou d'habitat.

En revanche, il exerce les pouvoirs de police spéciale liés aux compétences en matière d'assainissement et de collecte des déchets ménagers.

B. Le pilotage

En 2011, le projet de fusion entre la CODAH et les communautés de communes de Caux Estuaire et du canton de Criquetot-l'Esneval, inscrit au schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI), n'avait pu aboutir.

Le projet préfectoral de création d'une communauté urbaine issue de la fusion de la communauté d'agglomération havraise, de la communauté de communes du canton de Criquetot-l'Esneval et de la communauté de communes Caux-Estuaire a reçu un avis favorable de la commission départementale de coopération intercommunale qui s'est réunie le 7 septembre 2018. Il a fait l'objet d'un avis favorable de la CODAH et de la communauté de communes du canton de Criquetot-l'Esneval et d'un avis défavorable de la communauté de communes Caux-Estuaire.

Les arguments en faveur de ce regroupement portaient, notamment, sur la forte homogénéité d'un bassin économique, de vie et d'emplois, autour de l'estuaire de la Seine.

1. Le fonctionnement des instances

L'organisation institutionnelle de l'établissement public est articulée autour de quatre instances : le conseil communautaire, le bureau communautaire, la conférence des maires et les conférences thématiques.

Le conseil communautaire est présidé, depuis l'origine, par le maire du Havre. Ses règles de fonctionnement sont définies dans son règlement intérieur, adopté par délibération du 19 novembre 2020.

Le nouveau conseil communautaire du Havre Seine métropole, installé le 15 juillet 2020, comprend 130 élus titulaires, dont 59 pour la ville du Havre. Sur la période, il s'est réuni en moyenne sept fois par an (le règlement intérieur prévoit au moins une réunion par trimestre).

Le bureau communautaire est composé de 31 membres, dont le président et 15 vice-présidents disposant de délégations de compétences thématiques.

La conférence des maires est une instance qui réunit les 54 maires de la communauté urbaine. Elle débat des orientations stratégiques et des politiques publiques à mettre en œuvre. Elle s'est réunie quatre fois par an en 2019 et 2020, sur convocation du président.

Les conférences thématiques sont des instances d'information et de suivi des projets engagés, ouvertes à tous les conseillers communautaires et aux conseillers municipaux de toutes les communes du territoire.

Le conseil de développement¹ est une instance consultative constituée de membres bénévoles représentant les milieux économiques, sociaux, culturels, éducatifs, scientifiques, environnementaux, médicaux et associatifs. Il est notamment consulté sur l'élaboration des documents programmatiques. Les travaux du conseil de développement ont officiellement été ouverts le 12 février 2020.

Le fonctionnement des instances mises en place par la communauté urbaine n'appelle qu'une observation relative à l'absence de contrôle interne en matière de prévention des faits de corruption : contrairement à ce que prévoit l'article 8 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016, la communauté urbaine n'a pas mis en place de procédure appropriée de recueil des signalements émis par les « lanceurs d'alerte ». Il lui appartient de se conformer à cette obligation. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la CULHSM a précisé que cette mission de recueil des signalements serait confiée au centre départemental de gestion dans le cadre d'une convention-cadre conclue avec cet organisme.

Toutefois, si elle n'a pas formalisé de stratégie en matière d'atteintes à la probité, et notamment pas élaboré de cartographie des risques, la communauté urbaine a pris diverses dispositions dans ce domaine (information des élus en début et en fin de mandat, adaptation des arrêtés de délégation, invitation des services de la concurrence aux commissions d'appel d'offres...).

¹ En vertu des dispositions de l'article L. 5211-10-1 du CGCT, « un conseil de développement est mis en place dans les établissements publics à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants (...) », seuil relevé à 50 000 habitants par la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

2. Les documents programmatiques

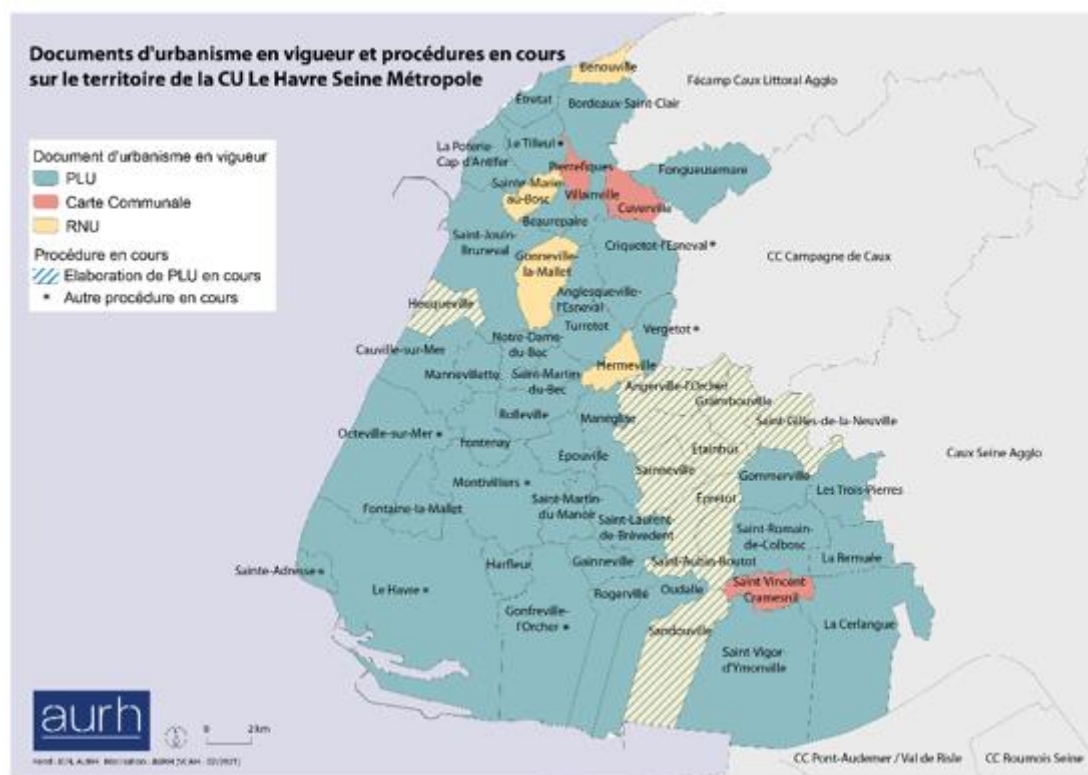
a. L'absence de plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi)

Alors que l'élaboration du PLUi est une compétence obligatoire des communautés urbaines, à ce jour, en l'absence de plan intercommunal, le territoire de la CULHSM est couvert par :

- 39 plans locaux d'urbanisme ;
- 2 cartes communales ;
- le règlement national d'urbanisme (RNU), qui s'applique pour 13 communes.

L'élaboration d'un PLUi à l'échelle des 54 communes a été décidée lors de la séance du conseil communautaire en date du 8 juillet 2021.

Documents d'urbanisme en vigueur et procédures en cours sur le territoire de la CULHSM



Source : CULHSM

b. Un schéma de cohérence territoriale (SCoT) en cours d'élaboration

Le schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Havre Pointe de Caux Estuaire a été approuvé le 13 février 2012, sur le périmètre regroupant alors la CODAH et la communauté de communes Caux Estuaire.

Les dispositions du SCoT du Pays des Hautes Falaises, couvrant le territoire de l'ex-communauté de communes de Criqueotot-l'Esneval, ont été abrogées lors de l'intégration de cette dernière à la CULHSM, sans que lui ait été substitué d'autre document. Par suite, cette partie du territoire de la communauté urbaine se retrouve en « zone blanche », sans SCoT applicable. A l'inverse, les dispositions du SCoT du Havre Pointe de Caux Estuaire continuent de s'appliquer sur le territoire de cet ancien EPCI jusqu'à ce que la CULHSM approuve un SCoT recouvrant l'ensemble de son périmètre.

Au sein du territoire de la CULHSM, il ressort de l'analyse du SCoT en cours d'élaboration que les constructions, hors le pôle urbain principal du Havre, se sont développées principalement par l'urbanisation de vastes surfaces en continuité des centres urbains.

Ainsi, environ 620 hectares de foncier ont été consommés en dix ans, même si le rythme de la consommation foncière tend à diminuer depuis 2013. Les surfaces mobilisées ont concerné très majoritairement (90 %) des opérations de logements individuels.

En matière d'activité économique, plusieurs dizaines d'hectares ont été consommés sans pour autant que le nombre d'entreprises créées augmente proportionnellement.

Les principaux enjeux repris dans le futur PLUi porteront notamment sur la rénovation des logements existants, du parc social et du parc privé sur tout le territoire, le réinvestissement des centres-villes et centres-bourgs, et pour le Havre ville-centre, le renouvellement urbain des quartiers sud et du centre ancien avec l'extension du tramway.

c. Autres documents stratégiques

En dehors de ces documents programmatiques, la communauté urbaine a indiqué, lors de l'instruction, vouloir se doter des documents suivants en matière de planification de l'urbanisme de l'habitat (programme local de l'habitat) ou d'organisation des mobilités, pour lesquels des retards subsistent :

- programme local de l'habitat² (PLH) 2022-2027, en cours d'approbation ;
- plan climat air énergie territorial³ (PCAET), en cours d'élaboration (approbation prévue fin 2022) ;
- plan des mobilités (PDM) 2023-2033, en cours d'élaboration (approbation prévue fin 2022) ;
- lancement prochain du règlement local de publicité intercommunal⁴ (RLPi) ;
- stratégie biodiversité et nature, en cours de définition ;
- projet alimentaire de territoire⁵, en cours d'élaboration ;
- stratégie foncière, en cours de définition.

À ce jour, aucun projet de territoire⁶ formalisé n'a été adopté, même si la communauté urbaine indique avoir engagé une démarche sectorielle en cours d'élaboration. Il appartient en conséquence à la CULHSM, plus de quatre ans après sa création, de formaliser davantage sa démarche stratégique en se dotant des outils prévus par les textes.

² Le programme local de l'habitat (PLH) est un document stratégique de programmation qui inclut l'ensemble de la politique locale de l'habitat : parc public et privé, gestion du parc existant et des constructions nouvelles, populations spécifiques.

³ Les PCAET sont désormais rendus obligatoires pour les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants existant au 1^{er} janvier 2017.

⁴ Le RLPi est un document d'urbanisme qui fixe, par zone, les obligations en matière de publicité, d'enseignes et pré-enseignes. Il fixe également des conditions d'installation plus restrictives que celles issues de la réglementation nationale sur la publicité. Il a par ailleurs vocation à remplacer les RLP communaux dont les communes sont dotées.

⁵ Le projet alimentaire de territoire organise la mise en réseau des acteurs de la chaîne alimentaire locale : producteurs, transformateurs, négociants, logisticiens, grande distribution, en passant par la restauration commerciale ou collective.

⁶ En vertu des dispositions de l'article L. 5215-1 du CGCT : « La communauté urbaine est un établissement public de coopération intercommunale regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave qui forment, à la date de sa création, un ensemble de plus de 250 000 habitants et qui s'associent au sein d'un espace de solidarité, pour élaborer et conduire ensemble un projet commun de développement urbain et d'aménagement de leur territoire. Lorsque la communauté urbaine comprend un ou plusieurs quartiers prioritaires de la politique de la ville, ce projet commun intègre un volet relatif à la cohésion sociale et urbaine permettant de définir les orientations de la communauté urbaine en matière de politique de la ville et de renforcement des solidarités entre ses communes membres. Il détermine les modalités selon lesquelles les compétences de la communauté urbaine concourent aux objectifs de cohésion sociale et territoriale [...] »

C. La mutualisation entre l'EPCI et les communes membres

1. Le schéma de mutualisation

La CULHSM a présenté l'état d'avancement de son schéma de mutualisation (article L. 5211-39-1 du CGCT) au conseil communautaire le 19 décembre 2019.

Il en ressort que les actions inscrites dans les schémas de mutualisation de chacun des EPCI regroupés au sein de la CULHSM ont été poursuivies en 2019 et que ces documents n'ont fait l'objet d'aucune modification depuis leur adoption en mars et en décembre 2015.

Le schéma de mutualisation, adopté par la CODAH en 2015 et repris comme précité par la CULHSM, faisait état de conventions de mutualisation avec une dizaine de communes pour une dépense de 8,5 M€.

2. L'absence d'évaluation des services communs

L'évaluation d'un service commun comporte à la fois une dimension qualitative (qualité du service rendu, efficience de l'organisation, synergies développées entre les partenaires, montée en expertise des agents) et une dimension quantitative avec la mesure des économies qui sont censées en résulter.

Cette approche évaluative implique au préalable une bonne estimation des coûts liés à la mutualisation et aux moyens mis en œuvre et en particulier aux moyens humains et aux coûts de fonctionnement des services, aux clés de répartition utilisées pour les refacturations et leur impact sur l'attribution de compensation.

La CULHSM n'a pour le moment engagé aucune démarche d'évaluation des économies d'échelle générées par les mutualisations ou services communs. Contrairement à ce qu'indique l'ordonnateur en réponse aux observations provisoires, une telle évaluation relève autant de l'intercommunalité que des communes membres.

Il n'existe par ailleurs pas de données sur la qualité, l'efficacité et l'efficience des services mutualisés. L'EPCI pourrait utilement engager des actions en ce domaine, de façon à s'assurer de la pertinence des choix faits précédemment et, le cas échéant, envisager d'étendre ces coopérations à d'autres domaines.

*

Au total, la démarche de mutualisation engagée avec la CODAH a été reconduite lors de la création de la CULHSM. Un nouveau schéma de mutualisation est en cours d'élaboration. Les services communs existants intéressent encore principalement la ville du Havre. Par ailleurs, la CULHSM n'a pour le moment engagé aucune démarche d'évaluation des dispositifs de mutualisation.

3. Les fonds de concours

En 2015, le conseil communautaire de la CODAH avait décidé la mise en place d'un fonds de concours pour soutenir l'investissement des communes membres, pour un montant de 30 M€ sur la durée résiduelle du mandat 2015-2020.

Dans ce cadre, la CULHSM a attribué en 2019 et 2020 respectivement 1,9 M€ et 0,9 M€, soit 2,8 M€ cumulés, dont 0,9 M€ transférés en dotation de solidarité communautaire. Ces fonds sont destinés au financement de la réalisation d'équipements, d'infrastructures (réseaux divers) et de travaux portant sur la réalisation d'installations, matériels et outillages techniques.

III. LA PROCEDURE BUDGETAIRE ET LA FIABILITE DES COMPTES

A. La procédure budgétaire

1. Les budgets

Au 31 décembre 2021, la communauté urbaine disposait d'un budget principal et de seize budgets annexes, dont quatre correspondant à des services publics industriels et commerciaux (SPIC)⁷ et douze à des services publics administratifs (SPA)⁸. Il a pu être observé que certains de ces budgets, pour la plupart issus de l'ex-communauté de communes « *Caux Estuaire* », retraçaient des montants particulièrement faibles.

Tableau n° 1 : Budgets annexes retraçant des faibles montants (2021)

En €	<u>Fonctionnement</u>		<u>Investissement</u>	
	<i>Dépenses</i>	<i>Recettes</i>	<i>Dépenses</i>	<i>Recettes</i>
Maison pluridisciplinaire	251 016	209 977	267 732	553 707
Opérations immobilières	240 766	258 966	161 767	133 860
Hôtel d'entreprise	23 074	41 694	0	60 394
Château de Grosmesnil	99 379	16 663	147 905	76 205
Atelier locatif	59 499	78 840	48 303	47 449
ZAC des Courtines	0	265	0	0

Source : CRC d'après les comptes administratifs

Il est rappelé que la réglementation n'impose le suivi sous forme d'un budget annexe que pour les SPIC, qu'ils soient exploités en régie ou en gestion déléguée, les services relevant du secteur social et médico-social, les prestations de service pour le compte d'une autre collectivité et les opérations d'aménagement (lotissements, ZAC, etc.)⁹.

La chambre invite, par suite, l'établissement public à poursuivre les efforts entrepris en faveur d'une réduction du nombre de budgets annexes dans un souci de simplification budgétaire, ce que prévoit de faire l'ordonnateur dès 2023.

2. L'information budgétaire

a. Les rapports sur les orientations budgétaires

Le contenu des rapports présentés à l'occasion des débats d'orientation budgétaire apparaît insuffisant.

⁷ Sur les quatre budgets gérés sous forme de SPIC, trois relevaient de la nomenclature M49 (« assainissement », « eau potable », « eau zone industrielle ») et un de la nomenclature M43 (« transports urbains »).

⁸ Sur les douze budgets gérés sous forme de SPA, un concerne la collecte et le recyclage des déchets en lien avec l'instauration en 2004 de la taxe sur l'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), cinq la viabilisation de terrains et de construction d'ouvrage de génie civil (« ZAE parc Eco-Normandie », « ZAC des Courtines », « parc d'activité nautique de l'Escaut », « parc d'activité Jules Durand », « zone d'activité de l'Ormerie »), trois la construction d'ouvrages de génie civil (« opérations immobilières », « immobilier tertiaire », « hôtel d'entreprises ») et trois la location de terrains et de biens immobiliers (« château de Grosmesnil », « atelier locatif », « maison pluridisciplinaires »).

⁹ La M14 recommande à cet égard de créer un budget par opération compte tenu du régime fiscal particulier de ces dernières.

Tout d'abord, ces rapports ne font pas état des orientations envisagées en matière de programmation d'investissement comportant une prévision des dépenses et des recettes, ainsi que l'impose l'article D. 2312-3 du CGCT.

De plus, alors que l'article 13 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 prévoit que la présentation des objectifs concernant l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement et du besoin de financement annuel doit prendre en compte le budget principal et l'ensemble des budgets annexes, impliquant au minimum une analyse consolidée tous budgets confondus, seuls le budget principal et les budgets « *transports urbains* », « *eau potable* », « *assainissement* » et « *déchets* » font l'objet de tels développements.

Enfin, les données rétrospectives présentées en matière d'emprunts diffèrent assez largement de celles figurant dans les autres documents budgétaires (- 11,29 M€ par rapport aux comptes administratifs 2020 et - 38,57 M€ par rapport aux comptes de gestion 2020).

Au vu de ce qui précède, la chambre invite la communauté urbaine à compléter la maquette du rapport sur les orientations budgétaires conformément à la réglementation en vigueur et à fiabiliser les données présentées en matière d'emprunts.

b. Les états annexés aux comptes administratifs

Les états annexés aux comptes administratifs sont imparfaitement complétés.

À titre d'illustration, il a pu être constaté que les annexes B1.7 (« *liste des concours attribués à des tiers* ») ne mentionnaient pas le montant des avantages indirects consentis (travaux, prêts de matériels, mises à disposition de locaux, etc.).

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur s'est engagé à mettre en place une procédure afin de recenser précisément les avantages indirects et directs consentis aux tiers.

Par ailleurs, ainsi qu'il a déjà été précisé au point précédent, d'importants écarts ont pu être observés entre les annexes A1.2 (« *état de la dette* ») des comptes administratifs et les données des comptes de gestion s'agissant de l'encours de dette (30,51 M€ en moyenne chaque année, soit environ 9,80 % du total cumulé affiché par la balance du comptable), lesquels s'expliquent, de manière générale, par l'absence de valorisation du crédit revolving non utilisé et des avances aux budgets annexes et d'intégration de plusieurs emprunts, et pour l'exercice 2019, par une erreur matérielle concernant l'emprunt obligataire qui a été inscrit pour son annuité (1,97 M€) et non pour son montant (19,7 M€).

Outre le caractère préjudiciable de ces anomalies pour l'information budgétaire fournie aux élus et aux citoyens, il est rappelé que le fait de remplir de manière irrégulière ces états est susceptible d'entraîner un risque contentieux pour la communauté urbaine.

c. Les informations relatives aux subventions des associations

Outre les erreurs relevées dans les annexes B1.7 des comptes administratifs, il a pu être constaté que le site internet de la communauté urbaine ne comportait pas les « données essentielles » relatives aux conventions conclues avec les associations bénéficiant de subventions dépassant le seuil de 23 000 €, contrairement à l'obligation posée par le dernier alinéa de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000.

Au vu du nombre important d'associations concernées chaque année (23 en moyenne sur la période sous revue), la chambre invite la communauté urbaine à se conformer à ses obligations en matière d'information relative aux subventions versées aux associations.

3. La qualité de la prévision budgétaire

En fonctionnement, si les taux de réalisation en recettes sont globalement satisfaisants, les taux de consommation des crédits¹⁰ ont été constamment inférieurs à 96 % pour le budget principal (92,22 % en 2021, en diminution depuis 2019), et le « *budget assainissement* » (92,14 % en 2021) et à 94,1 % pour les budgets « *eau potable* » (89,92 % en 2021, en diminution depuis 2019) et « *transports urbains* » (94,04 % en 2021).

