CRC HAUTS-de-FRANCE
05/04/2024
Enregistrement n° 179

Monsieur Jean-Paul ALBERTINI
Président de la Chambre Régionale
des Comptes Hauts-de-France
Hôtel Dubois de Fosseux
14 rue du Marché au Filé
62012 ARRAS cedex

Amiens, le 3 avril 2024

Affaire suivie par : [redacted] –Directeur Général des Services
Objet : Réponse au Rapport d'Observations Définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion de la Communauté d'agglomération Amiens Métropole (Tome 1)
Réf : ROD 2023-001181

Monsieur le Président,

La Chambre régionale des comptes a conduit un contrôle des comptes et de la gestion de la communauté d'agglomération concernant les exercices 2018 et suivants et a ainsi transmis son rapport d'observations définitives (ROD) réceptionné par nos services le 5 mars 2024.

Conformément aux dispositions de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, je vous prie de bien vouloir prendre en considération la présente réponse qui comportera également, comme pour la réponse au rapport d'observations provisoires, trois parties distinctes.

Tels qu'indiqués dans le rapport d'observations définitives, au regard des mentions complémentaires apportées, il convient en effet de revenir en détail sur quelques points qui concernent des rappels au droit (partie 1), des recommandations (partie 2) et d'autres éléments (partie 3), afin de les rappeler en particulier et de les compléter utilement.

Première partie : Eléments relatifs aux rappels au droit (régularité) :

Rappel au droit n°2 : Consigner dans des procès-verbaux, en lien avec le comptable public, les transferts de biens réalisés par la communauté d'agglomération, conformément à l'article L. 1321-1 du code général des collectivités territoriales.

Concernant ce point, il apparait que les précisions utiles et factuelles apportées dans ma réponse du 4 janvier ne sont que très peu reprises dans le rapport d'observations définitives. Il est ainsi simplement indiqué à ce sujet que « *l'ordonnateur souligne les démarches accomplies par l'intercommunalité, notamment en lien avec le comptable public.* »

Or, il y a tout lieu de rappeler la lourdeur et les difficultés inhérentes au règlement des opérations de transferts et de dissolution, et pour lesquelles Amiens Métropole n'est pas la seule partie prenante. Dans ce cadre, il est rappelé que la collectivité a accompli toutes les démarches nécessaires et a répondu à toutes les demandes, en faisant preuve par ailleurs de pragmatisme en apportant des solutions.

Les ressources internes de la collectivité ont été particulièrement mobilisées dans le cadre de l'extension du périmètre de l'agglomération à 6 nouvelles communes au 1er janvier 2018, par arrêté préfectoral du 20 décembre 2017. Résoudre ces opérations de transfert et de dissolution a même fait intervenir dans des configurations dans lesquelles Amiens Métropole n'a pourtant jamais été membre (exemple de la dissolution de droit du syndicat mixte de la Vallée de l'Hallue, par décision de retrait avant le 1er janvier 2018 de la Commune de Querrieu).

Par ailleurs, la collectivité a disposé de très peu de temps dans cet intervalle entre les travaux conduits par la Commission Départementale de Coopération Intercommunale et la date d'effet de l'élargissement aux nouvelles communes.

Aussi, on ne peut que constater que les opérations patrimoniales et de transfert à conduire dans le progiciel HELIOS par les services de l'Etat ne sont toujours pas réalisées à date, rendant impossible les travaux par la Communauté d'agglomération, qui n'est toujours pas destinataire d'un état des réseaux, de balances comptables et des répartitions envisagées par les collectivités à l'origine des transferts.

Enfin, Amiens Métropole rappelle qu'en vertu d'une jurisprudence constante, l'absence de procès-verbal ne compromet pas le transfert de compétences et leur exercice. Les services d'Amiens Métropole ont donc bien pris possession des biens et apprécié leur état, ce qui a déjà conduit à un certain nombre d'investissements de remise en état ou de modernisation dans les différentes politiques publiques menées, et notamment sur les équipements sportifs et culturels.

La Communauté d'agglomération Amiens Métropole partage donc les constats dressés par la Chambre, mais considère toujours que le rappel au droit n'est pas adressé à la personne responsable de l'inaction, et aurait donc souhaité la suppression de ce rappel au droit, et au maximum la formulation d'une recommandation.