Il en résulte des annulations de crédits de plus de 18 M€ en moyenne par an pour le budget principal et de près de 20 M€ pour les quatre principaux budgets annexes, alors que les charges de gestion de l'EPCI sont largement prévisibles.

En investissement et même en tenant compte des restes à réaliser, les taux de consommation des crédits ont été inférieurs à 68,1 % pour le budget principal et à 88 % pour les principaux budgets annexes en dépit de la mise en place de la procédure d'autorisations de programme/crédits de paiement (AP/CP).

Ces chiffres, qui apparaissent manifestement insuffisants, ne reflètent en outre qu'imparfaitement la réalité de l'exécution budgétaire en investissement eu égard au caractère injustifié d'une partie des montants inscrits par l'EPCI au titre des restes à réaliser (cf. *infra*).

La chambre recommande par conséquent à la communauté urbaine d'affiner ses prévisions budgétaires, lesquelles restent pour l'heure encore largement déconnectées des réalités d'exécution.

4. La programmation pluriannuelle des investissements

a. Le plan pluriannuel d'investissement

La communauté urbaine ne dispose pas, en l'état, d'un véritable plan pluriannuel d'investissement (PPI)¹¹, ce qui explique en partie les taux de réalisation très faibles constatés pour la section d'investissement.

En effet, si un « *plan pluriannuel d'actions communautaires* » (PPAC), décrivant en quelques pages la « *capacité d'investissement* » de l'ex-CODAH de trois « ensembles »¹² sur la période 2014-2020, présenté en bureau communautaire le 4 décembre 2014, a été produit au cours de l'instruction, ce document ne correspond pas à la définition du PPI rappelée *supra*. Il n'offre pas aux élus une vision suffisante des opérations d'investissement à réaliser à court et moyen terme afin de leur permettre d'opérer des arbitrages en toute connaissance de cause. Ne sont notamment pas mentionnés le détail des opérations envisagées, les recettes d'investissement associées ou encore les coûts futurs de fonctionnement des équipements concernés.

Il n'a du reste pas été actualisé lors de la création de la CULHSM afin d'y intégrer les dépenses d'investissement des ex-communautés de communes Caux-Estuaire et du canton de Criquetot-l'Esneval, ni fait l'objet d'une révision régulière, d'un quelconque suivi ou d'un bilan en fin d'exécution.

¹⁰ Hors virements à la section d'investissement et dépenses imprévues.

¹¹ Un PPI est un outil d'aide à la décision ayant vocation à offrir aux élus une vision quasi exhaustive des opérations à réaliser à court et moyen terme. Les données qu'il contient, en dépenses et en recettes, doivent être suffisamment complètes et fiables pour permettre d'opérer les arbitrages en toute connaissance de cause. A cette fin, l'évaluation des opérations doit porter non seulement sur les coûts d'investissement mais également sur les coûts futurs de fonctionnement des équipements. Enfin, en toute logique, ce plan doit être examiné par l'organe délibérant, seul compétent pour décider des investissements à réaliser.

¹² Les trois ensembles sont les suivants : budget principal et budget « *transports publics* » (317 M€) ; budgets « *assainissement* », « *eau potable* » et « *eau zone industrielle* » (156 M€) ; budget « *gestion des déchets* » (48 M€).

Cette situation s'explique, selon l'ordonnateur, par le caractère obsolète du PPAC à compter du 1^{er} janvier 2019, l'absence de demande des nouveaux élus de la communauté urbaine, et plus généralement par un manque de temps, la priorité ayant été donnée à l'élaboration du nouveau PPAC.

Ce document, intitulé « *PPAC 2021/2026* », présente les projets classés par politique publique, ainsi que le coût et les recettes d'investissement qui y sont associés. Il ne comporte cependant pas les coûts de fonctionnement futurs des équipements et il n'a pas été soumis à l'approbation du conseil communautaire.

La chambre invite en conséquence l'EPCI à se doter d'un véritable outil de programmation pluriannuelle de ses investissements et à le soumettre au conseil communautaire.

b. Les autorisations de programme/ crédits de paiement

La communauté urbaine a recours depuis 2015 aux AP/CP¹³ pour la gestion de ses investissements. La mise en œuvre de ce dispositif apparaît lacunaire à plusieurs égards.

Tout d'abord, aucune procédure ni aucun document interne ne décrit l'utilisation des AP/CP au sein de l'EPCI, notamment les règles en matière de caducité, d'annulation ou de report.

En outre, si les AP sont adoptées par délibérations distinctes lors du vote du budget ou des décisions modificatives, en revanche, elles ne comportaient pas, jusqu'en 2021, la répartition prévisionnelle, par exercice, des crédits de paiement correspondants, pourtant expressément exigée par l'article R. 2311-9 du CGCT.

Par ailleurs, certaines AP ne semblent pas présenter un caractère pluriannuel, condition également imposée par l'article R. 2311-9 précité, à l'image de certaines AP intitulées « *aide à l'investissement* » qui présentent un caractère particulièrement modeste (exemple : 9 938 € pour la commune de Bénouville).

Enfin, alors qu'en application du même article, les délibérations relatives au vote des autorisations de programme doivent permettre d'identifier précisément la ou les immobilisations concernées, les libellés retenus pour certaines AP, dont les montants sont pourtant significatifs, sont parfois très généraux, à l'image des AP « *autres actions diverses - aides et adhésions en matière de développement économique* » (40 M€) et « *aides et adhésions en matière de développement économique* » (16,21 M€).

Au vu de ces constats, la chambre invite la communauté urbaine à renforcer le pilotage de ses AP/CP conformément à la réglementation applicable en la matière.

B. La fiabilité des comptes

1. Les flux entre le budget principal et les budgets annexes

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

¹³ Selon l'article L. 2311-3 du CGCT, les autorisations de programme correspondent à des dépenses à caractère pluriannuel se rapportant à une immobilisation ou à un ensemble d'immobilisations déterminées, acquises ou réalisées, ou à des subventions d'équipement versées à des tiers. Elles constituent la limite supérieure des dépenses qui peuvent être engagées pour le financement des investissements. Elles demeurent valables, sans limitation de durée, jusqu'à ce qu'il soit procédé à leur annulation. Selon le même article, les crédits de paiement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être mandatées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations de programme correspondantes.

En matière de subventions de fonctionnement, des divergences apparaissent entre le cumul des subventions versées par le budget principal aux budgets annexes et les subventions inscrites aux budgets annexes concernés (- 66 439 € en moyenne par an).

Cette situation s'explique par l'écart, s'agissant de la contribution due au titre des eaux pluviales instituée par une circulaire du 12 décembre 1978, entre le montant indiqué au compte 6558 « *Contingents et participations obligatoires* » du budget principal et celui inscrit au compte 7063 « *Contributions des communes (eaux pluviales)* » du budget « *assainissement* ».

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a précisé que ces écarts provenaient des refacturations à des tiers identifiés imputées au compte 70632.

De plus, malgré leur caractère récurrent (19,92 M€ chaque année depuis 2018), les subventions d'équilibre versées au budget annexe « *transports urbains* » sont comptabilisées au compte 774 « *Subventions exceptionnelles* » (chapitre 77) alors qu'elles relèvent du compte 74751 « *Subventions et participations – GFP de rattachement* » (chapitre 74).

De même, la subvention d'équilibre versée en 2020 au budget « *parc d'activité de l'Escaut* », qui relève de la nomenclature M14 applicable aux SPA, a été imputée à tort au compte 67441 « *Subventions aux SPIC autres que les services de transport, d'eau et d'assainissement* » du budget principal alors qu'elle aurait dû être imputée au compte 6743 « *Subventions de fonctionnement* » du même chapitre.

En outre, alors qu'en application de la même instruction, le solde débiteur du compte 181 « *compte de liaison* », qui enregistre les transferts d'actifs et de passifs de l'EPCI affectés à un budget annexe non doté de la personnalité morale, doit être égal à la somme des soldes créditeurs des comptes 181 des budgets annexes concernés, le compte 181 du budget principal n'a jamais été mouvementé sur la période sous revue tandis que le compte 181 du budget « *assainissement* » présente chaque année un solde créditeur de 660 181 €.

Enfin, il a pu être observé que les budgets annexes « *assainissement* », « *transports urbains* », « *eau potable* » et « *eau zone industrielle* », qui sont dépourvus de la personnalité morale, comprenaient des comptes 1021 « *Dotations* » réservés, s'agissant des services intercommunaux, aux régies dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

Tableau n° 2 : Solde créditeur des comptes 1021 (dotations)

En €	2018	2019	2020	2021
Budget assainissement	3 906 739	4 818 987	5 163 540	5 163 540
Budget transports urbains	4 410 454	4 410 454	4 410 454	4 410 454
Budget eau potable	815 795	1 450 686	2 143 897	2 143 897
Budget eau zone industrielle	30 590	30 590	30 590	30 590
Total	9 163 578	10 710 718	11 748 481	11 748 481

Source : CRC d'après les comptes de gestion

De telles pratiques sont de nature à porter atteinte à l'image fidèle et à la sincérité des comptes. L'EPCI est en conséquence invité à se conformer à ses obligations en la matière, ce que s'est engagé à faire l'ordonnateur.

2. Les opérations de fin d'exercice

a. Les restes à réaliser¹⁴

Malgré le recours aux AP/CP, le montant des restes à réaliser en investissement est demeuré élevé sur l'ensemble de la période sous revue, oscillant :

- en dépenses, entre 1,83 M€ (2020) et 28,49 M€ (2018) pour le budget principal, et entre 6,57 M€ (2019) et 13,87 M€ (2018) pour les budgets annexes ;
- en recettes, entre 3,80 M€ (2020) et 25,12 M€ (2021) pour le budget principal, et entre 10 M€ (2021) et 29,11 M€ (2018) pour les budgets annexes.

L'importance des montants inscrits en 2018 au budget principal s'explique par le contexte spécifique de la création de la communauté urbaine, ces écritures ayant porté sur l'ensemble des engagements non soldés en investissement, y compris les lignes en AP/CP, permettant ainsi de payer ces dépenses dès la création du nouvel établissement public au 1^{er} janvier sans attendre le vote de la délibération autorisant le quart des crédits d'investissement des budgets de l'année précédente.

Au-delà de cet exercice spécifique, les opérations de contrôle réalisées par la chambre, qui ont porté sur les restes à réaliser inscrits en 2020¹⁵, ont révélé un écart de 61,39 M€ entre le montant figurant en recettes dans le compte administratif 2020 du budget principal et celui repris au budget supplémentaire 2021, lié à une erreur matérielle ainsi que de nombreuses anomalies.

S'agissant des dépenses d'investissement, les corrections opérées par la chambre sur les erreurs et anomalies relevées, qui tiennent essentiellement à des engagements à titre provisionnel (ex : « *projet grand stade* ») et à l'insuffisance du suivi de certains engagements (ex : marchés de travaux de la première ligne de tramway reportés depuis l'exercice 2012 et parc d'activité de l'Escaut), conduisent à un montant réellement justifié de 6,61 M€ contre 9,04 M€ inscrits (- 26,61 %), soit un écart de plus de 2 M€.

S'agissant des recettes d'investissement, les erreurs et anomalies relevées, qui concernent l'inscription en restes à réaliser de produits du FCTVA en l'absence de notifications, d'emprunts que l'on peut qualifier d'équilibre¹⁶ en l'absence d'engagement ferme d'un organisme bancaire¹⁷, ainsi que des avances versées pourtant déduites du montant des dépenses d'investissement restant à réaliser dans le cadre de marchés de travaux, aboutissent à un montant injustifié de 28,56 M€, soit 96,11 % du total des restes à réaliser inscrits en recettes aux comptes administratifs 2020 (29,75 M€).

Il est rappelé que la prise en compte des restes à réaliser a des conséquences sur la détermination du besoin de financement de la section d'investissement, et donc sur l'affectation du résultat de l'exercice, qui se trouve faussé par les écarts précités.

¹⁴ En application de l'article R. 2311-11 du CGCT les restes à réaliser correspondent aux dépenses engagées non mandatées et non rattachées ainsi qu'aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre et non rattachées. Ils sont reportés au budget de l'exercice suivant. Ils s'ajoutent au résultat de l'exercice budgétaire et à celui des exercices antérieurs avec lesquels ils contribuent à former le résultat cumulé porté au compte administratif.

¹⁵ Le contrôle a porté sur un échantillon représentant 87,44 % du montant des restes à réaliser inscrits en dépenses et 96,64 % des restes en recettes du budget principal et des principaux budgets annexes concernés par ce type d'inscription (« *assainissement* », « *eau potable* », « *transports urbains* », « *collecte et recyclage* », « *parc d'activité de L'Escaut* »).

¹⁶ L'EPCI inscrit chaque année sur certains budgets, dont le budget « *transports urbains* », des montants importants au titre des emprunts qui sont reportés d'une année sur l'autre en fonction du résultat de l'année et du taux de réalisation des dépenses d'investissement.

¹⁷ La communauté urbaine n'a pu produire qu'un courrier daté du 27 juillet 2020 signé par le directeur adjoint du centre d'affaires Normandie de la Banque postale indiquant : « *Sur la base de l'analyse de vos comptes 2019, la Banque Postale serait en mesure d'accompagner la communauté urbaine Le Havre Seine Métropole à hauteur d'un plafond maximum de 61 M€* ».

La chambre demande en conséquence à la communauté urbaine de veiller à n'inscrire au titre des restes à réaliser arrêtés en fin d'exercice que les dépenses et les recettes correspondant effectivement à la définition rappelée à l'article R. 2311-11 du CGCT précité.

b. Les rattachements de charges et de produits¹⁸

Au 31 décembre 2021, les rattachements s'élevaient, tous budgets confondus, à 32,05 M€ pour les produits (en diminution de - 46,30 % depuis 2019) et à 28,98 M€ pour les charges (en diminution de - 2,31 % depuis 2019).

Les rattachements de produits ont représenté en fin d'exercice en moyenne chaque année : au budget principal, 14,80 M€, soit 9,57 % du total des produits de gestion ; au budget « *assainissement* », 13 M€, soit 43,91 % du total des produits de gestion ; au budget « *eau potable* », 12,63 M€, soit 46,87 % du total des produits de gestion.

Les rattachements de charges ont représenté en fin d'exercice en moyenne chaque année : au budget principal, 15,38 M€, soit 14,38 % du total des charges de gestion ; au budget « *eau potable* », 5,12 M€, soit 39,13 % du total des charges de gestion ; au budget « *assainissement* », 1,60 M€, soit 11,24 % du total des charges de gestion.

La chambre rappelle qu'en application de l'article D. 2342-3 du CGCT, le président de l'EPCI dispose d'un délai d'un mois pour procéder à l'émission des titres de perception et des mandats correspondant aux droits acquis et aux services faits pendant l'année ou les années précédentes (la « *journée complémentaire* »). Elle invite en conséquence la communauté urbaine, pour les rattachements de produits, à revoir le mécanisme de facturation d'eau et d'assainissement, et, pour les rattachements de charges, à limiter ces derniers aux seules dépenses dont le service fait est attesté par la production de pièces justificatives, et plus globalement à se rapprocher du trésorier afin de revoir les conditions d'utilisation de la journée complémentaire, ce que s'est engagé à faire l'ordonnateur.

c. Les comptes transitoires ou d'attente

En vertu des différentes nomenclatures budgétaires et comptables applicables aux budgets de l'établissement public, les comptes 47, qui enregistrent provisoirement les opérations qui ne peuvent être imputées de façon certaine ou définitive à un compte déterminé au moment où elles doivent être enregistrées, ou qui exigent une information complémentaire ou des formalités particulières, doivent être apurés dans les délais les plus brefs par imputation aux comptes définitifs.

Une telle obligation implique, en fin d'exercice, un examen détaillé et conjoint entre le comptable et l'ordonnateur de façon à ramener le solde de ces comptes à zéro.

Au 31 décembre 2021, le solde des comptes à classer s'élevait, tous budgets confondus, à 4,04 M€ pour les dépenses (en hausse de + 723,77 % depuis 2019) et à 8,69 M€ pour les recettes (en baisse de - 75,97 % depuis 2019).

S'agissant de ces dernières, le solde du c/471 a représenté en fin d'exercice en moyenne chaque année :

- au budget principal, 16,86 M€, soit 12 % du total des produits de gestion ;
- au budget « *collecte et recyclage* », 2,34 M€, soit 6,14 % du total des produits de gestion ;

¹⁸ La procédure de rattachement, qui ne concerne que la section de fonctionnement, consiste à intégrer dans le résultat annuel toutes les recettes correspondant à un droit acquis et toutes les dépenses de fonctionnement qui ont donné lieu à service fait entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre de l'exercice, et pour lesquelles les pièces justificatives correspondantes n'ont pas encore été reçues ou émises à l'issue de la journée complémentaire.

- au budget « *transports urbains* », 2,39 M€, soit 3,88 % du total des produits de gestion.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a précisé que ces montants s'expliquaient notamment par la réduction de la durée de la journée complémentaire et le versement tardif de certaines recettes (TEOM et versement mobilité notamment) ainsi que le contexte de reprise des comptabilités issues de trois EPCI et les difficultés de détermination de l'origine des sommes versées et des opérations auxquelles elles se rattachent.

La chambre estime que ces montants présentent un caractère significatif et demande en conséquence à la communauté urbaine de procéder à l'apurement régulier des soldes des comptes des recettes et dépenses à classer afin de ne pas affecter la sincérité de ses données comptables, ce que s'est engagé à faire l'ordonnateur en lien avec les services de la trésorerie.

d. Les provisions

La communauté urbaine constitue chaque année des provisions relevant des régimes budgétaires, afin de couvrir les risques résultant du projet de « *Ligne Nouvelle Paris Normandie* » (5 M€ chaque année jusqu'en 2020) et semi-budgétaires, afin de couvrir les risques résultant des dépréciations des comptes de tiers (1,83 M€ en moyenne chaque année dont 918 625 € au budget « *assainissement* » et 913 956 € au budget « *eau potable* »).

Les provisions budgétaires, dont le montant s'élevait fin 2021 à 40 M€, ont été constituées à compter de 2013 afin de souligner l'attachement des élus communautaires au projet. Toutefois, le provisionnement est destiné à constater une dépréciation ou un risque, ou bien encore d'étaler dans le temps une charge. Les montants provisionnés chaque année au titre de la ligne nouvelle Paris-Normandie ne répondent à aucun de ces cas. Ils apparaissent par suite injustifiés et doivent donner lieu à reprise.

S'agissant des provisions semi-budgétaires, il a, en premier lieu, pu être constaté que le compte 491 « *Provisions pour dépréciation des comptes de redevables* » du budget principal n'avait jamais été mouvementé alors que le montant annuel moyen des créances « *contentieuses* » (classe 4) s'élève à 700 000 € depuis 2019.

Cette situation s'explique par le fait que l'ordonnateur considère les risques sur ce budget comme non significatifs en raison du nombre limité de titres concernant des créances à risques.

Le contrôle de l'état des restes à recouvrer 2020 du budget principal a pourtant révélé plusieurs situations d'impayés de taxe de séjour sur la période 2012-2015 pour un montant total de 83 122 €, dont 76 147 € concernant l'hôtel « *Les Gens de mer* » situé au Havre.

De plus, s'il est établi que le montant annuel moyen des créances « *irrecouvrables* » (c/6541 et 6542) du budget principal est très réduit, le comptable demeure entièrement libre de proposer, ou non, à l'établissement public de telles inscriptions, lesquelles ne constituent que des mesures d'apurement comptable qui n'éteignent ni la force du titre exécutoire, ni l'action en recouvrement¹⁹.

Il est rappelé qu'en application de l'article R. 2321-2 du CGCT, les collectivités et leurs établissements publics ont l'obligation de constituer une provision lorsque le recouvrement des créances est compromis malgré les diligences faites par le comptable

¹⁹ Voir par exemple : Cour des comptes, 13 mars 2014, *Commune de Rivière-Pilote*, n° 68961.

public, à hauteur du risque d'irrecouvrabilité estimé à partir des éléments d'information communiqués par ce dernier.

Par ailleurs, le montant des provisions pour dépréciation inscrites aux budgets annexes « *assainissement* » et « *eau potable* » semble disproportionné par rapport au risque réel à couvrir, ainsi que l'illustre le tableau suivant :

Tableau n° 3 : Disproportion des provisions pour risque de dépréciation des comptes de tiers par rapport au risque à couvrir (au 31/12)

En €	2018	2019	2020	2021
Budget "Eau potable"				
Solde des provisions (c/491)	1 875 320	1 871 552	2 025 685	2 045 023
Créances irrécouvrables (c/6541et 42)	1 615 437	830 767	700 351	889 183
Créances contentieuses (classe 4)	8 022 001	9 337 322	2 658	9 353
Budget "Assainissement"				
Solde des provisions (c/491)	5 322 031	5 617 159	6 014 560	6 421 929
Créances irrécouvrables (c/6541et 42)	1 118 850	572 274	571 303	626 338
Créances contentieuses (classe 4)	28 595	147 810	4 205	12 955

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Interrogé sur ce point, l'EPCI a répondu que ces montants correspondaient à l'application d'un taux de 5 % aux recettes prévisionnelles perçues auprès des abonnés domestiques.

Il est rappelé qu'en principe, chaque créance doit être analysée de manière concertée entre l'ordonnateur et le comptable sur la base de tableaux de bord permettant d'aboutir à une évaluation la plus précise possible du montant de la provision à constituer en lien avec le risque d'irrecouvrabilité et que si des méthodes statistiques peuvent être retenues en cas de volumétrie importante des restes à recouvrer, celles-ci exigent que soit distingué le cas des « *opérations courantes* » (montants individuels non significatifs mais qui, agrégés, représentent des enjeux financiers importants) des « *opérations exceptionnelles* » (créances individuelles de montant important ou litiges particulièrement identifiés).

Alors que l'EPCI a fait l'objet de plusieurs contentieux au cours de la période sous revue, dont certains ont conduit la communauté urbaine à verser d'importantes sommes, celle-ci n'a jamais constitué de provisions pour couvrir de tels risques.

À ce titre, le contentieux avec la société EIFFAGE, chargée des travaux de construction de la première ligne de tramway, a débouché, après plusieurs années de procédure²⁰, sur la signature d'un protocole transactionnel, qui ne règle du reste que partiellement la situation²¹, validant le versement par la communauté urbaine de deux indemnités compensatoires d'un montant total de 4,51 M€ TTC (1,69 M€ pour le marché « *ville haute est* » et 2,82 M€ pour le marché « *ville haute ouest* ») majorées des intérêts moratoires

²⁰ La société EIFFAGE a saisi le tribunal administratif de Rouen d'une demande d'expertise par requêtes en date des 1^{er} et 16 juin 2015, à laquelle il a été fait droit par ordonnance du 25 mars 2016, et de plusieurs demandes au fond. À la suite du dépôt de deux rapports d'expertise en décembre 2019, le tribunal administratif de Rouen a décidé de désigner un médiateur par ordonnances des 2 octobre 2020 et 18 janvier 2021 afin de régler les différentes procédures pendantes. Celui-ci a mis fin à sa mission en juin 2021 à la suite d'un accord partiel entre la communauté urbaine et la société EIFFAGE.

²¹ En effet, en application de l'article 2.2 du protocole transactionnel, la société EIFFAGE conserve tous ses droits à recours notamment contre la communauté urbaine au titre de la demande de rémunération complémentaire qui figurait dans le projet de décompte final des deux marchés concernés.

(2,54 M€) visant à dédommager la société EIFFAGE des nombreuses difficultés et retards observés lors de l'exécution des travaux imputables aux services de l'ex-CODAH²².

Il est rappelé qu'en application de l'article R. 2321-2 du CGCT, les collectivités et leurs établissements publics ont l'obligation de constituer une provision dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre elles, à hauteur du montant estimé de la charge qui pourrait en résulter en fonction du risque financier auquel elles sont exposées, nonobstant le fait que le contentieux porte sur une dépense d'investissement.

Au vu de ces éléments, la chambre demande à la communauté urbaine de se conformer à ses obligations en matière de provisions obligatoires et l'invite à mettre en adéquation le niveau des provisions constituées avec les risques à couvrir.

Enfin, au vu de l'importance du nombre de jours épargnés par les titulaires de comptes épargne-temps (11 124 jours fin 2020, représentant une valorisation théorique de 1,04 M€) et bien qu'il n'y soit pas contraint à ce stade, la chambre estime que l'EPCI gagnerait à constituer une provision afin de couvrir le risque susceptible de résulter de la consommation des droits ouverts à ce titre.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur s'est engagé à constituer dès 2023 des provisions pour dépréciation des comptes de tiers concernant le budget principal et à ajuster le montant des provisions afférentes aux budgets annexes « eau » et « assainissement » sur la base des informations transmises par le comptable.

3. Le suivi du patrimoine et des amortissements

a. Le suivi du patrimoine

Des écarts très significatifs ont pu être constatés entre les données figurant dans les inventaires comptables de l'établissement public et les états de l'actif produits par le comptable tant en valeur brute (+ 167,47 M€ en moyenne par an depuis 2019) qu'en valeur nette (- 211,34 M€ en moyenne par an depuis 2019). Ces anomalies s'expliquent principalement par le fait qu'en dépit du transfert de nouvelles compétences lors de la création de la communauté urbaine, de nombreux biens n'ont pas fait l'objet d'une mise à disposition et donc d'une valorisation dans le patrimoine de l'EPCI, faussant ainsi la description du patrimoine.

La chambre invite en conséquence la communauté urbaine à se rapprocher du comptable public afin de mettre en place des contrôles de cohérence en matière de suivi des immobilisations, et à achever le travail d'intégration des biens mis à sa disposition par d'autres collectivités dans le cadre de transferts de compétences, ce que s'est engagé à faire l'ordonnateur en 2023 en lien avec la signature d'une nouvelle convention de services avec la trésorerie.

b. Les amortissements

Si les durées d'amortissement théoriques, arrêtées en dernier lieu par délibérations du 17 décembre 2020, sont conformes aux barèmes fixés par les différentes instructions budgétaires et comptables applicables, il a pu être constaté que plusieurs immobilisations d'importance n'avaient pas donné lieu à amortissement sur l'ensemble de la période contrôlée, alors même qu'elles y étaient soumises.

²² Le protocole transactionnel évoque notamment une mise à disposition tardive des emprises foncières, des retards importants dans la gestion des contrats, des erreurs dans les procès-verbaux de réception des travaux et une notification hors délai des décomptes généraux.

Tel est par exemple le cas, pour le budget principal, de dépenses pour l'éclairage d'un stade (542 600,59 €), enregistrées au compte 2158 « *Autres installations, matériel et outillage techniques* ». Selon l'ordonnateur, cette situation s'explique par le fait que la mise en service de l'équipement n'avait pu être réalisée car il restait encore des mandats à payer en 2021, réponse qui suscite des interrogations au regard de la date de l'entrée du bien dans le patrimoine de la communauté urbaine (avril 2018).

Il est rappelé, en tout état de cause, qu'en application de l'article R. 2321-1 du CGCT, les dotations aux amortissements des biens meubles autres que les collections et œuvres d'art²³, des biens immeubles productifs de revenus²⁴ et des immobilisations incorporelles autres que les frais d'études et d'insertion suivis de réalisation²⁵ constituent des dépenses obligatoires pour les communes dont la population est égale ou supérieure à 3 500 habitants.

En outre, alors qu'en application des instructions budgétaires et comptables, les opérations de travaux en cours enregistrées au compte 23 doivent, après réalisation, être intégrées aux comptes 21 « *immobilisations corporelles* » correspondants, le solde du compte 23 de l'EPCI, tous budgets confondus, excède 480 M€ au 31 décembre 2021, soit l'équivalent de 5,72 années de dépenses d'équipement.

Cette intégration déclenchant l'amortissement pour les biens visés par l'article R. 2321-1 du CGCT, plusieurs opérations de travaux pourtant achevées durant la période contrôlée n'ont pas donné lieu à amortissement, à l'image des opérations suivantes :

- budget « *transports* » : transfert baie billettique Coty (19 mai 2010) : 17,16 M€ ; construction d'abris de station et de parc de vélos (29 octobre 2010) : 4,81 M€ ;
- budget « *eau zone industrielle* » : construction du bassin de Tancarville (18 janvier 2016) : 10,84 M€.

Ces anomalies ayant des conséquences sur le résultat dans la mesure où elles conduisent à une minoration des charges de fonctionnement, la chambre demande à la communauté urbaine de procéder à l'amortissement de l'ensemble des immobilisations acquises à compter du 1^{er} janvier 1996 visées par l'article R. 2321-1 du CGCT dès mise en service et à l'apurement régulier des comptes d'immobilisations en cours, ce que s'est engagé à faire l'ordonnateur dès 2023 avec l'appui du référent fiabilité des comptes nouvellement recruté.

4. Les régies

Au 31 décembre 2021, la CULHSM comptait seize régies actives dont huit de recettes et d'avances, cinq de recettes et trois d'avances. Deux régies (« *mensualisation paiement des factures d'eau et assainissement* » et « *mensualisation remboursement des indus* ») représentent à elles seules 98,80 % du total des flux enregistrés sur la période sous revue. Elles ont vocation à disparaître²⁶.

²³ Les immobilisations corporelles concernées sont les biens figurant aux comptes 2156 « matériel et outillages d'incendie et de défense civile », 2157 « matériel et outillage de voirie », 2158 « autres installations, matériel et outillage techniques », et 218 « autres immobilisations corporelles ».

²⁴ Les immobilisations corporelles concernées sont les biens enregistrés aux comptes 2114 « *terrains de gisement* », 2132 « *immeubles de rapport* » et 2142 « *constructions sur sol d'autrui - Immeubles de rapport* ».

²⁵ Les immobilisations incorporelles concernées sont celles figurant aux comptes 202 « *Frais d'études, d'élaboration, de modifications et de révisions des documents d'urbanisme* », 2031 « *Frais d'études* » (non suivis de réalisation), 2032 « *Frais de recherche et de développement* », 2033 « *Frais d'insertion* » (non suivis de réalisation), 204 « *Subventions d'équipement versées* », 205 « *Concessions et droits similaires, brevets, licences, marques, procédés, logiciels, droits et valeurs similaires* » et 208 « *Autres immobilisations incorporelles* », à l'exception des immobilisations qui font l'objet d'une provision.

²⁶ Le comptable public a en effet préconisé de supprimer ces deux régies au motif que le logiciel HELIOS permettait désormais la gestion des prélèvements par l'émission de titres individuels, et par suite la maîtrise de la chaîne de remboursement.

La régie d'avances et de recettes « *complexe aquatique Gd'O* », située à Gonfreville-l'Orcher, a fait l'objet d'un contrôle sur place le 22 février 2022 qui n'a révélé aucune irrégularité majeure, contrairement aux autres régies.

Tout d'abord, des écarts parfois très significatifs (7,23 M€ sur la régie « *mensualisation paiement des factures d'eau et d'assainissement* ») ont été observés entre les données de la trésorerie et celles de la communauté urbaine, lesquelles s'expliquent par l'existence d'un décalage lié aux encaissements de fin d'année et, pour la régie « *mensualisation de paiement* », par une erreur de suivi de l'ordonnateur (utilisation de la classe 7 au lieu de la classe 4).

En outre, certaines régies retraçant des flux non négligeables n'ont pas fait l'objet de contrôle depuis plusieurs années à l'image des régies « *école de musique* », « *complexe aquatique Belle étoile* » ou « *aire d'accueil des gens du voyage* ».

Il est rappelé qu'en application de la réglementation, les régies doivent faire l'objet d'une vérification sur place de la part du comptable tous les deux ans pour les régies dites « *à enjeux* », à l'occasion de chaque changement de régisseur, et sans délai lorsque le contrôle sur pièces fait apparaître des irrégularités, mais que ces contrôles n'exonèrent pas l'ordonnateur de ses obligations en la matière ainsi que le prévoit l'article R. 1617-17 du CGCT.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué que l'augmentation du nombre de régies gérées en lien avec la création de la nouvelle entité avait rendu compliqué le maintien des procédures de contrôle existantes avant 2019 compte tenu du travail de régularisation à mener sur les nouvelles régies, mais qu'une nouvelle campagne de contrôles administratifs des régies serait lancée en 2023.

Enfin, certains contrôles réalisés par la trésorerie font état de non-conformités que l'on peut qualifier de majeures, et qui témoignent d'un suivi lacunaire des régies par l'EPCI.

Le procès-verbal de contrôle relatif à la régie « *vente aux enchères en ligne – cartes grises, achats dématérialisés* » fait ainsi état :

- d'une absence de suivi comptable des opérations de recettes et de dépenses et de contrôle des opérations du compte de Dépôts de Fonds au Trésor (DFT), lequel présente des écarts de plusieurs milliers d'euros avec les opérations de recettes recensées par le logiciel de traçabilité des biens mis en vente ;
- de la communication par téléphone du numéro de carte bleue aux services afin qu'ils réalisent eux-mêmes les achats sur internet ;
- de l'absence de coffre-fort pour mettre en sécurité la carte bleue de la régie qui est conservée au domicile du régisseur lorsqu'il est en télétravail ou directement sur lui lorsqu'il est présent sur site ;
- ou encore d'un fonctionnement sans régisseur suppléant pendant plusieurs mois.

La chambre recommande par suite à la communauté urbaine de poursuivre le travail de rationalisation des régies, et de procéder à des contrôles réguliers des régies en complément de ceux réalisés par la trésorerie ainsi que prévoit de le faire l'ordonnateur.

*

Au vu du nombre important d'irrégularités et d'anomalies observées en matière de fiabilité des comptes, qui situent l'établissement public assez loin des exigences attendues en vue d'une éventuelle certification, la chambre invite la communauté urbaine à se doter dans les plus brefs délais d'une cartographie de ses risques financiers et comptables ainsi que d'un règlement budgétaire et financier, lequel devrait être élaboré en 2023 selon l'ordonnateur, en lien avec le passage à la nomenclature et budgétaire M57 à compter du 1^{er} janvier 2024.

IV. LA SITUATION FINANCIERE

L'analyse financière²⁷ conduite par la chambre distingue l'année 2018 des années suivantes. En effet, le passage en communauté urbaine, avec un périmètre géographique élargi et de nouveaux transferts de compétences, a eu un impact financier important. Pour l'exercice 2018, l'analyse a porté sur les données consolidées des trois entités fusionnées.

Les objectifs et priorités affichés du premier budget de la CULHSM au 1^{er} janvier 2019, établi sur la base des budgets des trois anciens EPCI et sur des hypothèses de transferts de charges liés aux compétences transférées au 1^{er} janvier 2019 (les transferts de charges définitifs n'ayant pas été arrêtés au 1^{er} janvier 2019), reprenaient notamment :

- les engagements pris par les trois anciens EPCI et par les communes concernant les compétences transférées, notamment en termes de voirie et de continuité des PLU en cours au 31 décembre 2018, ainsi qu'un programme d'équipement conforme à la programmation pluriannuelle des trois ex-EPCI ;
- une politique de solidarité envers les communes membres de la CULHSM avec un effort particulier pour les communes des territoires de Criquetot-l'Esneval et de Caux Estuaire ;
- une maîtrise des charges de gestion courante.

Le pacte financier et fiscal de solidarité²⁸ (PFFS) liant la CULHSM et ses membres date de décembre 2019. Il reprend cinq principes fondateurs :

- sécuriser les ressources des communes membres (aucune commune ne devant voir sa situation financière se dégrader à la suite de la création du nouvel EPCI) ;
- évaluer et fixer au plus juste les transferts de compétences (levier attributions de compensation) ;
- renforcer la solidarité au profit des communes ;
- favoriser l'investissement des communes ;
- maîtriser la pression fiscale pour les contribuables tout en préservant les ressources permettant de garantir un degré élevé de qualité de service public.

La CULHSM a souhaité que la convergence des taux en matière de fiscalité soit étalée dans le temps pour en limiter les effets sur le contribuable et les entreprises.

A. Les résultats consolidés avant et après la fusion

À la suite de la création de la communauté urbaine et du fait de l'élargissement du périmètre géographique et des nouveaux transferts de compétences, les dépenses de fonctionnement consolidées de la CULHSM ont augmenté de 6,3 % entre 2018 et 2019, passant de 349,9 M€ à 371,8 M€. Dans le même temps, les recettes consolidées ont augmenté de 5,9 %, passant de 394,2 M€ à 417,4 M€. Par suite, la CULHSM a dégagé un résultat consolidé avant report de 45,5 M€, proche de celui constaté en 2018 au titre des trois anciens établissements publics (44,3 M€).

B. Le budget principal

À l'instar du budget consolidé, le changement de statut et l'élargissement du périmètre géographique et des compétences ont eu un impact sur le budget principal, en

²⁷ La méthodologie de l'analyse financière s'appuie sur le logiciel des juridictions financières ANAFI. Ce dernier retranche les atténuations de charges des dépenses et les atténuations de produits en recettes afin de présenter des soldes nets.

²⁸ Lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale est signataire d'un contrat de ville, il doit, par délibération, adopter, en concertation avec ses communes membres, un pacte financier et fiscal visant à réduire les disparités de charges et de recettes entre ces dernières. Ce document était donc obligatoire pour la CODAH, signataire d'un contrat de ville (2015-2020), que la loi de finances 2019 a prorogé jusqu'en 2022. Un appel à projet en cours devrait aboutir à un nouveau contrat en 2022.

fonctionnement. Les produits de gestion ont crû de 38 % entre 2018 et 2019 et les charges de gestion de 21 %. L'excédent brut de fonctionnement a presque doublé. En revanche, les dépenses d'équipement sont restées stables entre 2018 et 2019, sans recours à de nouveaux emprunts pour assurer leur financement.

Comme rappelé *supra*, la situation sanitaire a affecté le budget principal en 2020 et 2021, tant en recettes (perte de taxe de séjour, dégrèvement de la cotisation foncière des entreprises (CFE) accordé à certaines entreprises, redevance d'occupation du domaine public, recettes tarifaires des piscines, etc.) qu'en dépenses (achat de matériels de protection, indemnisation des entreprises chargées d'un service public, aide aux entreprises en difficulté, etc.), ces dernières étant partiellement compensées par diverses aides de l'État et refacturations aux communes.

L'évolution constatée entre 2019 et 2021 traduit des charges qui augmentent de 6 %, des recettes en baisse de 2 % et des dépenses d'équipement qui augmentent sensiblement (+ 34 %).

1. Les produits de gestion

Après avoir fortement augmenté entre 2018 et 2019, lors de la création de la communauté urbaine (+ 38 %), les produits de gestion accusent une baisse entre 2019 et 2021 de l'ordre de 2 %.

a. Les recettes fiscales du budget principal

En 2021, les ressources fiscales propres s'élevaient à 93,8 M€, en diminution de 8 % depuis 2019. Pour compenser les effets de la suppression de la taxe d'habitation sur le budget des collectivités, des mécanismes de redistribution ont été mis en place depuis 2020. Les EPCI à fiscalité propre ont bénéficié d'une fraction de la TVA en remplacement de la taxe d'habitation. À ce titre, la CULHSM a perçu 28,5 M€ en 2021. La CULHSM a adopté un taux de 8,43 % pour la taxe d'habitation, avec une convergence prévue en 2022.

Conformément aux dispositions des articles 1638-0 bis et 1609 nonies C du code général des impôts, le taux voté par la CULHSM pour 2019 est fixé en référence au taux moyen pondéré de la CFE 2018 des trois EPCI préexistants. Il est prévu que ce taux soit aligné progressivement (12 ans) vers le taux moyen pondéré du territoire, qui s'élevait à 23,99 % en 2018 (non modifié en 2019). La taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties a été supprimée par la CULHSM.

b. La fiscalité reversée

Le total de la fiscalité reversée, assez stable depuis la création de la CULHSM, a accusé une baisse très sensible entre 2018 et 2019, passant de - 55 M€ à - 25 M€. Cette évolution est principalement imputable au reversement d'attribution de compensation (AC), passé de - 68 M€ en 2018 à - 40 M€ en 2019 corrélativement à l'augmentation des transferts de compétences.

La dotation de solidarité communautaire (DSC) qui existait sur les territoires de la CODAH et de Caux Estuaire a été étendue en 2019 aux communes de l'ex-communauté de communes de Criquepot-l'Esneval pour plus d'un million d'euros, avec l'engagement que chacune des communes bénéficie d'une DSC au moins égale à celle reçue en 2018.

Cette dotation a augmenté de 4 % entre 2019 et 2021 pour atteindre 19,5 M€. Ce soutien a été renforcé par la conversion d'un tiers du montant du fonds de concours en dotation de solidarité.

c. Les ressources institutionnelles

Formée d'une dotation d'intercommunalité spécifique ainsi que d'importantes dotations de compensation liées aux différentes réformes successives de la taxe professionnelle, les dotations institutionnelles bénéficient d'une hausse substantielle de la dotation globale de fonctionnement (+ 4,3 M€ entre 2018 et 2021).

d. Le coefficient d'intégration fiscale

Le coefficient d'intégration fiscale (CIF) de la CULHSM s'établissait à 0,48 en 2021, soit dans la moyenne des communautés urbaines. Ce ratio intervient dans le calcul de la dotation d'intercommunalité. Pour l'améliorer, les EPCI peuvent intégrer des compétences ou diminuer les dépenses de transfert (par exemple en retenant sur les AC le coût des services communs ou en substituant des fonds de concours aux AC). C'est ce qui s'est produit lors de la création de la CULHSM : de nouvelles compétences ont été intégrées et une partie des fonds de concours a été transférée en AC.