Rappel au droit n°4 : Respecter le principe d'annualité budgétaire par la mise en œuvre d'une comptabilité d'engagement garantissant le rattachement des charges et produits à l'exercice et l'inscription sincère des restes à réaliser, conformément aux articles L. 2342-2 et R. 2311-11 du code général des collectivités territoriales, et aux instructions budgétaires et comptables.

Au regard des précisions apportées dans la réponse au rapport d'observations provisoires sur ce point, je maintiens qu'une recommandation visant à améliorer le respect du principe d'annualité budgétaire aurait été plus approprié qu'un rappel au droit. Effectivement, comme vous l'indiquez, les contraintes techniques soulevées n'exonéraient pas la collectivité de devoir comptabiliser les reports, mais rendaient toutefois l'exercice très compliqué, voire impossible, tant le résultat budgétaire qui en aurait découlé risquait de s'avérer très peu fiable.

Aussi, je souhaite ici rappeler les précisions déjà apportées à ce sujet dans ma réponse du 04 janvier : les enjeux d'amélioration et de fiabilisation de la comptabilité d'engagement sont naturellement et pleinement partagés. Pour la fin de l'exercice 2021, en plus de la volonté de mettre fin à la pratique de l'inscription majorée de restes à réaliser d'emprunt et de respecter ainsi le principe absolu de sincérité budgétaire, l'absence de restes à réaliser s'explique par la définition de la nouvelle Programmation Pluriannuelle des Investissements 2022-2026 qui a mis donc fin très logiquement à l'ensemble des autorisations de programmes (AP) antérieures, mais tout en prévoyant des autorisations pour les reliquats des AP toujours en cours au 31/12/2021. Pour la fin de l'exercice 2022, l'absence de restes à réaliser est largement justifiée par le passage à l'instruction budgétaire et comptable M57 et par la mise en place d'un suivi budgétaire renforcé des projets d'investissement via le module opérations dédié du progiciel ATOS EVIDEN.

Il est confirmé que la pratique règlementaire des reports a été réinstaurée comme prévu à fin 2023, sous le pilotage et le contrôle renforcés de la mission qualité comptable et pilotage et de la dette et de la trésorerie (MQCPDT) de la DAFPP. En dépense, suivant les données

comptabilisées au 26 janvier 2024, les reports s'établissent ainsi à 6,49 M€ sur le budget principal et pour un total de 6,21 M€ concernant l'ensemble des budgets annexes métropolitains.

Seconde partie : Eléments relatifs aux recommandations (performance) :

Recommandation n°3 : Se doter d'outils destinés à perfectionner le pilotage de l'intercommunalité (plan de trésorerie, prospective pour anticiper les équilibres financiers et l'évolution du programme d'investissement).

Sur ce point, l'optimisation du suivi de la trésorerie est prévue par la mise en place d'un plan de trésorerie en prévision, comme en exécution, sur le fonctionnement dans un premier temps, en retraçant ainsi mensuellement les charges et produits récurrents . Ce plan, déjà en cours d'élaboration, permettra ainsi une amélioration du suivi à un niveau beaucoup plus fin, une définition plus précise des besoins d'emprunts sur l'année en cours, mais aussi une révision de la gestion en trésorerie « zéro ».

Troisième partie : Eléments divers sur le contenu du rapport définitif :

- Point 2.2.3.4 - Des politiques communautaires financées par fonds de concours :

Concernant ce point, je souligne que les précisions apportées dans ma réponse du 4 janvier ne sont pas apportées dans le rapport d'observations définitives. Je rappelle donc ici les éléments constitutifs de cette réponse.

Le commentaire à peine plus nuancé porté par la Chambre sur la prédominance d'un besoin financier en matière de fonds de concours, au détriment du respect du cadre du pacte financier et fiscal, n'est pas partagé. En effet, la rédaction du pacte financier et fiscal n'interdit en rien les fonds de concours volontaires.

Par ailleurs, les enjeux et problématiques liés à l'équilibre budgétaire et financier n'interfèrent aucunement dans la définition de la politique des fonds de concours, lesquels ne concernent très majoritairement que les projets d'investissement. Ainsi, la seule occurrence de fonds de concours en fonctionnement a été réalisée par la ville d'Amiens en 2021 à hauteur de 3 millions d'euros dans le cadre de la crise sanitaire, qui avait très fortement impacté de nombreux équipements non éligibles à tout mécanisme de soutien. Ce mécanisme en fonctionnement n'a pas été reconduit ultérieurement, démontrant ainsi que le critère budgétaire n'est pas prépondérant.