2. Les charges de gestion

Les charges de gestion ont connu, entre 2018 et 2019, une hausse de 18 M€, soit + 21 %, passant de 85,6 M€ à 103,8 M€. Cette évolution résulte principalement du transfert de charges opéré lors de la création de la CULHSM. Elles augmentent encore de plus de 6 % entre 2019 et 2021.

a. Les charges à caractère général

Après les augmentations constatées lors de la création de la communauté urbaine, liées aux transferts de compétences (+ 19 % en 2019) passant de 21,2 M€ à 25,3 M€, le volume des charges à caractère général est demeuré stable entre 2019 et 2021.

S'agissant des achats, on constate une augmentation globale des fournitures liées au parc automobile (carburant, pièces détachées, etc.), avec de fortes variations annuelles. La hausse enregistrée sur le compte énergie, électricité résulte du transfert de la compétence en matière de voirie.

b. Les charges de personnel

Les charges de personnel augmentent à un rythme très soutenu depuis la création de la CULHSM, y compris après 2019 (+ 9,5 % en deux ans). Cette progression résulte principalement de la consolidation des effectifs pour la prise en compte des nouveaux transferts, mais également de la politique d'insertion, amplifiée à partir de 2020, visant à limiter les remplacements. Dans une moindre mesure, les dépenses liées à la situation sanitaire (environ 0,5 M€ en 2020) et la revalorisation résultant de la mise en œuvre du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) (0,1 M€) contribuent à l'augmentation constatée.

En 2021, les charges de personnel représentaient environ un tiers des charges de gestion, soit 36,9 M€.

c. Les subventions de fonctionnement

Les subventions de fonctionnement accusent une hausse sensible entre 2019 et 2021, passant de 27,7 M€ à 31,2 M€, avec une augmentation marquée relative aux subventions aux établissements publics rattachés (transports et collecte des déchets principalement) et surtout aux subventions aux personnes de droit privé (+ 100 %).

d. Les autres charges de gestion

L'augmentation constatée (+ 124 % entre 2018 et 2019) est imputable au rattachement des services d'incendie et de secours (SDIS) lors de la création de la CULHSM. Depuis 2019, la communauté urbaine doit ainsi verser au SDIS, en lieu et place des communes membres, une contribution annuelle de l'ordre de 10,5 M€.

3. L'excédent brut de fonctionnement et la capacité d'autofinancement

Les ratios d'excédent brut de fonctionnement et de capacité d'autofinancement (CAF) brute exprimés en pourcentage des produits de gestion s'améliorent significativement après la création de la communauté urbaine, en raison du dynamisme des produits de gestion et malgré l'aggravation du résultat financier. Ils atteignent des niveaux satisfaisants en fin de période (28,4 % et 23,5 %), même si l'on observe une érosion entre 2019 et 2021 du fait, notamment, des conséquences financières de la crise sanitaire.

Tableau n° 4 : L'excédent brut de fonctionnement et la capacité d'autofinancement

En milliers d'euros	2018 CODAH - CC Criquetot - CC Caux	2019 CU LHSM	2020 CU LHSM	2021 CU LHSM	2019/2018	2021/2019
= Produits de gestion (A)	113 019	156 508	153 508	154 120	38,5 %	-1,5 %
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	27 465	52 697	46 842	43 830	91,9 %	-16,8 %
En % des produits de gestion	24,3 %	33,7 %	30,5 %	28,4 %		
+/- Résultat financier	-2 060	-3 527	-3 298	-3 129		
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux	2 934	4 015	4 792	4 465	36,8 %	11,2 %
= CAF brute	20 699	43 445	35 650	36 204	109,9 %	-16,7 %
En % des produits de gestion		27,8 %	23,2 %	23,5 %		

Source : comptes de gestion / retraitement CRC

4. Les investissements

Selon un bilan dressé par la CULHSM à fin 2020, le budget principal était initialement doté de 319 M€ (valeur 2015) répartis en 135 opérations.

La création de la communauté urbaine a généré, du fait des transferts de compétences, des dépenses nouvelles. À ce titre, les investissements liés à la voirie représentent depuis 2019 des montants importants (entre 8 M€ et 16 M€ par an). Par ailleurs, la construction du bâtiment technique communautaire (CETCO) a donné lieu à la réalisation de paiements de l'ordre de 16,5 M€ en 2019 et 2020 supportés par le budget principal puis refacturés pour partie aux budgets annexes.

Sur la période, la CULHSM a dégagé 115 M€ de capacité d'autofinancement brute sur le budget principal, et 95 M€ de CAF nette après le remboursement du capital de la dette (20 M€). Elle a également bénéficié de recettes d'investissement, hors emprunt, pour un montant d'environ 46 M€, alimentées principalement par le FCTVA (15 M€), les subventions d'investissement reçues (12 M€), les AC reçues en investissement (5,7 M€) et les fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier) (5 M€).

Au total, le financement propre disponible s'est élevé à 137,8 M€, représentant 125 % des dépenses d'équipement.

Sur la période, la CULHSM n'a pratiquement pas eu recours à l'emprunt. Elle a financé son besoin de financement par prélèvement sur son fonds de roulement, en particulier en 2019 (- 8,3 M€) et en 2021 (- 19,5 M€).

Tableau n° 5 : Le financement des investissements

En euros	2019	2020	2021	Cumul sur les années
CAF Brute	43 444 672	35 650 386	36 204 129	115 299 187
- Annuité en capital de la dette	5 475 037	7 345 916	7 377 175	20 198 129
= CAF nette ou disponible (C)	37 969 635	28 304 469	28 826 954	95 101 058
TLE et taxe d'aménagement	0	238 420	1 322 665	1 561 086
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	4 482 952	4 935 982	5 646 788	15 065 722
+ Subventions d'investissement reçues en investissement	2 956 080	2 418 913	6 650 611	12 025 604
+ Attributions de compensation reçues en investissement	1 735 883	2 077 733	1 880 295	5 693 911
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	1 658 782	1 883 230	1 490 316	5 032 328
+ Produits de cession	0	2 913 416	376 142	3 289 558
= Recettes d'investissement hors emprunt (D)	10 835 698	14 467 694	17 366 818	42 670 209
= Financement propre disponible (C+D)	48 805 333	42 772 163	46 193 772	137 771 267
<i>Financement propre disponible / dépenses d'équipements (y compris travaux en régie)</i>	<i>149,2 %</i>	<i>126,7 %</i>	<i>105,7 %</i>	
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	32 710 112	33 749 596	43 695 197	110 154 905
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature) hors attribution de compensation	12 891 261	18 716 875	11 493 010	43 101 145
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	-967	1 058 713	691 358	1 749 103
- Participations et investissements financiers nets	3 769 122	4 840 044	5 797 233	14 406 399
+/- Variation autres dettes et cautionnements	3 573 364	944 443	1 026 082	5 543 890
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-4 137 559	-16 537 508	-16 509 107	-37 184 175
+/- Solde des opérations pour comptes de tiers	-4 181 604	18 170 003	-2 951 149	11 037 250
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-8 319 164	1 632 495	-19 460 257	-26 146 925
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	0	34	34
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement	-8 319 164	1 632 495	-19 460 222	-26 146 891

Source : comptes de gestion / retraitement CRC

5. Le fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement et la trésorerie

Tableau n° 6 : Fonds de roulement, besoin en fonds de roulement et trésorerie

En milliers d'euros	2019	2020	2021	2021/2019
Fonds de roulement net global	25 523	28 373	9 219	-63,9 %
- Besoin en fonds de roulement global	-32 922	-37 572	-47 331	43,8 %
= Trésorerie nette	58 444	65 945	56 549	-3,2 %
<i>En nombre de jours de charges courantes</i>	<i>198,7</i>	<i>218,9</i>	<i>182,0</i>	<i>8,4 %</i>

Source : compte de gestion

Le fonds de roulement, c'est-à-dire les excédents cumulés, s'est réduit des deux tiers entre 2019 et 2021. En 2021, il représentait moins de 30 jours de charges courantes.

Si la trésorerie nette de l'EPCI demeure confortable sur la période, voire pléthorique, représentant encore 182 jours de charges courantes fin 2021, elle le doit de plus en plus à l'apport des budgets annexes. En effet, le solde créditeur du compte de rattachement du budget principal avec les budgets annexes est passé de 26 M€ au fin 2020 à 41 M€ fin 2021.

Si elle ne connaît pas de tension financière inquiétante, la communauté urbaine du Havre a largement puisé dans ses réserves et ne pourra maintenir un niveau élevé d'investissement sans recourir davantage à l'emprunt.

C. Les budgets annexes

Au 1^{er} janvier 2019, la CULHSM a repris tous les budgets annexes des trois entités fusionnées, soit 21 budgets annexes, ramenés à 18 en 2020 et 16 au 31 décembre 2021. Le cumul des recettes des budgets annexes représentait environ la moitié des recettes totales de la CULHSM.

Les budgets annexes transport, eau, assainissement et déchets cumulent la quasi-totalité des recettes de fonctionnement (98 % du total des budgets annexes).

1. Le budget annexe des transports

a. Le financement du fonctionnement des transports de la CULHSM

Le budget transport bénéficie d'un financement stable et équilibré entre les différents financeurs. La CULHSM a choisi de couvrir un quart des besoins du budget annexe par un financement du budget principal, ramenant la part de l'usager à 12 % en 2020, qui reste une année atypique en raison de la situation sanitaire. En moyenne, la part financée par les usagers a varié de 17 % (2019) à 14 % (2021) et celle des entreprises de 54 à 55 %.

Lors de la création de la CULHSM, seule la CODAH disposait des prérogatives d'une autorité organisatrice de mobilité. La fusion a nécessité une redéfinition des besoins au profit des communes des deux autres anciens EPCI. Cette évolution s'est traduite par une augmentation concomitante des recettes, notamment liées au versement mobilité, et des charges au titre des extensions de services demandées dans le cadre de la délégation de service public (voir annexe n° 1).

b. Les recettes

L'élargissement du périmètre des transports à la suite de la création de la CULHSM a généré un accroissement des recettes de 2,6 % entre 2018 et 2019, malgré une réfaction de la subvention du budget principal, qui est passée de 21,25 M€ à 19,8 M€. L'année 2020 a connu une baisse importante, particulièrement marquée pour les ressources d'exploitation, corrélativement à la crise sanitaire qui s'est traduite par une baisse de fréquentation et une diminution du versement mobilité (VM).

En réponse, l'État a garanti le maintien des recettes fiscales et domaniales au niveau moyen constaté entre 2017 et 2019 en incluant le VM mais en compensant sa baisse par l'augmentation des autres recettes fiscales. À ce titre, la CULHSM a reçu une avance de 6 M€ dont elle peut disposer pour des dépenses de fonctionnement ou d'investissement, avec un remboursement attendu à échéance du 1^{er} janvier 2031.

Les recettes liées au trafic de voyageurs enregistrent une baisse marquée entre 2019 et 2020, passant de 15,4 M€ à 11,2 M€, soit environ - 27 %. L'année 2021 marque un redressement (+ 2 M€) sans toutefois revenir au niveau de 2019 (voir *infra*).

La CULHSM bénéficie également de subventions d'exploitation provenant de l'État²⁹ (1,15 M€ en 2021) et de la région (2,5 M€ en 2021) en compensation de la reprise totale de la compétence en matière de transports scolaires sur son périmètre.

S'agissant des ressources fiscales, la CULHSM a décidé de lisser sur cinq années la progression du taux de versement mobilité pour converger vers un taux de 2 % en 2023. Les premiers versements intervenus en 2019 l'ont été sur la base d'un taux fixé à 0,40 %. Le taux adopté par la CODAH était de 2 % en 2018, soit le maximum autorisé.

Les recettes nettes du versement mobilité s'élevaient à 47 M€ en 2021, en hausse de 6,6 % depuis 2019 (ces recettes avaient augmenté de 6,7 % lors de la création de la communauté urbaine³⁰). Ce montant est cohérent avec les estimations de l'URSSAF sur la base des données disponibles en 2017, qui affichaient un produit potentiel compris entre 47,7 M€ et 50 M€.

Enfin, les ressources exceptionnelles résultent très majoritairement de la subvention d'équilibre du budget principal, pour un montant de 19,5 M€ en 2019 et 2020 et de 21,2 M€ en 2021.

c. Les dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement augmentent entre 2018 et 2019, passant de 64,7 M€ à 66,4 M€ (+ 3 %). Cette situation découle principalement de l'élargissement du périmètre des services décidé lors de la création de la CULHSM (cf. *infra*). L'évolution demeure néanmoins à la hausse sur la période 2019-2021, avec un taux de 9 % pour atteindre 72,4 M€ fin 2021.

Les « autres charges de gestion » (84 % du total) regroupent, pour un montant de 61 M€ en 2021, les charges d'exploitation liées à la convention de délégation de service public conclue avec le délégataire Transdev.

Les subventions versées par la CULHSM, soit 1,8 M€ en 2021, concernent principalement sa contribution au titre de l'exploitation de la Lézarde Express Régional (LER) qui relie Rolleville au Havre.

Les charges financières, liées aux emprunts, s'élèvent à 2,3 M€ en 2021. Aucun nouvel emprunt n'ayant été souscrit depuis 2015, ces charges diminuent régulièrement sur la période (Cf. *infra* désendettement).

Enfin, l'augmentation très sensible constatée en 2021 relative aux charges exceptionnelles est imputable à des pénalités sur marché versées par la CULHSM pour un montant de 2,5 M€.

d. L'endettement

Avec un total de 122,6 M€ en 2021, l'encours de dette du budget transports représente plus du tiers de l'encours total de la CULHSM. La capacité de désendettement passe de 9,45 années en 2018 à 12,81 en 2020 corrélativement à l'érosion de la CAF brute.

²⁹ Au titre de la dotation générale de décentralisation (DGD) pour compenser le transfert à l'EPCI de l'organisation et du fonctionnement des transports scolaires et des transports urbains.

³⁰ La variation de VM entre 2018 et 2019, retraitée d'erreurs de versements, s'établirait en fait à 3 %. En effet, le produit de l'année 2018 a été minoré d'au moins 0,4 M€ car en 2017 et 2018, l'ACOSS a procédé à d'importantes régularisations consécutives à des erreurs de versement, ce qui a faussé la répartition entre les deux années en majorant 2017 et en minorant 2018. L'extension du périmètre à 37 autres communes explique 0,4 M€ de produit supplémentaire en 2019.

Cette dette engage la CULHSM jusqu'en 2042, les annuités demeurant quasiment constantes, au-dessus de 6 M€ jusqu'en 2040. Il s'agit d'un facteur de rigidité pour le budget communautaire.

e. La situation bilancielle

En 2021, les ressources stables baissent concomitamment avec les emplois immobilisés, permettant à la CULHSM de retrouver un fonds de roulement positif s'élevant à 0,164 M€.

Cette situation permet d'améliorer la trésorerie nette, qui demeure néanmoins très négative puisqu'elle passe de - 9,5 M€ en 2019 à - 4,9 M€ en 2021.

f. Le financement des investissements

Les dépenses d'équipement sont stables sur la période, en dépit de la création de la CULHSM et de l'extension du périmètre du service, et représentent environ 6 M€ par an. Elles ont été entièrement autofinancées. Le fonds de roulement net global, initialement très négatif (- 17,4 M€ fin 2018) a été reconstitué pour redevenir légèrement positif en 2021.

g. Perspectives

Par délibération du 18 février 2021, le conseil communautaire a entériné le principe d'une extension sur 13 km du réseau de tramway existant. Le parcours devrait couvrir l'Est et le Nord de la métropole havraise, reliant les communes de Montivilliers, Harfleur et Le Havre. Il desservira un bassin de vie de 55 000 habitants et 23 000 emplois. La phase de concertation a débuté, puis les premières études et consultations devraient être diligentées en 2023 pour un début des travaux prévu en 2024. Les premiers essais pourraient intervenir dès 2027.

Son coût estimé à 336 M€ HT, études comprises, devrait être affiné après concertation et adoption du projet définitif.

La TVA, récupérable, serait financée par la trésorerie de la CULHSM ou par des lignes de trésorerie à court terme. Il en serait de même pour les recettes de FCTVA.

Les subventions attendues devraient s'élever à au moins 80 M€ (État et région à hauteur de 40 M€ chacun). Les autres financeurs potentiels pourraient être notamment le fonds européen de développement régional, le département de la Seine-Maritime et le fonds ELENA.

La CULHSM ne pouvant augmenter son taux de versement mobilité (déjà à 2 %), le reste du financement se ferait par emprunt. Ces contrats seraient probablement de durées différentes en fonction de la durée de vie des composants des investissements.

Selon la durée des investissements et sur la base d'annuités dégressives (remboursement de capital constant), le remboursement du capital pourrait se situer entre 9 et 10 M€ par an (soit plus qu'un doublement par rapport à la situation actuelle), les frais financiers autour de 3 M€ les premières années et dégressifs au fil des années.

A ces dépenses d'investissement et de fonctionnement liées aux emprunts s'ajoute le coût supplémentaire en fonctionnement, estimé à + 0,9 M€ par an³¹.

L'EPCI considère que ces nouvelles dépenses seront financées par la croissance des bases du versement mobilité (à la marge), par une hausse possible plus importante des

³¹ Ce montant se décompose ainsi : coût annuel d'exploitation la première année : + 6,8 M€ ; suppression des lignes de bus remplacées par le tramway : - 3,1 M€ ; suppression de la LER : - 1,8 M€ ; nouvelles recettes : + 1 M€.

recettes du trafic, à la faveur d'une meilleure fréquentation (les recettes prévues étant évaluées de manière prudente, un gain de 5 % de fréquentation sur le réseau représenterait 750 000 € supplémentaires de recettes) et très largement par une hausse annuelle de la subvention du budget principal au budget annexe des transports publics, de l'ordre de 13 ou 14 M€.

L'épargne brute du budget principal et son ratio de désendettement devraient lui permettre de supporter cette charge supplémentaire, y compris dans la phase de construction de la nouvelle ligne, sans avoir recours à l'impôt, à périmètre constant. Le respect de cette équation supposerait néanmoins la vérification des hypothèses de dépenses et de recettes, dans leur montant comme dans leur calendrier. Il est également rappelé que la CULHSM n'a pas de taux intercommunal de taxe foncière, mais que la possibilité de mobiliser une telle ressource ne semble pas envisagée durant le présent mandat.

A ces coûts devra s'ajouter l'amortissement correspondant, qui viendra alourdir les charges de la section de fonctionnement au fur et à mesure de la réalisation des investissements pour un montant de 9 M€ à plus de 20 M€³².

Une fréquentation de 25 000 à 31 000 voyageurs par jour, la première année, pour une montée en puissance du réseau jusqu'à 84 000 voyages par jour est attendue par la CULHSM.

2. Le budget annexe « collecte et recyclage des déchets »

Lors de la création de la CULHSM, les services en régie et les contrats de prestations relatifs à la pré-collecte, la collecte et le traitement des déchets (y compris les services de prévention et d'éducation au cycle des déchets) ont été transférés à la communauté urbaine, ainsi que les contrats avec les éco-organismes et les services de l'État (ADEME).

Actuellement, le syndicat d'élimination et de valorisation énergétique des déchets de l'Estuaire (SEVEDE) traite l'intégralité des tonnages d'ordures ménagères.

En 2020, les produits de gestion s'élevaient à 38,5 M€ et les charges de gestion à environ 38 M€. Le financement disponible (5,1 M€) n'a pas permis de couvrir les dépenses d'équipement (14,6 M€), ce qui a généré un besoin de financement de 9,5 M€ sans recours à l'emprunt sur la période (voir annexe n° 2).

a. Les dépenses de fonctionnement

Globalement les charges de gestion demeurent stables entre 2019 et 2021.

Les charges à caractère général (16,2 M€ en 2021) regroupent le coût des contrats des prestataires de traitement et de valorisation des déchets.

Les charges de personnel (14,3 M€ en 2021) totalisent les rémunérations des agents des trois entités fusionnées pour un effectif total de 275 agents au 31 décembre 2019.

Enfin, les autres charges de gestion (10,4 M€ en 2021) supportent, principalement, la redevance versée au SEVEDE.

³² Analyse financière 2020 du cabinet Klopfer.

b. Les recettes de fonctionnement

En 2021, le total des ressources s'est élevé à 40,3 M€, en augmentation de 6 % sur la période 2019-2021. Elles totalisent principalement le produit de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), soit 34 M€.

En 2018, chaque EPCI appliquait des taux différents pour la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, avec un taux unique (9,28 %) pour Caux Estuaire, des taux compris entre 15 et 17,75 % pour la CC du canton de Criquetot-l'Esneval et entre 4,22 % et 13,16 % pour la CODAH. Depuis 2019, les taux appliqués par la CULHSM sont les suivants :

Tableau n° 7 : Taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères

en pourcentage	
Le Havre	12,50
Sainte-Adresse	8,36
Autres communes de l'ex CODAH	4,01
Communes de l'ex CC Caux Estuaire	9,28
Ex CC du canton de Criquetot-l'Esneval	14,75
Etretat	17,00
Autres communes de l'ex CC du canton de Criquetot-l'Esneval	14,25

Source : CULHSM

La CULHSM a indiqué qu'une étude en cours visait à proposer un règlement unique de redevance spéciale à échéance 2022/2023 sur l'ensemble du territoire.

c. La situation bilancielle

Si les ressources stables augmentent de plus de 4 M€ entre 2019 et 2021, les emplois augmentent plus rapidement, de près de 20 M€, ce qui entraîne une baisse du fonds de roulement net global à 15,3 M€ en 2021, soit un niveau qui demeure néanmoins confortable.

d. Les dépenses et le financement de l'investissement

Les dépenses d'équipement s'élèvent à 33,5 M€ sur la période et sont financées par prélèvement sur le fonds de roulement, sans recours à l'emprunt en 2019 et 2020. Au cours de l'année 2021, la souscription d'un emprunt de 10 M€ a permis à la communauté urbaine de reconstituer son fonds de roulement.

3. Le budget annexe de l'assainissement collectif

Après une baisse sensible en 2019 (- 10 %), les ressources d'exploitation augmentent de 3,2 % entre 2019 et 2021. Les produits exceptionnels sont constitués très majoritairement des subventions versées par le budget principal. Ils connaissent une hausse marquée entre 2018 et 2019, passant de 0,4 M€ à 3,9 M€, puis évoluent à un rythme plus modéré pour atteindre 4,3 M€ en 2021.

Les charges de personnel sont contenues malgré les opérations de fusion conduites lors de la création de l'EPCI. Après avoir enregistré une hausse de 2 % entre 2018 et 2019, l'évolution constatée entre 2019 et 2021 n'est plus que de 0,7 %.

Tableau n° 8 : L'évolution du budget de l'assainissement entre 2019 et 2021

En milliers d'euros	CU LHSM			Evolution
	2019	2020	2021	2021 / 2019
Chiffre d'affaires	28 330	27 060	29 229	3,2 %
= Ressources d'exploitation	28 330	27 060	29 229	3,2 %
- Consommations intermédiaires	8 291	8 114	9 308	12,3 %
- Impôts, taxes et versements assimilés (sauf personnel)	14	16	10	-32,6 %
= Valeur ajoutée	20 025	18 930	19 911	-0,6 %
<i>En % du produit total</i>	<i>70,7 %</i>	<i>70,0 %</i>	<i>68,1 %</i>	<i>-3,6 %</i>
- Charges de personnel	5 015	4 906	5 048	0,7 %
+ Subventions d'exploitation perçues	621	2 045	967	5,0 %
+ Autres produits de gestion	3	128	130	
- Autres charges de gestion	604	603	661	9,5 %
= Excédent brut d'exploitation	15 330	15 594	15 299	-0,2 %
<i>En % du produit total</i>	<i>54,1 %</i>	<i>57,6 %</i>	<i>52,3 %</i>	<i>-3,3 %</i>
+/- Résultat financier	-1 022	-917	-795	-22,2 %
+/- Résultat exceptionnel (réel, hors cessions)	-479	-769	-140	-70,8 %
= CAF brute	13 829	13 908	14 364	3,9 %
<i>En % du produit total</i>	<i>49,0 %</i>	<i>51,0 %</i>	<i>49,0 %</i>	

Source : compte de gestion

Jusqu'en 2020, le budget bénéficiait d'un autofinancement substantiel, très supérieur aux dépenses d'équipement. L'année 2021 a été marquée par un pic des investissements à 11,6 M€, qui a justifié un recours à l'emprunt d'un montant modéré (343 000 €).

4. Le budget annexe de l'eau potable

Sur la période 2019-2021 le budget de l'eau a dégagé un autofinancement brut de 40,5 M€, lui permettant de faire face aux investissements sans recours à l'emprunt (hormis en 2020 pour un montant de 0,2 M€).

Les ressources d'exploitation, composées principalement de la vente de l'eau aux abonnés, ainsi que la redevance pollution d'origine domestique, s'établissent à 29,5 M€ en 2021, en hausse de 14 % depuis 2019. Sur la même période, les dépenses de fonctionnement, qui portent principalement sur l'entretien des réseaux et des pompes, sur l'exploitation des stations d'épuration des eaux usées (STEP) et sur les charges de personnel, baissent globalement de 4,4 %.

Tableau n° 9 : L'équilibre général du budget de l'eau potable

En milliers d'euros	CODAH	CU LHSM			2019/ 2018	2021/ 2019
	2018	2019	2020	2021		
Chiffre d'affaires	26 325	25 804	24 811	29 521	-2 %	14 %
+ redevances versées par les fermiers	0	58	48	50		
= Ressources d'exploitation	26 325	25 862	24 860	29 571	-2 %	14 %
- Consommations intermédiaires	5 924	6 463	6 305	6 091		
- Impôts taxes et versements assimilés (sauf personnel)	1 351	1 250	1 280	1 297		
= Valeur ajoutée	19 050	18 149	17 275	22 184	-5 %	22 %
- Charges de personnel	4 577	4 753	4 814	4 518	4 %	-5 %
+ Subvention d'exploitation perçues	71	13	392	113		
- Autres charges de gestion	1 644	859	729	924		
= Excédent brut d'exploitation	12 949	12 550	12 124	16 855	-3 %	34 %
+/- Résultat financier	- 650	- 605	- 561	- 485		
+/- Résultat exceptionnel (réel, hors cessions)	141	233	161	133		
= CAF brute	12 440	12 177	11 725	16 503	-2 %	36 %
- Annuité en capital de la dette (hors autres dettes)	3 165	2 243	2 482	2 518		
= CAF nette ou disponible (C)	9 276	9 934	9 243	13 985	7 %	41 %
+ Subventions d'investissement	1 057	346	1 342	214		
+ Produits de cession	1	0	6			
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	1 058	346	1 348	214		
= Financement propre disponible (C+D)	10 333	10 281	10 591	14 199	-1 %	38 %
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	8 598	8 332	9 963	8 876	-3 %	7 %
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	- 173	- 94	- 680	- 290		
- Participations et inv. financiers nets	22	- 80	199	- 268		
+/- Variation autres dettes et cautionnements	0	6	0	0		
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	1 886	2 118	1 109	5 881		
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	0	0	143	1		
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	1 886	2 118	1 252	5 882	12 %	178 %
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)		0	201	0		
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	1 886	2 118	1 453	5 882	12 %	178 %

Source : compte de gestion et retraitement CRC

Le financement propre disponible, soit 14 M€ en 2021, reste significativement supérieur aux dépenses d'équipement sur la période, avec des dépenses d'équipement de l'ordre de 9 M€ par an.

D. La dette (tous budgets)

Comme rappelé *supra*, les données portant sur l'encours de la dette diffèrent selon les documents budgétaires. En conséquence, dans l'analyse qui suit, les données utilisées proviennent des comptes de gestion.

1. La dette récupérable

Lors de la création de la CULHSM en 2019, l'encours de la dette tous budgets est passé de 295 M€ à 334 M€. En 2021, l'encours de dette cumulée s'élevait à 284 M€³³. Cette évolution résulte des transferts de compétences et principalement d'un transfert de la dette liée au financement des travaux de voirie effectués dans les communes-membres. Tous les emprunts à transférer n'étant pas individualisables ou affectés, il a été mis en œuvre une démarche de « dette récupérable » permettant la reconstitution d'un encours définissant la

³³ Ce capital restant dû intègre l'avance remboursable de 6 M€ accordée par l'État pour pallier les pertes de recettes du budget annexe transports publics liées à la situation sanitaire.

part d'intérêts et de capital reversée par l'EPCI aux communes membres. Le transfert de dette a pris la forme d'une créance des communes sur la CULHSM qui se traduit par le remboursement aux communes des annuités jusqu'à extinction.

Pour certains contrats, le titulaire de l'emprunt participant au financement de ces immobilisations ne peut être modifié vis-à-vis de l'établissement bancaire. Les annuités d'emprunt correspondantes font alors l'objet d'une refacturation à la collectivité ou au groupement bénéficiaire du transfert par la collectivité ou le groupement qui acquitte toujours l'échéance auprès de l'établissement bancaire.

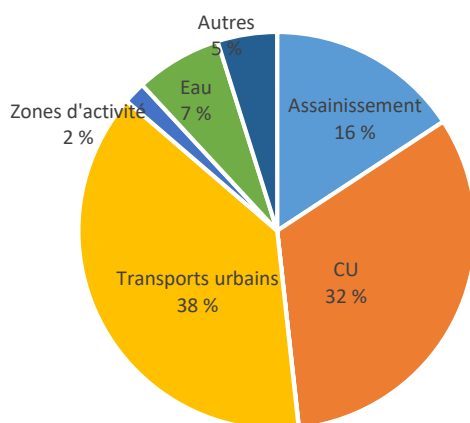
Ainsi, la ville du Havre a transféré dix emprunts à taux fixe pour un capital restant dû de 21,3 M€ et des frais financiers de 3,5 M€. Par ailleurs, la CULHSM s'est engagée à rembourser 20,5 M€ au titre des quotes-parts d'annuités qu'elle supportait, se rapportant à la compétence voirie, jusqu'en 2033. Les autres communes concernées par ces transferts partiels d'encours pour un capital restant dû d'environ 21 M€ sont Beaufort, Gainneville, La Poterie-Cap d'Antifer et Montivilliers.

Le système de la dette récupérable, ainsi instauré, est sans incidence sur l'encours de la dette. La CULHSM rembourse aux communes la dette que celles-ci supportent encore au titre des compétences transférées.

2. La charge de la dette

En 2020, le poids de la dette portait majoritairement sur le budget transport (38 %) et le budget principal (32 %), et dans une moindre mesure sur celui de l'assainissement (16 %).

Graphique n° 1 : Répartition de la dette en 2020



Source : compte de gestion

L'endettement par habitant (1 039 €) se situe, en 2020, dans la moyenne nationale des communautés urbaines.

Fin 2021, la dette ne présente pas de risque particulier. Les emprunts à taux fixe représentent 70 % de l'encours, avec un taux fixe moyen de 3,09 %.

L'emprunt obligataire de 19,7 M€, contracté en 2012 par la CODAH dans le cadre d'une émission groupée et remboursable *in fine* en 2022, fait l'objet d'un amortissement annuel, que la CULHSM retraite pour l'intégrer dans les dépenses d'investissement.

V. LA GESTION DES SERVICES PUBLICS

La chambre a examiné les conditions dans lesquelles la communauté urbaine exerçait ses compétences en matière de transports urbains et de gestion de l'eau potable.

A. Les transports urbains

La chambre a analysé, d'une part, les conditions d'exercice de la compétence en matière de transports urbains à la suite de la création de la CULHSM et, d'autre part, la suite donnée aux observations qu'elle avait formulées dans son dernier rapport sur la CODAH en 2014.

1. Les priorités d'actions en matière de déplacements

Aux termes de l'article L. 1231-1 du code des transports, la CULHSM est l'autorité organisatrice de la mobilité (AOM) dans son ressort territorial. Par convention de délégation de service public (DSP), la CODAH avait confié la gestion et l'exploitation des services publics de personnes, à l'intérieur du ressort territorial de l'agglomération havraise, pour une durée de six ans à compter du 1^{er} janvier 2018. Au 1^{er} janvier 2019, tous les contrats publics conclus par la CODAH ont été transférés à la communauté urbaine. Le périmètre de la convention de DSP des transports urbains a également été étendu au nouveau ressort territorial de la CULHSM et inclut le canton de Criquetot-l'Esneval et de Caux Estuaire.

L'élargissement de l'offre de transport à la zone portuaire a été regardé comme prioritaire. En effet, avant la création de la CULHSM, le périmètre des transports urbains s'arrêtait aux limites territoriales de l'agglomération havraise (CODAH). De ce fait, la moitié Est de la zone industrielle, notamment les nouveaux parcs logistiques, n'était pas desservie par des services de transports réguliers. Cette situation avait été relevée dans le précédent contrôle de la chambre. Par suite, le service de transports publics « FlexiLia » a été étendu à l'ensemble de la zone industrialo-portuaire en janvier 2020.

Par ailleurs, le transport pour les personnes à mobilité réduite étant identifié comme une attente importante, le transport à la demande pour personnes à mobilité réduite « Mobi'Fil » a été mis en service en juin 2019. De la même manière, le transport à la demande, « Fil'bus », particulièrement adapté aux espaces ruraux denses, a été mis en service en septembre 2019.

Enfin, la desserte des centres-bourgs et des autres pôles générateurs de déplacements (gares, sites touristiques, parcs d'activités...) a complété le champ des priorités.

D'autres démarches ont été engagées comme l'extension du service de location de vélo « LiA Vélos » à l'ensemble du territoire.

Au total, l'offre ainsi étendue a représenté un surcoût d'environ 15 M€.

2. Les relations avec la région Normandie

La région Normandie était, jusqu'à la création de la CULHSM, l'autorité organisatrice des transports sur 37 communes du ressort territorial des agglomérations Caux Seine Agglo et Fécamp Caux Littoral Agglomération. Une convention de transfert de compétence de la région vers la CULHSM a été signée le 17 février 2021. Les services transférés concernent les transports scolaires avec, selon les cas, une prise en charge immédiate par la communauté urbaine ou le maintien de l'intervention de la région. Par ailleurs, certains services transférés sont hors champ des transports scolaires comme les lignes interurbaines qui correspondent à des sections situées exclusivement dans le ressort territorial de la CULHSM.

La convention précitée règle les flux financiers entre les deux collectivités, sur la base, en provenance de la région, des charges constatées lors de l'année scolaire 2017/2018, soit un total de 1,35 M€.

A l'inverse, afin d'organiser au mieux sa pleine prise de compétence, la CULHSM a demandé à la région d'organiser le fonctionnement des services routiers de personnes de son ressort jusqu'au 31 juillet 2022. Le montant annuel de la compensation qui en découle a été chiffré à 1,39 M€ sur la base des prix des marchés de transport en 2019, hors actualisation.

3. Les relations avec la SNCF et les autres communes

La communauté urbaine a noué des relations contractuelles avec SNCF Mobilités dans le cadre de l'exploitation de la « Léopard'Express Régional » (LER) et avec certaines communes, autorités organisatrices de second rang, pour les transports scolaires. Ainsi, elle a délégué la compétence dans ce domaine aux communes d'Oudalle et de Sandouville.

4. Un plan de déplacement urbain en attente de mise à jour

La loi d'orientation des mobilités (LOM) a transformé le "plan de déplacements urbains" (PDU) en "plan de mobilité" (PDM), avec une application au 1^{er} janvier 2021. Ce changement consacre également un élargissement du champ de compétences des autorités organisatrices de la mobilité. Dans ce cadre, ces dernières peuvent être amenées à soutenir ou organiser directement différents services au sein de son ressort territorial :

- transports réguliers (urbains ou non urbains) ;
- transports à la demande ;
- transports scolaires ;
- services relatifs aux mobilités actives (surtout service de location de vélo) ;
- services relatifs aux usages partagés des véhicules terrestres à moteur (autopartage, covoiturage) ;
- services de mobilité solidaire.

Le PDU actuel 2012-2022, structuré en huit orientations déclinées en 19 actions, se fixait des orientations volontaristes, avec la réduction de 11 points des déplacements automobiles, passant de 55,3 % à 44,3 % au profit des transports en commun (+ 6,7 points), du vélo (+ 1,8 point), de la marche à pied (+ 1,5 point) et des déplacements dans le cadre de plans de déplacement d'entreprises (+ 1 point).

Il n'a pas été modifié pour prendre en compte les nouvelles communes et le passage en communauté urbaine.

5. Les enjeux environnementaux

Le bilan du schéma de cohérence territoriale (SCoT), présenté au conseil communautaire le 30 septembre 2020, évoque les mesures réalisées pour la prise en compte des enjeux environnementaux.

S'agissant plus particulièrement des transports, le bilan du SCot traduit un effort d'équipement visant à promouvoir des modes de transport moins polluants (station à hydrogène permettant d'alimenter environ 13 véhicules, flotte de 7 véhicules fonctionnant à l'hydrogène, bornes de recharge pour véhicules électriques, accroissement des pistes et bandes cyclables).

Par ailleurs, le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) se fixe comme objectif de « proposer des moyens de déplacement alternatifs à la voiture,

complémentaires, attractifs et sécurisés, pour parer au "tout-automobile" et limiter la pollution atmosphérique ».

Dans ce cadre, le bilan du SCot mentionne des objectifs de fréquentation des transports en commun (autour de 50 000 usagers/jour) qui ont été rapidement dépassés avec 30 millions de voyages en 2016, dont 45 % pour le seul tramway.

6. La mesure de la satisfaction des usagers

Depuis 2018, la CODAH puis la CULHSM ont réalisé au moins une enquête annuelle auprès des usagers du réseau. Des enquêtes portant sur la fraude sont également conduites annuellement, de même qu'une enquête portant sur l'information des voyageurs, la propreté des véhicules et l'accessibilité.

Enfin, les résultats de l'enquête relative à la ponctualité, portant sur le réseau de bus et de tramway, sont également transmis trimestriellement par le délégataire.

Globalement (cf. annexe n° 1), on observe que si les taux de satisfaction sont conformes voire supérieurs aux objectifs contractuels du délégataire pour la propreté et la ponctualité, l'atteinte de ces objectifs peut possiblement résulter d'un relatif manque d'ambition de la CULHSM (87 % pour la ponctualité, 92 % pour la propreté). En revanche, les taux de satisfaction concernant l'accessibilité sont systématiquement inférieurs aux objectifs contractuels assignés au délégataire (cf. développements *infra*).

7. La fraude

Au terme du précédent contrôle sur la CODAH, la chambre avait recommandé à l'EPCI de reprendre les études d'évaluation de la fraude réelle, afin de satisfaire à ses engagements contractuels et de pouvoir suivre les objectifs assignés au délégataire. La CODAH s'était engagée, dans sa réponse, à réaliser une telle étude d'ici à la fin de l'année 2014.

a. L'évaluation de la fraude

L'évaluation de la fraude est, d'une part, confiée à un cabinet extérieur et, d'autre part, réalisée trimestriellement par le délégataire. Dans ce cadre, celui-ci doit observer un taux de contrôle minimum par an fixé à 2,25 %.

En 2019 et 2020 ces objectifs n'ont pas été atteints (en 2020 du fait principalement de la situation sanitaire qui a eu un impact important sur la fréquentation).

Entre 2019 et 2020, la baisse du taux de fraude observée peut s'interpréter comme la résultante des efforts déployés par la CULHSM et le délégataire.

b. Les actions de lutte contre la fraude

La CULHSM a mené des actions visant à lutter contre la fraude. Parmi celles-ci figurent, notamment, l'élargissement du contrôle à l'ensemble du territoire, le paiement immédiat de l'amende au contrôleur, l'intéressement du personnel concerné aux résultats constatés, ou encore, depuis 2020, le rapprochement avec les services de police et du procureur de la République.

8. La sécurité

Lors du précédent contrôle, la chambre invitait la CODAH à faire évoluer les objectifs et le suivi de la sécurité dans les transports en commun en prenant davantage en compte le point de vue de l'usager.

Le délégataire est tenu de fournir mensuellement un état récapitulatif des actes d'insécurité (accidents, agressions, menaces, « événements voyageurs », etc.), par le biais d'un tableau de bord. Des actions de prévention sont régulièrement mises en œuvre sur le réseau de transports en commun, avec des campagnes de communication et le déploiement d'une vitre « anti-agression » dans les bus. En outre, un travail de prévention est mené en partenariat avec la police municipale et le conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance.

Il demeure que sur la période, si on exclut l'année 2020, atypique du fait de la situation sanitaire, on observe une relative stabilité des actes recensés, quelle que soit leur nature.

Tableau n° 10 : Actes d'insécurité recensés entre 2018 et 2019

	2018	2019	2020
Accidents et sinistres	154	151	111
Vandalismes	27	33	29
Agressions physiques	12	13	4
Menaces	67	70	71

Source : CULHSM

9. L'accessibilité et la prise en compte du résultat

Lors du précédent contrôle de la CODAH, la chambre constatait qu'un important travail restait à réaliser, notamment pour l'accessibilité des lignes de la LER et des points de vente.

La loi n° 2005-102 du 11 février 2005 sur l'égalité des droits et des chances prévoit que la chaîne du déplacement, qui comprend le cadre bâti, la voirie, les aménagements des espaces publics, les systèmes de transport et leur intermodalité, est organisée pour permettre son accès aux personnes handicapées ou à mobilité réduite.