- Point 4.3 - Les provisions, principe de prudence insuffisamment pris en compte :

Si la Communauté d'agglomération Amiens Métropole partage le constat de la Chambre sur la nécessité de doter correctement les comptes de provisions, pour faire face aux risques de dépréciations et dans un objectif partagé de qualité comptable, il est ici intéressant de rappeler le rapport de la Cour des comptes de janvier 2023 relatif au bilan final de l'expérimentation de la certification des comptes locaux. Concernant précisément les provisions pour risque et charges, ce rapport indique en effet la nécessité de faire évoluer la perception sur le sujet et même de modifier certains articles du code général des collectivités territoriales (CGCT) : « *il convient de revoir ces articles pour assurer une couverture complète des risques par les collectivités locales, quelle que soit leur taille, afin que la situation financière telle qu'elle ressort des comptes soit « fidèle et sincère » à leur situation réelle et que la comparabilité des comptes entre entités locales soit assurée. L'effet budgétaire de cette évolution est faible, si les dispositions du recueil des normes en matière de changement de méthode comptable sont appliquées.* »

- Point 4.4 - La création d'un service facturier :

Comme déjà indiqué dans le rapport provisoire, il est précisé dans le rapport définitif que « *la mise en place conjuguée d'un service facturier et d'un CAP est porteuse de risques, distendant sensiblement le contrôle du comptable public sur la dépense.* ». Sur ce point, il apparait que ce constat n'a pas été partagé avec mes services. Par ailleurs, il est rappelé que les seuils définis dans la convention constitutive du contrôle allégé en partenariat (CAP) sont possiblement révisables, à l'issue d'un premier bilan qui sera dressé, dans une optique de restitution et de mesure de sa pertinence. Enfin, souhaité par Amiens Métropole, la mise en place d'un CAP est aussi largement préconisée par la Direction générale des Finances publiques (DGFiP), très logiquement, puisque le CAP parachève très justement une organisation en mode SFACT.

- Point 5.3 – Le faible niveau du fonds de roulement et de la trésorerie :

Comme déjà indiqué dans le rapport provisoire, il est écrit dans le rapport définitif : « *Ce caractère précaire du fonds de roulement contribue à la fragilité de la trésorerie.* ». Je tiens précisément à clarifier cette affirmation, de sorte qu'elle ne puisse porter à confusion, et surtout qu'elle ne puisse faire l'objet d'une mauvaise interprétation, vis-à-vis notamment de nos partenaires et fournisseurs.

En effet, ce niveau de réserve très faible est parfaitement assumé depuis de nombreuses années, et n'a jamais occasionné de difficulté particulière. Même lors des pics d'investissements de 2018 et 2019, la collectivité a toujours été en capacité naturellement de payer ses créances, et n'a donc jamais été confrontée à une insuffisance de caisse. Dans ce sens, il faut rappeler que ce niveau de trésorerie et celui du disponible lié au tirage sur les lignes de trésorerie sont suivis quotidiennement, permettant ainsi de prévoir et piloter à minima, et même d'anticiper certains encaissements et flux croisés avec la ville d'Amiens.

Enfin, et en lien, sur la période d'analyse considérée, je terminerai en soulignant que l'objectif de la « trésorerie zéro » a été largement gagnant financièrement pour la collectivité, tant les marges pratiquées par les banques sur les lignes de trésorerie étaient faibles et dans la mesures où les index de ces produits, négatifs, étaient à un plancher de taux à zéro également. Au regard des montants quotidiens ayant pu être sollicités et des possibilités maximales de tirage (65 M€), il ressort que les frais financiers générés par les lignes de trésorerie ont été limités de 2018 à 2022, pour un montant annuel moyen de 138 K€. En comparaison (et même si cette comparaison est très relative), considérant un tirage moyen sur l'année de 45 M€, emprunter sur 5 ans pour le même montant à un taux de 1% aurait coûté en intérêts 1,36 M€. Or les frais financiers générés par l'utilisation des lignes de trésorerie sur 2018/2022 n'ont représenté que 0,69 M€.

Vous souhaitant bonne réception de ces éléments, je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes salutations distinguées et les meilleures.

Le Président d'Amiens Métropole

Alain GEST