Il ressort des questionnaires évoqués *supra* un taux de satisfaction constamment bas (moins de 84 % en 2019 et 2020, pour un objectif de 98 %).

La CODAH s'est toutefois dotée d'un schéma directeur (Sd'AP) qui recense les travaux d'accessibilité pour trois ans. En septembre 2018, on dénombrait, à l'échelle de la CODAH, 271 arrêts accessibles sur 263 inscrits dans le cadre du Sd'AP.

In fine, 306 arrêts devaient être réalisés, avec un coût annuel de 750 000 € TTC.

*

Au total, depuis la création de la CULHSM, le périmètre du réseau de transports urbains s'est élargi pour prendre en compte les besoins des nouvelles communes membres mais également pour desservir des zones jusqu'alors exclues comme le complexe industrialo-portuaire. La lutte contre la fraude et pour l'amélioration de la sécurité a été renforcée sans

que ces actions obtiennent à ce stade des résultats probants. De la même manière, les actions en faveur de l'accessibilité ne se traduisent pas encore par un taux de satisfaction à la hauteur des objectifs que s'est fixés la CULHSM. S'agissant des enjeux environnementaux, la communauté urbaine a procédé à l'acquisition d'équipements destinés à améliorer ses résultats en matière de lutte contre la pollution.

B. La gestion de l'eau potable

Par l'intermédiaire de sa direction du « cycle de l'eau », la CULHSM organise la production et la distribution de l'eau sur l'ensemble de son territoire. Exploitante des services publics de l'eau potable, soit en régie, soit dans le cadre de DSP, elle est également concessionnaire de réseau en distribuant de l'eau potable et industrielle pour le compte du grand port maritime.

Elle assure, ainsi, l'alimentation en eau de 268 912 habitants³⁴ correspondant à 139 611 abonnés sur l'ensemble de son territoire.

Lors de la création de la communauté urbaine, les six structures qui assuraient la compétence en matière d'eau potable ont été intégrées au sein de la direction « cycle de l'eau ». Par ailleurs, les communes de Bordeaux-Saint-Clair et Bénouville ont été détachées du SIAEPA de Fécamp Sud-Ouest pour être gérées directement par la CULHSM. Deux modes de gestion différents sont représentés selon les modalités décrites dans le tableau ci-dessous :

Tableau n° 11 : Les modes de gestion de l'eau potable

Secteur	Nb de communes	Nb d'abonnés	Nb d'habitants desservis	Mode de gestion	Date de fin de contrat	Longueur Réseau	Rendement Réseau	Ind. Con. Patrim.	Ind. Lin. De perte	Facture 120 m3	Volume facturé (m3)
Ex CODAH	8	107 994	204 028	régie		994,4	79,79%	106	9,79	288	9 888 817
Ex CODAH	10	15 677	33 983	DSP	31/12/2021	417,5	75,14%	92	5,32	288	1 573 911
Ex SIAEPA Saint-Romain Nord Ouest	3	1 181	2 791	DSP	31/03/2029	61,2	85,52%	95	1,07	261	120 713
Ex SIAEPA Saint-Romain de Colbosc	6	3 819	8 494	DSP	01/03/2022	149,3	77%	91	3,35	335	437 117
Ex SIAEPA Région de La Cerlangue	6 (+1)	2 553	3 732	DSP	31/12/2021	106,6	82,69%	95	2,34	270	268 535
Ex SIAEPA de Criquetot-L'Esneval	19	6 703	15 885	DSP	09/05/2022	239,0	76,18%	93	3,23	278	725 716
Etretat	1	1 252	1 346	DSP	31/12/2021	16,2	80,92%	95	5,82	320	131 355
Benouville/ Bordeaux - Saint-Clair	2	432	860	DSP	31/12/2023	20,9	77,71%	91	1,94	301	43 408
TOTAL		139 611	271 119			2005,1					13 189 572

Source : RPQS 2020

En vertu des dispositions de l'article L. 5211-41-3 du CGCT, les contrats de délégation précédemment conclus par les collectivités ont été transférés à la CULHSM et se poursuivent jusqu'à leur terme.

1. La connaissance et la performance des réseaux

a. La connaissance du réseau

La direction du cycle de l'eau dispose de nombreux outils lui permettant d'avoir une connaissance des ouvrages existants et de déclarer les ouvrages au guichet unique

³⁴ RPQS 2020.

INERIS³⁵. Ces outils visent, notamment, à permettre aux exploitants de répondre aux déclarations de projet de travaux. La base de données ainsi constituée peut être interrogée à tout instant.

Les exploitants effectuent une mise à jour annuelle rendant compte des travaux de branchement (créations, modifications, suppressions), d'entretien ou de réparations, qui est intégrée dans le descriptif.

Si l'indice de connaissance et de gestion patrimoniale des réseaux d'eau potable, qui s'établit entre 106 et 91 pour l'année 2020, en fonction du territoire concerné, apparaît globalement satisfaisant³⁶, dans le détail, la communauté urbaine a précisé ne pas disposer de toutes les informations relatives aux réseaux implantés sur le territoire des anciennes communautés de communes de Criquetot-l'Esneval et de Caux Estuaire.

La chambre recommande donc à la CULHSM de parfaire sa connaissance du réseau en intégrant les éléments situés sur ces anciens EPCI.

b. La performance des réseaux

Les indicateurs de performance associés au service d'eau potable permettent de mesurer les performances et le niveau de pertes en eau sur le réseau de distribution, c'est-à-dire entre les ouvrages de production ou réservoirs et les compteurs des abonnés.

Le rendement du réseau de distribution correspond au rapport entre, d'une part, le volume d'eau consommé par les usagers (particuliers, industriels) et le service public (pour la gestion du dispositif d'eau potable) et, d'autre part, le volume d'eau potable introduit dans le réseau de distribution. Plus cet indicateur est élevé, moins les pertes par fuites sont importantes.

Le tableau qui suit montre que tous les secteurs sont au-dessus du seuil minimal, fixé par l'article L. 2224-7-1 du CGCT.

Tableau n° 12 : Rendement du réseau

	Ex CODAH	Ex CODAH	Ex SIAEPA Saint-Romain Nord Ouest	Ex SIAEPA Saint-Romain de Colbosc	Ex SIAEPA Région de La Cerlangue	Ex SIAEPA de Criquetot-L'Esneval	Etretat	Benouville/Bordeaux - Saint-Clair
Rendement (%)	79,79	75,14	85,52	77	82,69	76,18	80,92	77,71
Indice Linéaire de consommation (m3/km/j)	38,99	16,08	6,32	11,22	11,16	10,31	24,71	6,78
Seuil minimal	72,798	68,216	66,264	67,244	67,232	67,062	69,942	66,356

Source : CULHSM

La CULHSM a indiqué vouloir tendre vers l'objectif de 85 %, à terme, pour tous les secteurs. Pour ce faire, le renouvellement des canalisations est un important levier. Dans cette perspective, un schéma directeur lancé fin 2021 cible les secteurs à risques de défaillance et identifie les éléments du réseau les plus sensibles.

³⁵ Le guichet unique est une plateforme internet destinée aux concessionnaires de réseaux et permettant de recenser les informations nécessaires sur leurs ouvrages aériens, souterrains et subaquatiques afin de garantir la sécurité des biens et des personnes lors de la réalisation de chantiers.

³⁶ Cet indicateur évalue, sur une échelle de 0 à 120, à la fois le niveau de connaissance du réseau et des branchements et l'existence d'une politique de renouvellement pluriannuelle du service d'eau potable. Valorisé à 40 points ou plus, il traduit l'existence du descriptif détaillé de transport ou de distribution d'eau du service exigé par la réglementation au 31 décembre 2013, donc à compter de l'exercice 2013.

L'indice linéaire des pertes en réseau (ILP) évalue, en les rapportant à la longueur des canalisations (hors branchements), les pertes par fuites sur le réseau de distribution. Il varie sensiblement en fonction des modes de consommation.

Tableau n° 13 : Indice linéaire des pertes en réseau

	ILP Primaire (en m ³ /j/km)		
	Consommation rurale (<10 m ³ /j/km)	Consommation intermédiaire (10 à 30 m ³ /j/km)	Consommation urbaine (>30 m ³ /j/km)
Bon	< 1,5	< 3	< 7
Acceptable	1,5 à 2,5	3 à 5	7 à 10
Médiocre	2,5 à 4	5 à 8	10 à 15
Mauvais	> 4	> 8	> 15

Source : CERC Normandie 2016

Cet indice varie de 1,07 à 9,79 pour l'ensemble des secteurs de la CULHSM.

Afin de limiter les fuites et pertes en eau sur le réseau, la CULHSM dispose de compteurs de sectorisation. Ce dispositif permet d'analyser et de cibler les conduites à inspecter pour localiser les fuites et les interventions curatives à effectuer.

En 2020, l'inspection de 158,89 km de réseau a permis la réparation de 668 fuites sur l'ensemble des services³⁷.

2. La protection de la ressource

Pour éviter les pollutions de la ressource en eau, l'article L. 1321-2 du code de la santé publique rend obligatoire, pour chaque point de prélèvement (captage), l'existence de périmètres de protection. Ces périmètres sont délimités après étude hydrologique et avis d'un hydrogéologue agréé en matière d'hygiène publique. Ils font l'objet d'une enquête publique suivie d'un arrêté préfectoral de déclaration d'utilité publique (DUP) qui fixe les conditions de réalisation, d'exploitation et de protection du captage.

Les travaux que prescrit l'acte de DUP doivent être réalisés par le bénéficiaire de la déclaration, soit, en règle générale, la collectivité.

L'ensemble des périmètres immédiats des points de captage exploités par la CULHSM ont été clôturés avant 2018.

Par ailleurs, depuis une dizaine d'années, la CODAH puis la CULHSM ont réalisé des études hydrogéologiques approfondies afin, d'une part, de comprendre le fonctionnement effectif de la circulation souterraine des eaux situées au sein du plateau de la pointe de Caux, et, d'autre part, de délimiter les différents bassins d'alimentation de captage desservant l'ensemble des points de prélèvement. Ces études ont conduit à étendre considérablement les surfaces jusqu'alors connues de ces bassins d'alimentation de captage pour aboutir à une surface cumulée de près de 500 km².

³⁷ RPQS 2020.

En lien avec l'ARS et le bureau de recherches géologiques et minières (BRGM), la CULHSM a travaillé sur une méthode permettant la mise en œuvre de périmètres de protection « satellites » intégrant la réalité des écoulements souterrains, avec des zones parfois éloignées du site de captage, qui représentent un risque plus important que des secteurs situés à proximité.

Cette approche ne manquera pas d'avoir une incidence sensible sur le budget annexe de l'eau potable, qui viendra s'ajouter aux dépenses engendrées par la prise en compte des normes à venir en termes de traitement³⁸.

Au titre de la préservation de la quantité de la ressource, la CULHSM a développé des actions visant à optimiser la consommation d'eau nécessaire aux processus (cycles de lavage) et aux services. Par ailleurs, des protocoles et moyens spécifiques existent pour assurer une rapidité d'intervention en cas de fuites.

S'agissant de la préservation de la qualité de la ressource, l'EPCI a signé de nombreuses conventions (139 au total) avec les agriculteurs ou des organismes professionnels agricoles visant à améliorer les pratiques agro-environnementales.

3. L'obligation de surveillance par l'autorité publique propriétaire du captage

Les lois n° 2009-967 du 3 août 2009 et n° 2010-788 du 12 juillet 2010, puis la 2^{ème} conférence environnementale, ont fixé comme objectif la protection de mille captages prioritaires à usage d'eau potable pour lesquels une aire d'alimentation doit être définie et des plans d'actions doivent être élaborés afin de participer à la lutte contre les pollutions diffuses (nitrates, produits phytosanitaires), notamment d'origine agricole.

En Normandie, 97 captages d'eau potable ont été identifiés comme prioritaires. Ils ont été sélectionnés suivant plusieurs critères :

- vulnérabilité de la ressource et donc de la qualité de l'eau brute prélevée ;
- population desservie par l'ouvrage ;
- caractère unique de la ressource ;
- aspect stratégique du captage au vu des aménagements futurs.

Trois captages gérés par la CULHSM sont classés prioritaires au sens du Grenelle et cinq au sens de la conférence environnementale.

Des plans d'actions donnent lieu à des autorisations de programme. Les enjeux sont répertoriés par zone de protection des aires d'alimentation de captages (ZPAAC) (phytosanitaires, turbidité, nitrates).

Il demeure cependant que la CULHSM n'a pas de pouvoir de contrôle³⁹. Elle est opérateur au titre des mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC) qui permettent d'accompagner les exploitations agricoles qui s'engagent dans le développement de pratiques combinant performance économique et performance environnementale ou dans le maintien de telles pratiques lorsqu'elles sont menacées de disparition. Cela implique, notamment, de fournir tous les ans un bilan aux exploitants agricoles.

³⁸ Directive (UE) 2020/2184 du Parlement européen et du Conseil. Le 16 décembre 2020, les instances européennes ont adopté la nouvelle directive sur la qualité de l'eau potable. Elle devait être transcrite en droit français dans les deux ans qui suivent son adoption, soit d'ici janvier 2023.

³⁹ Le pouvoir de contrôle relève, entre autres, de la direction départementale des territoires et de la mer (DDTM).

4. Le budget d'entretien et la stratégie déployée par la CULHSM en matière d'investissement

Comme précisé *supra*, la CULHSM a lancé la réalisation sur l'ensemble de son territoire d'un schéma directeur d'alimentation en eau associée notamment à une étude patrimoniale, afin de répondre aux exigences réglementaires. L'objectif est d'établir un programme d'actions et d'investissements venant prendre le relais de la programmation précédente, à l'horizon 2040 et au-delà, notamment sur le volet renouvellement des réseaux d'eau.

a. La nature des travaux réalisés

Entre 2018 et 2020, le montant des investissements réalisés par la communauté urbaine s'est élevé à 18,4 M€, soit une moyenne annuelle de plus de 6 M€. Sur la même période, les travaux d'entretien se sont élevés à environ 4 M€.

Environ 10 km de réseau sont créés, renouvelés ou réhabilités par an, soit 0,5 % de la longueur totale du réseau. En d'autres termes, à ce rythme, le renouvellement total prendra 200 ans.

Le financement des investissements a été très largement réalisé par autofinancement.

Tableau n° 14 : Financement des travaux

En €	2018	2019	2020
Montant des travaux de renouvellement réalisés (report de la ligne C tableau 1)	6 200 206	6 167 722	6 001 098
Montant de l'autofinancement	13 300 000	12 180 000	11 570 000
Montant de l'emprunt	-	285 000	200 000
Montant des subventions reçues ¹⁸			
*Dont Agence de l'Eau			56709
*Dont Département			
*Dont Syndicat Interdépartemental			
*Dont Fonds Européens			
*Dont autres (à préciser éventuellement)			

Source : CULHSM

b. Perspectives 2021-2026

Les travaux envisagés pour les cinq ans à venir ainsi que les investissements prévus par le futur schéma directeur « eau potable », dont les conclusions seront connues d'ici cinq ans, représentent un investissement prévisionnel d'environ 61 M€, dont près de 28 M€ pour le renouvellement du réseau.

A ces travaux viendront s'ajouter les réseaux à créer ou à renouveler aux termes des conclusions du nouveau schéma directeur « Eau Potable » qui vient d'être lancé, mais également les déplacements/renouvellements de réseaux liés à la nouvelle ligne de tramway.

Au total, si la CULHSM a déployé une large palette d'outils lui permettant de disposer d'une bonne connaissance de ses réseaux d'eau potable anciennement gérés par la CODAH, il lui appartient de parfaire cette connaissance en intégrant les éléments situés sur les anciennes communautés de communes de Criquetot-l'Esneval et de Caux-Estuaire. Le rendement des réseaux est globalement supérieur au seuil requis sans pour autant atteindre l'objectif de 85 % que la communauté urbaine se fixe à terme. Pour préserver la ressource, cette dernière a développé des actions visant à optimiser la consommation d'eau nécessaire

aux processus (cycles de lavage) et aux services, et des protocoles et moyens propres existent pour assurer une rapidité d'intervention en cas de fuites. De nombreuses conventions ont été signées avec les agriculteurs ou des organismes professionnels agricoles pour améliorer les pratiques agro-environnementales. Sur la période sous revue, le montant des investissements réalisés par la communauté urbaine s'est élevé à 18,4 M€, et les travaux d'entretien à environ 4 M€. Enfin, un schéma directeur d'alimentation en eau est en cours d'élaboration pour proposer un programme d'actions et d'investissements permettant, notamment, à la CULHSM d'orienter les choix d'investissement stratégiques et d'engager une démarche de renouvellement optimisé dans un contexte de maîtrise de l'évolution du prix de l'eau.

VI. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Les contrôles en matière de gestion des ressources humaines ont porté plus particulièrement sur les effectifs, l'organisation du temps de travail, l'absentéisme et les rémunérations.

A. Les effectifs

1. L'évolution des effectifs

Au 31 décembre 2021, la communauté urbaine employait 1 187 agents tous budgets confondus, dont 54 % relevant du budget principal, 27 % du budget « *déchets* », 9 % du budget « *assainissement* », 8 % du budget « *eau potable* », 0,75 % du budget « *transports urbains* » et 0,59 % du budget « *eau zone industrielle* ».

Les effectifs permanents ont progressé de + 41,31 % sur la période sous revue, soit une variation annuelle moyenne de + 9,03 %, dont + 27,40 % entre 2018 et 2019 et + 10,91 % entre 2019 et 2021 en lien avec les transferts d'agents (environ 220 ETP entre 2019 et 2020, dont 128 en provenance de la ville du Havre) et la création de plusieurs postes consécutifs à la création de la nouvelle entité à compter du 1^{er} janvier 2019.

L'effectif a progressé dans toutes les filières au cours de la période. Sont plus particulièrement à souligner les augmentations des filières « *technique* » (+ 35,66 %, dont + 8,32 % depuis 2019) et « *administration* » (+ 46,97 %, dont + 13,78 % depuis 2019).

Les contractuels représentaient 19 % du total des effectifs de la communauté urbaine en 2021. Leur effectif a doublé en deux ans et triplé en trois ans. Cette situation s'explique notamment par le transfert d'une vingtaine d'agents en provenance d'autres collectivités, la réduction du nombre de concours en 2020 en lien avec le contexte sanitaire lié au covid 19, et plus globalement la nécessité de pourvoir les emplois jugés « *en tension* » (métiers techniques, comptabilité, urbanisme, informatique, etc.) ainsi que ceux restés vacants.

Enfin, la part de chacune des catégories est restée globalement stable sur la période sous revue : environ 57 % pour les agents de catégorie C, 24 % pour la catégorie B et 19 % pour la catégorie A⁴⁰.

⁴⁰ Sont comptabilisés dans la catégorie A les quatre emplois de direction (nombre stable sur la période sous revue).

2. Les agents affectés à des services exploités sous forme de services publics industriels et commerciaux

Les agents affectés dans les services publics de l'eau et de l'assainissement, qui représentent environ 20 % du total des effectifs de la communauté urbaine⁴¹, sont soit titulaires, soit contractuels de droit public alors même que ces activités sont exploitées sous forme de SPIC et que les budgets annexes afférents relèvent de l'instruction comptable M49.

Or, en application d'une jurisprudence constante⁴², sauf disposition législative contraire, les personnels des SPIC relèvent du droit privé, à l'exception du directeur du service et de l'agent comptable lorsque ce dernier possède la qualité de comptable public.

Un EPCI gérant un SPIC dépourvu de personnalité morale ne peut donc, en principe, recruter ou employer que des personnels sous contrat de droit privé pour assurer les missions du service.

S'agissant des titulaires, le Conseil d'État a précisé, dans un avis non publié du 3 juin 1986, que les fonctionnaires territoriaux conservaient le bénéfice de leur statut lorsqu'ils étaient affectés « *à tort ou à raison* » dans une régie industrielle et commerciale.

Il en résulte que les fonctionnaires affectés dans un SPIC exploité par une collectivité ou un établissement public doivent obligatoirement être placés dans une des positions statutaires prévues par le code général de la fonction publique autre que la position d'activité (mise à disposition, détachement ou encore disponibilité)⁴³.

Si, ainsi que le souligne l'ordonnateur en réponse aux observations provisoires, les régies concernées, qui ont été transférées de la ville du Havre, bénéficient de l'exception prévue à l'article L. 2221-8 du CGCT en vertu duquel les régies municipales instituées avant le 28 décembre 1926 peuvent conserver la forme de régie simple ou directe sans autonomie financière et que l'article L. 5211-41 du CGCT prévoit la « *continuité juridique* » des droits et obligations des établissements fusionnés, la chambre estime que ces textes ne sont pas de nature à justifier le maintien des situations irrégulières constatées.

Il appartient en conséquence à la CULHSM de régulariser la situation des agents publics – titulaires et non titulaires – affectés dans les différents SPIC relevant de sa gestion.

B. L'organisation du temps de travail

1. La formalisation du temps de travail

Si un protocole d'accord relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail a bien été signé avec les organisations syndicales en décembre 2001, ce document ne correspond plus aux pratiques actuellement en place au sein de la communauté urbaine.

Jusqu'au 1^{er} janvier 2022, l'organisation du temps de travail des agents de la communauté urbaine reposait essentiellement sur un règlement intérieur validé par le comité technique le 28 février 2011, non présenté au conseil communautaire. Très complet, ce règlement, qui aborde les principaux sujets liés au temps de travail, comportait néanmoins plusieurs irrégularités par rapport à la réglementation.

Afin d'y remédier, l'établissement public a adopté une nouvelle délibération-cadre le 8 juillet 2021, après avis favorable du comité technique du 23 juin 2021, prévoyant une série

⁴¹ 213,55 équivalents temps plein travaillé au 31 décembre 2021.

⁴² Voir : Conseil d'État, 26 janvier 1923, de Robert Lafrégeyre, n° 62529 et 8 mars 1957, Jalenques de Labeau, n° 15219.

⁴³ Voir : réponse du ministre de la fonction publique du 26 mai 2016.

de mesures qui sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2022, dont le passage aux 1 607 heures annuelles (cf. point suivant), l'instauration de cycles de travail dont un cycle en 36 heures permettant de bénéficier de 6 jours de RTT, une pause méridienne de 30 minutes contre 45 minutes précédemment ou encore la mise en place du pointage.

Un règlement intérieur validé par le comité technique le 15 décembre 2021 a également été élaboré et des règlements intérieurs particuliers sont actuellement en cours de négociation avec les partenaires sociaux.

En tout état de cause, la délibération précitée du 8 juillet 2021 contient toujours plusieurs mesures irrégulières, notamment sur le plan indemnitaire (cf. *infra*).

2. Le respect de la durée légale du travail

Jusqu'au 1^{er} janvier 2022, la durée légale du travail (35 heures par semaine et 1 607 heures par an) n'a pas été respectée au sein de la communauté urbaine du Havre en raison de l'attribution aux agents de jours de congés supplémentaires non prévus par la réglementation.

Sur la période sous revue, l'EPCI a accordé en moyenne :

- pour les agents de l'ex-CODAH, cinq jours de congés dérogatoires dont deux au titre des « *ponts* » et quatre au titre des « *congés d'ancienneté* »⁴⁴ ;
- pour les agents transférés de la commune de Montivilliers (depuis 2019), six jours de congés dérogatoires au titre des « *ponts* » ;
- pour les agents transférés de la commune d'Harfleur (depuis 2019 également), sept jours de congés dérogatoires dont quatre au titre des « *ponts* » et trois au titre des « *congés d'ancienneté* ».

Les agents provenant de la CODAH et de la commune d'Harfleur bénéficiaient également respectivement de douze et cinq jours de congés supplémentaires au moment de leur départ en retraite (« *jours retraite* »).

Selon les estimations de la chambre, les écarts à la réglementation de la communauté urbaine en matière de temps de travail ont représenté chaque année, sur la période sous revue, l'équivalent de 29 ETP⁴⁵, soit une dépense moyenne d'environ 1,55 M€ par an⁴⁶.

Tableau n° 15 : Estimation des surcoûts liés à l'absence de respect des durées annuelles de travail

En ETP	Durée légale	Heures travaillées	Écarts	Nombre (en ETP)	Perte horaire	Surcoût (en ETP)
<u>Ex-CODAH</u>	1607	1 561	-46	970	-44620	-27,77
<u>Ex-Montivilliers</u>		1 500	-107	16	-1712	-1,07
<u>Ex-Harfleur</u>		1 547	-60	4	-240	-0,15

Source : CRC d'après les données de l'EPCI

⁴⁴ Si le règlement intérieur précité de 2011 mentionne une durée annuelle de 1 582 heures, celle-ci ne prend en compte que les trois jours accordés au titre des ponts et non les quatre jours accordés en moyenne au titre de l'ancienneté, dont le détail figure pourtant dans la fiche n° 13 « *Les congés ancienneté* ». Selon ce document, étaient accordés de 1 à 9 jours en fonction de l'ancienneté de l'agent (de 1 à 45 ans).

⁴⁵ Méthode retenue : perte horaire (ETP * écarts) / obligation annuelle de travail.

⁴⁶ Méthode retenue : surcoût en ETP * coût moyen ETP (dépenses de personnel/ETP), soit en l'espèce : 28,98 * 53 647 €.

Si la communauté urbaine a décidé, par délibération précitée du 8 juillet 2021, de se conformer aux dispositions de l'article 47 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 qui supprime les régimes dérogatoires antérieurs à la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 et impose aux collectivités de mettre en place une durée annuelle de 1 607 heures au plus tard le 1^{er} janvier 2022, cette délibération prévoit un mécanisme de « *compensation suite à la perte d'un certain nombre de congés* » négocié avec les partenaires sociaux.

Ainsi, les agents disposant de quatre jours d'ancienneté (ou plus) ou des douze « *jours retraite* » précités au 1^{er} janvier 2022 bénéficient d'une compensation indemnitaire à raison de 90 €⁴⁷ pour chaque jour de congé au-delà du troisième jour.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a soutenu que ce régime ne pouvait être contesté dans la mesure où il n'était pas mentionné par le dispositif de la délibération du 8 juillet 2021 précitée et qu'il était intégré à l'IFSE au titre de la reconnaissance de l'expérience professionnelle.

La chambre estime toutefois que les motifs de la délibération prévoyant cette compensation constituent le support nécessaire du dispositif et que ce mécanisme, dont le coût est estimé par l'EPCI à 85 600 € en 2022, tous budgets confondus, apparaît dépourvu de base légale. En effet, d'une part, ni la loi du 6 août 2019 ni les travaux parlementaires ayant précédé l'adoption du texte n'ont prévu la possibilité d'une telle compensation ; d'autre part, il est attribué indépendamment du niveau de responsabilité et d'expertise requis dans l'exercice des fonctions des agents, condition pourtant exigée par l'article 2 du décret n° 2014-513 du 20 mai 2014.

C. L'absentéisme⁴⁸

1. L'évolution du taux d'absentéisme⁴⁹

Le taux d'absentéisme, tous personnels confondus, a connu une évolution défavorable entre 2019 et 2020⁵⁰, passant de 8,78 à 12,22 %. Depuis 2019, le nombre de jours ouvrés d'absence tous motifs confondus est passé de 29 513 à 42 620, soit une progression de + 44,41 % en dépit de la baisse observée du nombre de journées d'absence pour cause de maladie professionnelle (de 1 018 à 564, soit - 44,60 %).

Cette situation s'explique principalement par le contexte sanitaire qui a conduit à accorder de très nombreux jours d'absence au titre des ASA (+ 10 496) ainsi qu'à une augmentation significative du nombre de jours d'arrêt pour cause d'accidents du travail (de 5 272 à 6 546, soit + 24,17 %), en lien notamment avec la baisse du nombre de commissions de réforme en 2020 (deux au lieu de quatre en temps normal).

Au total, l'absentéisme dit compressible⁵¹ représente 19 000 jours d'absence en moyenne par an (équivalant à 85,97 ETP en continu), soit une dépense pour la collectivité d'environ 4,61 M€⁵².

⁴⁷ Ce montant correspond à la moyenne des salaires bruts journaliers des agents pouvant bénéficier du dispositif.

⁴⁸ Selon le réseau ANACT/ARACT, l'absentéisme caractérise « toute absence qui aurait pu être évitée par une prévention suffisamment précoce des facteurs de dégradations des conditions de travail entendus au sens large : les ambiances physiques mais aussi l'organisation du travail, la qualité de la relation d'emploi, la conciliation des temps professionnel et privé, etc. »

⁴⁹ La méthode de calcul retenue est la suivante : nombre de journées d'absence * (5/7 * 100) / (ETP * jours ouvrés).

⁵⁰ L'EPCI n'ayant pas réussi à produire des données fiables pour l'exercice 2018, il n'a pas été possible de recalculer le taux d'absentéisme pour cet exercice.

⁵¹ Selon la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) du ministère des affaires sociales, l'absentéisme compressible regroupe essentiellement les absences pour maladie ordinaire et les accidents du travail-maladies professionnelles (AT-MP).

⁵² Méthode retenue : coût moyen ETP (53 647 €) * [nombre de jours d'absence moyen (18 999,5) / 221] = 4 612 064 €.

La crise sanitaire, qui a engendré des retards d'expertise, explique également en grande partie l'augmentation de l'absentéisme incompressible observée entre 2019 et 2020 (+ 16 %) liée à l'évolution défavorable du nombre de jours d'absence de longue maladie (de 7 072 à 8 279, soit + 17 %).

2. La politique de remplacement

Les remplacements, qui concernent prioritairement les agents en arrêt de longue durée (maladie, maternité, etc.), sont autorisés directement par les services dans le cadre d'une enveloppe ventilée par direction.

Une enveloppe complémentaire gérée directement par la DRH est également prévue afin de faire face à des absences de longue durée plus nombreuses que prévu dans une direction.

La direction du cycle des déchets bénéficie en outre d'un système de remplacements spécifique lié aux risques auxquels sont exposés les agents, reposant sur un « *vivier de remplaçants* » recrutés par contrat à durée déterminée susceptibles d'être appelés pour des missions à la journée, la semaine ou au mois en fonction des absences constatées.

Sur la période sous revue, le nombre d'heures de remplacement a augmenté de plus de 15 % en raison notamment de l'absentéisme précédemment évoqué auquel se sont ajoutées les ASA pour vulnérabilité qui ont concerné plus de vingt agents au sein du service « *collecte des déchets* », lequel représente à lui seul plus de 70 % du total des dépenses de remplacement de la communauté urbaine.

Ces remplacements ont représenté une dépense annuelle moyenne d'environ 1,63 M€ dont 1,18 M€ uniquement pour le budget annexe relatif à la collecte des déchets, soit l'équivalent de 30,36 ETP.

3. Les actions de prévention et de lutte contre l'absentéisme

La communauté urbaine a mis en place différentes actions destinées à prévenir l'absentéisme⁵³. Elle dispose également de plusieurs documents uniques relatifs à l'évaluation des risques professionnels (DUERP) - un par direction - qui n'ont toutefois pas été mis à jour depuis plusieurs années.

Il est rappelé qu'en application de l'article R. 4121-2 du code du travail, l'actualisation du DUERP doit être réalisée au moins chaque année, lors de toute décision d'aménagement important modifiant les conditions de santé et de sécurité ou les conditions de travail, ou lorsqu'une information supplémentaire intéressant l'évaluation d'un risque dans une unité de travail est recueillie.

D. **Les rémunérations**

1. Le RIFSEEP

a. Le cadre général

Le RIFSEEP a été mis en place au sein de la communauté urbaine par plusieurs délibérations du conseil communautaire, dont la dernière en date du 30 septembre 2021. Le

⁵³ Par exemple : visites médicales avec le service de santé au travail, animation d'un réseau d'une dizaine d'assistants de prévention placés au sein des différentes directions, dispositif d'accompagnement et d'écoute avec le concours d'une assistante sociale et de deux psychologues, aménagement de postes et achat de matériels sur la base des recommandations de la médecine de prévention, formations consacrées à la prévention des troubles musculo-squelettiques, etc.

dispositif s'applique à l'ensemble des fonctionnaires titulaires et stagiaires à l'exclusion des agents en activité accessoire, ainsi qu'aux agents contractuels de droit public, sous réserve qu'ils appartiennent aux cadres d'emplois prévus par la délibération instituant le régime indemnitaire de la collectivité⁵⁴.

Les agents non encore éligibles au dispositif bénéficiaient à titre provisoire d'un régime indemnitaire dit « *fonctionnel* » qui a progressivement cessé d'être versé en lien avec la parution des textes prévoyant l'équivalence des corps de la fonction publique d'État avec les cadres d'emplois territoriaux.

Au 31 décembre 2020, l'ensemble des cadres d'emplois présents au sein de l'EPCI bénéficiaient bien du RIFSEEP à l'exception des assistants d'enseignement artistique, qui sont pour le moment toujours exclus du dispositif par les textes.

b. Les irrégularités constatées

Les modalités d'attribution du RIFSEEP appellent néanmoins plusieurs observations.

S'agissant tout d'abord de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE), qui est en réalité constituée de trois indemnités distinctes - une IFSE « *fonctions* » et une IFSE « *technicité-expérience-expertise* » visant à valoriser respectivement l'exercice des missions correspondant à l'emploi occupé ainsi que les contraintes y afférentes, qui sont versées en principe⁵⁵ à l'ensemble des agents bénéficiaires du RIFSEEP, et une IFSE « *sujétions* » réservée aux agents dont le métier figure sur une liste en annexe des délibérations relatives au RIFSEEP - il existe des écarts parfois significatifs entre les montants perçus par certains agents relevant pourtant du même groupe de fonctions⁵⁶.

Il est rappelé qu'en application de l'article 2 du décret n° 2014-513 du 20 mai 2014, le montant de l'IFSE est fixé selon le niveau de responsabilité et d'expertise requis dans l'exercice des fonctions, ce qui implique notamment que les « *groupes 1* » soient réservés aux postes les plus lourds ou les plus exigeants.

S'agissant ensuite du complément indemnitaire annuel (CIA), qui est quant à lui constitué de deux indemnités distinctes – un CIA « *engagement professionnel* » ayant pour objet de reconnaître la mobilisation et l'investissement professionnel agents de la communauté urbaine, et un CIA « *dévouement constant* » réservé à ceux ayant reçu la médaille d'honneur régionale, départementale et communale et aux agents partant à la retraite, les critères retenus ne sont pas conformes aux textes en vigueur et notamment à l'article 4 du décret du 20 mai 2014, qui prévoit que le CIA doit être compris entre 0 et 100 % d'un montant maximal fixé par groupe de fonctions.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué que la communauté urbaine avait fait le choix d'utiliser la notion de « *dévouement constant* » comme condition préalable et objective à l'octroi d'une part du CIA et que dans les deux cas

⁵⁴ Sont concernés les cadres d'emplois suivants : adjoints d'animation et animateurs, éducateurs des activités physiques et sportives, adjoints techniques, agents de maîtrise, ingénieurs en chef, adjoints administratifs, rédacteurs, attachés administrateurs, médecins, auxiliaires de puériculture, et éducateurs de jeunes enfants.

⁵⁵ Selon les différentes délibérations relatives au RIFSEEP au sein de la communauté urbaine : « En cas de recrutement, afin de tenir compte de la technicité, de l'expertise individuelle et de l'expérience de l'agent, ce montant peut être diminué ou ne pas être attribué dès lors que l'agent n'a pas, dans le cadre de son expérience professionnelle antérieure, exercé pendant au moins un an des fonctions comparables à celles qu'il va occuper. »

⁵⁶ Par exemple, en application des barèmes prévu par les annexes aux délibérations relatives au RIFSEEP, les administrateurs territoriaux bénéficient d'une IFSE « *fonctions* » d'un montant de 805 € lorsqu'ils exercent les fonctions de directeur général adjoint ou de directeur des services (groupes de fonctions n° 1) alors que les ingénieurs en chef bénéficient d'une IFSE « *fonctions* » d'un montant de 831 € lorsqu'ils exercent les fonctions de directeur adjoint (groupe de fonction n° 2) et de 1 010 €, soit le même montant que celui de l'IFSE perçue par le directeur général des services, lorsqu'ils exercent les fonctions de directeur général adjoint ou de directeur des services (groupe de fonctions n° 1).

le CIA était versé dans la limite du plafond global des deux parts définies pour le corps équivalent de la fonction publique d'État.

Sans contester ces éléments, la chambre souligne que ce dispositif, dont le montant est estimé à environ 23 000 € par an, vise à donner une base légale à des primes qui en étaient précédemment dépourvues et qu'il est de surcroît contraire au principe de parité des fonctions publiques tel que rappelé à l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

2. Les primes et indemnités irrégulières

Outre le versement d'une nouvelle bonification indiciaire (NBI) aux contractuels et d'une prime de responsabilité dont le cumul avec le RIFSEEP n'est autorisé que depuis l'entrée en vigueur du décret n° 2022-1362 du 26 octobre 2022 représentant une dépense irrégulière d'environ 72 000 € sur la période sous revue, il a pu être constaté que plusieurs agents avaient bénéficié jusqu'en septembre 2020 de primes et indemnités pourtant dépourvues de fondement juridique à l'image de l'indemnité d'exercice de missions des préfectures (IEMP), abrogée par l'article 4 du décret n° 2017-829 du 5 mai 2017, de la prime d'investissement exceptionnel ou des indemnités spéciales et de technicité.

De plus, l'ensemble des agents de la communauté urbaine bénéficie d'une « *prime de fin d'année* » ou d'une « *prime annuelle* », versée en principe au mois de novembre et représentant pour l'EPCI une dépense annuelle d'environ 1,37 M€.

Ces primes correspondent aux dispositifs instaurés au bénéfice des agents de la ville du Havre et de l'ex-communauté de communes « *Caux Estuaire* ».

Il est rappelé qu'en application de l'ancien article 111 de la loi du 26 janvier 1984 désormais codifié à l'article L. 714-11 du code général de la fonction publique, les avantages collectivement acquis ayant le caractère de complément de rémunération que les collectivités et leurs établissements publics ont mis en place avant le 28 janvier 1984 sont maintenus au profit de l'ensemble de leurs agents lorsque ces avantages sont pris en compte dans le budget de la collectivité ou de l'établissement.

Or, en l'espèce, les délibérations produites au cours de l'instruction ne concernent que les personnels transférés de la ville du Havre ou affectés aux services communs ainsi que ceux de l'ex-communauté de communes « *Caux Estuaire* ».

La chambre estime que les primes de fin d'année versées aux agents ayant intégré la communauté urbaine, en dehors des cas de transfert de la ville du Havre et de l'ex-communauté de communes « *Caux Estuaire* », ne constituent pas des avantages collectivement acquis et sont irrégulières. Elle demande en conséquence à l'EPCI de cesser leur versement.

3. Les heures supplémentaires et complémentaires

Sur la période sous revue, les heures supplémentaires et complémentaires, dont le nombre a varié entre 59 828 et 74 237, pour un taux de rémunération d'environ 52 %, ont représenté une dépense moyenne de plus de 752 000 € par an, soit l'équivalent de 14 ETP en continu. Leur versement a donné lieu, durant la période contrôlée, à quatre séries d'irrégularités.

Tout d'abord, alors que les articles 2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 et 3 du décret n° 2020-592 du 15 mai 2020 subordonnent le versement des indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) et le recours aux heures complémentaires donnant lieu à indemnisation mensuelle à la mise en œuvre par l'employeur de moyens de contrôle automatisés permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires et

complémentaires accomplies à l'exception des personnels exerçant hors de leurs locaux de rattachement, et des sites dont l'effectif des agents susceptibles de percevoir des IHTS ou de réaliser des heures complémentaires est inférieur à dix, celles-ci ont été versées sans que l'établissement public dispose d'un tel dispositif.

Ensuite, alors qu'en application de l'article 2 du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991, il incombe à l'assemblée délibérante de fixer de manière précise la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires ouvrant droit aux IHTS, le conseil communautaire a autorisé le versement de telles indemnités par délibération du 13 février 2019 à l'ensemble des fonctionnaires stagiaires et titulaires, ainsi qu'aux agents contractuels de droit public de catégorie B ou C.

Il a également pu être relevé en 2019 de nombreux cas de dépassement du contingent mensuel fixé à 25 heures par l'article 6 du décret du 14 janvier 2002, sans que les représentants du personnel en aient été informés⁵⁷.

Ces situations s'expliquent, selon l'ordonnateur, principalement par la réalisation d'interventions dans le cadre d'astreintes qu'il était impossible d'anticiper, sans toutefois que soit apportée de pièce justificative à l'appui de cette affirmation.

Il est rappelé que si les textes autorisent le dépassement du contingent de 25 heures supplémentaires par mois, ces situations doivent impérativement être justifiées par des circonstances exceptionnelles, s'inscrire dans une période limitée et faire l'objet d'une information immédiate du comité technique compétent.

Enfin, de nombreux agents perçoivent des IHTS tous les mois, parfois pour des montants identiques, qui peuvent apparaître comme des compléments de rémunération déguisés et irréguliers.

Ces situations s'expliquent principalement, selon l'ordonnateur, par les organisations de travail retenues dans certains services, qui impliquent la réalisation d'heures supplémentaires récurrentes (cas des agents des centres de recyclage, de maîtrise de la collecte, des chauffeurs de voirie, ou encore des agents des services techniques faisant partie d'un cycle d'astreintes de 4 à 8 semaines).

Au vu de ce qui précède, la chambre invite l'EPCI à veiller, pour l'avenir, à ce que le dépassement du contingent des 25 heures demeure exceptionnel et limité dans le temps. Elle lui demande également de prendre une nouvelle délibération autorisant le versement des IHTS et l'indemnisation des heures complémentaires conforme à la réglementation en vigueur, ce que s'est engagé à faire l'ordonnateur.

4. Les avantages en nature⁵⁸

Les agents de la CULHSM bénéficient de plusieurs avantages en nature qui sont pris en charge directement par l'EPCI (véhicules, logements) ou par l'intermédiaire du comité des œuvres sociales (chèques-vacances) et représentant une dépense d'environ 200 000 € par an. Les logements de fonction ainsi que les véhicules mis à la disposition de certains agents appellent plusieurs observations.

⁵⁷ Le nombre d'agents ayant dépassé le contingent de 25 heures supplémentaires par mois en 2019 s'élève à 77.

⁵⁸ Sont considérés comme des avantages en nature tous biens ou services fournis par l'employeur et permettant aux salariés de faire l'économie de frais qu'ils auraient dû normalement supporter. Ils constituent, aux termes de l'article L. 242-1 du code de la sécurité sociale et du premier alinéa de l'article 82 du code général des impôts, un élément de rémunération des bénéficiaires et sont, à ce titre, soumis aux cotisations et contributions sociales ainsi qu'à l'impôt sur le revenu.

a. Les logements de fonction

Au 31 décembre 2021, cinq logements de fonction étaient attribués à des agents communautaires, dont deux logements pour nécessité absolue de service correspondant aux emplois d'adjoint au chef de secteur exploitation de l'eau, de responsable de l'usine des eaux « *Radicate* » et d'exploitants de l'usine des eaux « *Saint-Laurent-de-Brévedent* », et trois logements en contrepartie de la réalisation d'astreintes de direction et techniques.

Par sa délibération du 8 février 2019, le conseil communautaire a fixé la liste des emplois pouvant donner lieu à attribution d'un logement de fonction, sans préciser toutefois les avantages accessoires liés à l'usage du logement.

De plus, les arrêtés individuels d'attribution sont parfois signés tardivement et ne mentionnent pas certaines informations pourtant exigées par l'article R. 2124-66 du code général de la propriété des personnes publiques telles que la superficie des locaux mis à la disposition des intéressés, le nombre et la qualité des personnes à charge occupant le logement, ainsi que les charges de la concession.

Enfin, deux logements pour nécessité absolue de service ont été attribués à des agents relevant de la direction des espaces verts sans que la délibération précitée du 8 février 2019 ait été mise à jour.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a précisé que cette anomalie était liée au fait que les agents concernés étaient mis à disposition par la ville du Havre dans le cadre d'un service partagé.

La chambre demande, en tout état de cause, à l'EPCI d'actualiser la délibération déterminant les emplois pour lesquels un logement de fonction peut être attribué et de compléter les arrêtés individuels d'attribution conformément à la réglementation en vigueur.

b. Les véhicules de fonction et de service

Au 31 décembre 2021, soixante et onze véhicules donnant lieu à déclaration d'avantage en nature étaient attribués à des agents par l'établissement public, dont cinq véhicules de fonction et soixante-six véhicules de service. Leur attribution suscite trois difficultés.

La liste des emplois pouvant donner lieu à la mise à disposition d'un véhicule de service avec remisage à domicile, classés par direction, ne semble pas correspondre à la répartition actuelle des véhicules.

Si la délibération autorisant ces véhicules indique que la communauté urbaine prend en charge les dépenses liées à l'utilisation et à l'entretien de l'ensemble de ces véhicules et notamment le coût du carburant, elle ne précise en revanche pas leurs conditions d'utilisation ni les motifs justifiant un tel avantage.

Les conditions d'utilisation des véhicules, en particulier dans le cadre des trajets entre le domicile et le travail, mériteraient d'être mises à jour. En effet, la référence à la note du directeur général des services du Havre et au règlement élaboré par les services de cette ville, invoqués par l'ordonnateur, est manifestement inopérante dans la mesure où ces documents, qui ne concernent pas l'EPCI, ne correspondent guère aux pratiques observées⁵⁹.

⁵⁹ Par exemple, l'article 12 du règlement indique que le « *carburant doit toujours être pris dans les stations municipales* ». De même, l'article 3 prévoit que l'utilisation des « *véhicules de liaison* » dans le cadre des trajets domicile-travail n'est autorisée que dans le périmètre de la ville du Havre et des communes limitrophes.

La chambre demande par suite à l'EPCI de se conformer aux dispositions de l'article L. 5211-13-1 du CGCT, qui impose que les conditions de mise à disposition de véhicules à ses membres ou à des agents de l'établissement public lorsque l'exercice de leurs mandats ou de leurs fonctions le justifie soient fixées annuellement par délibération du conseil communautaire, ce que s'est engagé à faire l'ordonnateur. Au vu du nombre important de véhicules de service avec remisage octroyés, elle l'invite également à élaborer son propre règlement intérieur d'utilisation de ses véhicules.

ANNEXES

Annexe n° 1 : Évolution des principaux agrégats du budget annexe transport

Annexe n° 2 : Tableau d'équilibre général du budget collecte et recyclage de la CULHSM

Annexe n° 3 : Résultats enquête qualité et ponctualité – 2018 - 2020

Annexe n° 4 : Les indicateurs clé (SISPEA)

Annexe n° 1 : Évolution des principaux agrégats du budget annexe transport

En milliers d'euros	CODAH	CU LHSM			Evolution	
	2018	2019	2020	2021	2019 / 2018	2021 / 2019
Chiffre d'affaires	13 903 619	14 018 216	9 887 402	11 997 940	0,6 %	-14,4 %
+ Redevances versées par les fermiers	515 393	525 075	542 791	524 978	1,9 %	0,0 %
+ Autres redevances	0	820 000	776 334	845 000		3,0 %
= Ressources d'exploitation	14 419 013	15 363 290	11 206 527	13 367 918	6,5 %	-13,0 %
+ Ressources fiscales (M4 - M41 - M43 - M44)	41 997 968	44 826 904	43 049 933	47 782 859	6,7 %	6,6 %
= Produit total	56 416 981	60 190 194	54 256 460	61 150 777	6,7 %	1,6 %
- Consommations intermédiaires	3 186 844	3 113 444	5 910 478	3 832 382	-2,3 %	23,1 %
- Impôts, taxes et versements assimilés (sauf personnel)	353 660	349 436	329 050	319 860	-1,2 %	-8,5 %
= Valeur ajoutée	52 876 477	56 727 314	48 016 932	56 998 534	7,3 %	0,5 %
En % du produit total	93,7 %	94,2 %	88,5 %	93,2 %		
- Charges de personnel	300 871	365 034	380 964	543 437	21,3 %	48,9 %
+ Subventions d'exploitation perçues	1 150 913	2 138 093	4 915 153	3 658 219	85,8 %	71,1 %
- Subventions d'exploitation versées (M43)	1 645 502	1 762 368	1 831 282	1 840 779	7,1 %	4,4 %
+ Autres produits de gestion	488 879	187 012	454 011	1 573 263	-61,7 %	741,3 %
- Autres charges de gestion	56 116 578	57 747 946	58 774 597	60 961 435	2,9 %	5,6 %
= Excédent brut d'exploitation (avant subventions d'équipement versées - M43)	-3 546 683	-822 929	-7 600 748	-1 115 635	-76,8 %	35,6 %
En % du produit total	-6,3 %	-1,4 %	-14,0 %	-1,8 %		
- Subventions d'équipement versées (M43)	0	0	0	293 807		
= Excédent brut d'exploitation	-3 546 683	-822 929	-7 600 748	0	-76,8 %	35,6 %
En % du produit total	-6,3 %	-1,4 %	-14,0 %	-2,3 %		
+/- Résultat financier	-2 615 729	-2 519 773	-2 406 850	-2 265 150	-3,7 %	-10,1 %
+/- Résultat exceptionnel (réel, hors cessions)	19 544 315	19 627 926	19 578 669	19 184 883	0,4 %	-2,3 %
= CAF brute avant impôt sur les bénéfices (M4) (M43)	13 381 903	16 285 224	9 571 071	15 510 291	21,7 %	-4,8 %
En % du produit total	23,7 %	27,1 %	17,6 %	25,4 %		
CAF brute	13 381 903	16 285 224	9 571 071	15 510 291	21,7 %	-4,8 %
En % du produit total	23,7 %	27,1 %	17,6 %	25,4 %		
- Annuité en capital de la dette (hors autres dettes)	4 812 241	4 854 170	4 897 627	4 942 668	0,9 %	1,8 %
= CAF nette ou disponible (C)	8 569 662	11 431 054	4 673 445	10 567 623	33,4 %	-7,6 %
En % du produit total	15,2 %	19,0 %	8,6 %	17,3 %	24,9 %	-9,0 %
= Financement propre disponible (C+D)	9 250 187	12 357 914	5 121 336	10 912 852	33,6 %	-11,7 %
Financement propre disponible / Dépenses d'équipement	148,2 %	214,1 %	77,0 %	201,6 %		
Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	6 242 884	5 771 553	6 652 502	5 413 506	-7,5 %	-6,2 %
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	2 534 113	6 586 361	-1 562 520	6 584 576	159,9 %	0,0 %
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	0	0	0		
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement	2 534 113	6 586 361	-1 562 520	6 584 576	159,9 %	0,0 %

Source : comptes de gestion / retraitement CRC

Annexe n° 2 : Tableau d'équilibre général du budget collecte et recyclage de la CULHSM

en milliers d'euros	CODAH	CU LHSM			2019/	2021/
	2018	2019	2020	2021	2018	2019
Produits de gestion (A)	35 492	37 946	38 541	40 328	7 %	6 %
Charges de gestion (B)	33 766	40 683	38 823	41 053	20 %	1 %
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	1 727	- 2 737	- 281	- 725	-258 %	-74 %
+/- Autres produits et charges excep. réels	4 413	4 453	3 837	3 227	1 %	-28 %
+/- Résultats financiers				- 27		
= CAF brute	6 139	1 716	3 555	2 475	-72 %	44 %
- Annuité en capital de la dette	6	6	6	121		
= CAF nette ou disponible (C)	6 133	1 710	3 549	2 354	-72 %	38 %
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	929	949	1 388	2 327	2 %	145 %
+ Subv. d'inv. reçues hors attributions de compensation	0	0	110	191		
+ Produits de cession	70	23	67	7		
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	999	972	1 565	2 525		
= Financement propre disponible (C+D)	7 132	2 682	5 114	4 879	-62 %	82 %
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	6 306	7 998	14 576	10 999		
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	765	- 5 317	- 9 462	- 6 120		
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	- 21	21	- 8	- 1		
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)				10 000		
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	744	- 5 296	- 9 470	3 879	-812 %	-173 %
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de		0	0	10 000		
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net		-5 295 546	-9 469 911	3 879 218		

Source : compte de gestion / retraitement CRC

Annexe n° 3 : Résultats enquête qualité et ponctualité – 2018 - 2020

2018	Objectifs contractuels	Mesures			
		Trim. 1	Trim. 2	Trim. 3	Trim. 4
Propreté	92 %	-	97,00 %	99,25 %	99,63 %
Information	95 %	-	88,79 %	75,70 %	95,61 %
Accessibilité	98 %	82,31 %		89,15 %	

Ponctualité au départ	95 %	97,40 %	96,90 %	96,70 %	96,10 %
Ponctualité en ligne	86 %	92,80 %	91,50 %	91,80 %	89,60 %

2019	Objectifs contractuels	Mesures			
		Trim. 1	Trim. 2	Trim. 3	Trim. 4
Propreté	92 %	99,00 %	98,75 %	99,00 %	98,75 %
Information	95 %	93,85 %	92,97 %	90,30 %	96,90 %
Accessibilité	98 %	83,93 %		83,78 %	

Ponctualité au départ	95 %	97,00 %	97,20 %	97,30 %	97,50 %
Ponctualité en ligne	87 %	93,10 %	92,70 %	92,00 %	91,50 %

2020	Objectifs contractuels	Mesures			
		Trim. 1	Trim. 2	Trim. 3	Trim. 4
Propreté	92 %	99,25 %	99,25 %	99,38 %	99,50 %
Information	95 %	96,18 %	96,83 %	96,24 %	97,83 %
Accessibilité	98 %	82,50 %		82,50 %	

Ponctualité au départ	95 %	97,40 %	96,80 %	96,20 %	97 %
Ponctualité en ligne	87 %	92,20 %	92,60 %	92,80 %	93,20 %

Source : CULHSM

Annexe n° 4 : Les indicateurs clé (SISPEA)


Code indicateur	Nom de l'indicateur	Unité	2020							
			Régie	ex CODAH DSP	SIAEPA de St Romain	SIAEPA de St Romain	SIAEPA de la	SIAEPA de Criquetot	Benouville+ Bordeaux St	Etretat
D. 101.0	Estimation du nombre d'habitants desservis	hab.	204028	33983	8494	2791	3732	15885	860	1346
P101.1	Taux de conformité des prélèvements sur les eaux distribuées réalisés au titre du contrôle sanitaire par rapport aux limites de qualité pour ce qui concerne la microbiologie	%	99,78	100	100	100	100	100	100	100
P101.1 a	Nombre de prélèvements réalisés en vue d'analyses microbiologiques	unité	461	183	23	13	16	43	30	14
P101.1b	Nombre de prélèvements réalisés en vue d'analyses microbiologiques non conformes	unité	1	0	0	0	0	0	0	0
D102.0	Prix TTC du service au m ³ pour 120 m ³	€/ m ³	2,4	2,4	2,8	2,15	2,28	2,29	2,49	2,64
P 102.1	Taux de conformité des prélèvements sur les eaux distribuées réalisés au titre du contrôle sanitaire par rapport aux limites de qualité pour ce qui concerne les paramètres physico-chimiques	%	98,99	98,5	100	100	94,1	100	100	100
P102.1a	Nombre de prélèvements réalisés en vue d'analyses physico-chimiques	unité	494	199	21	14	17	44	30	15
P102.1b	Nombre de prélèvements réalisés en vue d'analyses physico-chimiques non conformes	unité	5	3	0	0	1	0	0	0
P104.3	Rendement du réseau de distribution	%	79,79	75,14	77	85,52	82,69	76,18	77,71	80,92
P105.3	Indice linéaire des volumes non comptés	m ³ / km /	10,05	5,38	3,41	1,11	2,38	3,87	1,97	8,11
P106.3	Indice linéaire des pertes en réseau	m ³ / km /	9,79	5,32	3,35	1,07	2,34	3,23	1,94	5,82
P107.2	Taux moyen de renouvellement des réseaux d'eau potable	%	0,48	0,57	1,84	0,1	1,5	0,02	0	0,22
P108.3	Indice d'avancement de la protection de la ressource en eau	%	60	60	60	60	60	60	60	40
VP.056	Nombres d'abonnés	ab	107994	15677	3819	1181	2553	6703	432	1252
VP.063	Volume comptabilisé domestique	m ³	9888817	1512097	434029	117870	267390	725716	43335	131355
VP.077	Linéaire de réseau hors branchements	km	994,37	330,235	126,872	61,2	92,711	293,934	17,64	16,191
VP.140	Linéaire de réseau renouvelé au cours des cinq dernières années (quel que soit le financeur)	km	3,909	2,733	2,18	0	2,841	0,32	0	0
VP.201	Volume comptabilisé non domestique	m ³	globalisé avec	61814	3088	2,843	1145	globalisé avec	73	0
VP.220	Volume de service	m ³	62040	4218	1286	200	7443	117510	13	12000
VP.221	Volume consommé sans comptage	m ³	51500	3540	1320	530	770	3200	120	1400
VP.224	Indice linéaire de consommation	m ³ / km /	38,99	16,08	11,22	6,32	11,16	10,31	6,78	24,71
VP.227	Rendement seuil en ZRE	%								
VP.228	Densité linéaire d'abonnés	ab / km	108,605449	47,4722546	30,1012044	19,2973856	27,5371854	22,8044391	24,4897959	77,32691

Source : RPQS 20

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.
...

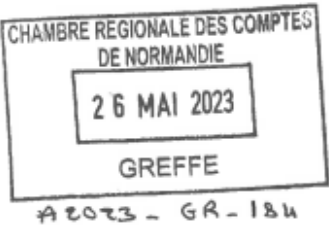
Réponse de M. Edouard Philippe



Le Havre, le 25 Mai 2023

Le Président

LRAR N° 1A 167 813 48 77 4
N° 3/T 2023



Monsieur le Président,

Dans le cadre de l'examen auquel vous avez procédé sur les exercices de 2018 à 2021, vous m'avez transmis le rapport d'observations définitives de la Chambre régionale des comptes Normandie sur la gestion de la Communauté d'agglomération havraise et la Communauté urbaine Le Havre Seine Métropole.

Je me félicite de la reconnaissance de la bonne situation financière de notre établissement de coopération intercommunale et de la qualité de la gouvernance que vous avez relevées, la Communauté urbaine rythmant ses décisions par des conférences thématiques et des conférences des maires qui sont des instances d'échanges, de débat et de dialogue complémentaires aux organes délibérants.

Au regard de ce fonctionnement communautaire, reprocher à la Communauté de ne pas avoir délibéré sur un projet de territoire paraît déconnecté de la réalité de la construction de nos politiques publiques, déclinées en plans à la fois stratégiques et opérationnels, tels que le plan local d'urbanisme communautaire, le plan climat air énergie territorial ou le plan des mobilités en cours d'élaboration. Superposer à ces documents un projet de territoire conduirait à nier le travail stratégique préalable qui a conduit précisément à tracer les ambitions portées par la fusion des Communautés et la création de la Communauté urbaine.

Je prends acte de vos analyses relatives à l'information comptable et budgétaire. Ces dernières concourent à une amélioration de nos dispositifs. Comme déjà évoqué lors de la phase contradictoire, il convient de resituer la période d'analyse dans le contexte de création de la Communauté urbaine qui a occasionné un travail préparatoire important et de nombreuses intégrations comptables, lesquelles demeurent comme vous le mentionnez à parfaire.

Ainsi, les recommandations et obligations de faire relatives à la qualité comptable constituent la suite logique de la finalisation de l'intégration Communautaire. Celle-ci a été retardée par l'installation de la gouvernance à la suite des élections de 2020 puis par le changement de logiciel de gestion financière, conduits par ailleurs dans un contexte sanitaire connu de tous. Ce travail se poursuivra donc en étroite collaboration avec la Trésorerie municipale, dans le cadre d'une future convention de services comptables et financiers. De même, le contrôle des régies, déjà largement entamé au cours de la période de contrôle sera poursuivi.

.../...

.../...

Concernant la construction budgétaire pluriannuelle, il demeure malgré nos échanges une interprétation différente sur l'invitation que vous formulez à délibérer sur un plan pluriannuel d'investissement, le budget étant, pour une large partie, voté en autorisations de programmes. La définition stratégique des investissements dans le cadre d'un plan pluriannuel d'actions communautaires a clairement fait l'objet de la formalisation que vous appelez de vos vœux. Le vote d'un plan pluriannuel d'investissement, alors même que ce document constitue une étape de réflexion et de prospective, emporterait une qualification juridique discutable.

Le propos de la Chambre relatif à la modification de la situation des agents publics affectés aux services publics industriels et commerciaux reprend les arguments juridiques avancés par la Communauté lors de la phase contradictoire. La Chambre n'a pas pour autant consolidé juridiquement sa position dans ses écritures définitives. Dès lors, ériger ce point particulier en « obligation de faire » apparaît fragile pour modifier l'état de l'existant.

La Chambre relève enfin une construction du régime indemnitaire qui mérite des ajustements, en soulignant le principe de parité avec les agents de l'Etat. Ce principe ancien n'obère pas le pouvoir de l'Assemblée délibérante de construire un régime indemnitaire sur la base des textes réglementaires en précisant, ce qui a été fait, les modalités d'attribution. Sur ce point également, la construction d'un corpus réglementaire communautaire ne peut s'exonérer totalement de l'histoire de la fusion des anciennes Communautés.

Ces précisions étant formulées, je tiens à saluer la qualité des échanges qui ont eu lieu avec les services communautaires au cours du contrôle de la gestion. Le détail des analyses et remarques mentionnées permet de relever notre niveau d'exigence et de corriger ce qui apparaît parfois comme de simples erreurs ou maladroites dans l'ensemble des opérations budgétaires et comptables nécessaires à la création de notre Communauté.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.


Edouard PHILIPPE

Monsieur Christian MICHAUT
Président
CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES NORMANDIE
21 rue Bouquet
CS 11110
76174 ROUEN CEDEX