



CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES
D'ÎLE-DE-FRANCE

Le Président

N°/G/069/04-2094C

Noisiel, le 21 SEP. 2004

N° 04-0303 R

RECOMMANDE AVEC A.R.

Monsieur le Maire,

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives arrêtées par la Chambre régionale des comptes d'Île-de-France sur la gestion de la commune de NOISY-LE-GRAND.

Il est accompagné de la réponse reçue à la Chambre dans le délai prévu par l'article L. 241-11, alinéa 4, du Code des juridictions financières.

Il vous appartient de transmettre ce rapport et la réponse jointe, à l'assemblée délibérante. Conformément à la loi, l'ensemble doit :

1. faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de la plus proche réunion de l'assemblée ;
2. être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres ;
3. donner lieu à débat.

Monsieur le Maire
de Noisy-le-Grand
Hôtel de ville
93160 NOISY-LE-GRAND

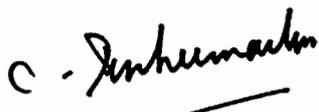
Dès la plus proche réunion de l'assemblée, le document final sera considéré comme un document administratif communicable à toute personne en faisant la demande, dans les conditions fixées par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

Vous voudrez bien informer le greffe de la Chambre de la date à laquelle le rapport d'observations et la réponse jointe auront été portés à la connaissance de l'assemblée délibérante.

Enfin, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 241-23 du code précité, le rapport d'observations et la réponse jointe sont transmis au préfet et au trésorier-payeur général de la Seine-Saint-Denis.

Veillez agréer, Monsieur le Maire, l'expression de ma considération distinguée.

P.J. : 1.


Christian DESCHEEMAEKER



CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES
D'ILE-DE-FRANCE

093 034 051

12 AOUT 2004

OBSERVATIONS DÉFINITIVES FORMULÉES
SUR LA GESTION DE LA COMMUNE
DE NOISY LE GRAND (93)

Exercices 1995 à 2000

La Chambre régionale a jugé les comptes 1995 à 2000 de Noisy-Le-Grand et, à cette occasion, a examiné la gestion de la commune conformément aux dispositions de l'article L. 211-8 et des articles R. 241-1 et suivants du code des juridictions financières.

La vérification a porté, pour les exercices 1995 à 2000 inclus, sur la situation financière et l'examen des comptes de la commune.

L'entretien préalable avec l'ordonnateur, prévu par l'article L. 241-7 du Code des juridictions financières, a eu lieu le 6 mars 2003.

Lors de sa séance du 20 mars 2003, la Chambre a formulé des observations provisoires qui ont été communiquées au maire de Noisy le Grand le 9 mai 2003. La réponse de la commune aux observations provisoires a été enregistrée le 8 juillet 2003.

Dans sa séance du 6 juillet 2004, la Chambre a formulé les observations définitives suivantes.

1 -LA SITUATION FINANCIERE

Elle est marquée par une diminution du montant de la dette, une baisse de la pression fiscale et un accroissement des dépenses d'équipement.

Sur la période 1995-2000, les dépenses de fonctionnement ont été maintenues à leur niveau de 1995 tandis que les recettes progressaient de 1,8 % ; il en a résulté une augmentation de la capacité d'épargne qui a représenté 12,5 % en 1995 et 14,6 % en 2000 des recettes de fonctionnement (80,8 M€ en 1995 et 85,4 M€ en 2000). Ce résultat a été rendu possible grâce à la baisse des charges financières; toutefois, il convient de noter la part importante et la croissance continue des dépenses de personnel (3,6 % par an de 1995 à 2000 et 4,25 % par an de 1995 à 2001).

L'évolution des recettes de fonctionnement sur la période met en évidence une diminution des recettes fiscales, qui n'est pas entièrement compensée par les transferts reçus de l'Etat. La baisse globale des produits fiscaux est consécutive au départ d'un contributeur important et à des modifications importantes des comptes d'autres contributeurs, mais elle résulte également d'une baisse relative de la pression fiscale : sur l'ensemble des 4 taxes, le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal, de 1,21 en 1995, soit un niveau relativement important, diminue à chaque exercice pour atteindre 1,13 en 2000.

Les dépenses d'investissement ont diminué de 8,3 % entre le début et la fin de la période sous revue. Cette baisse n'a pas affecté les dépenses d'équipement qui sont passées de 4,6 M€ en 1995 à 17,1 M€ en 2000, suivant une progression presque continue qui permet d'atteindre en 2000 un effort d'équipement par habitant à Noisy-le-Grand proche des moyennes régionales et départementales des communes de la même strate démographique.

La diminution globale des dépenses d'investissement est donc essentiellement imputable au remboursement de la dette en capital, dont le poids dans les finances de la ville a fortement décliné au cours de la période (12,5 M€ en 1995 à 8,5 M€ en 2000). Ceci provient d'un mouvement de désendettement important et régulier : de 123,2 M€ au début de 1995, la dette en capital s'élève à 94,7 M€ à la fin de 2001, soit une réduction de presque un quart de la dette en 7 ans. De ce fait, le montant de la dette par habitant à Noisy-le-Grand atteint en 2000 un niveau inférieur à la moyenne départementale (1 713 €). Le montant de la dette garantie, qui concerne essentiellement le financement du logement social, a suivi une évolution comparable.

2 -LES ANOMALIES ET DISCORDANCES COMPTABLES

La Chambre a examiné les documents comptables intéressant la commune, principalement les comptes de gestion du comptable public et la comptabilité propre à l'ordonnateur, en vue d'apprécier l'application des procédures qui s'attachent à l'élaboration de ces diverses sources d'information sur la collectivité.

Les vérifications n'ont pas porté sur toutes les opérations de tous les exercices examinés et n'ont donc pas de caractère exhaustif. Mais elles ont néanmoins permis de mettre en évidence des anomalies et des discordances qui altèrent la qualité des comptes.

2.1-Le montant de la dette en capital

Les données chiffrées inscrites dans les documents annexes aux budgets primitifs et aux comptes administratifs ne coïncident pas avec celles du compte de gestion tenu par le comptable. Les écarts sont certes d'un montant limité, environ 0,3 M€ à la fin de chaque exercice, sauf en 1998 où elles atteignent 1,2 M€; par rapport au montant global de la dette (121,2 M€ à la fin de 1995 et 98 M€ à la fin de 2000), l'incertitude est comprise entre 0,3 et 1 %.

La Chambre n'a pas été en mesure d'établir de façon définitive laquelle des deux comptabilités détenait les chiffres les plus exacts. Les rapprochements entre les services de la commune et les services du trésor public n'ont pas permis d'identifier les causes des écarts, dont l'origine serait antérieure à 1995. Il serait souhaitable que leurs recherches se poursuivent pour parvenir à un rapprochement précis des données.

2.2-Le contrôle des opérations de fin d'exercice

La Chambre a observé que les pièces justificatives n'étaient pas toujours jointes aux mandats et titres concernant les écritures de fin d'exercice, telles que celles se rapportant aux travaux d'investissement en régie, à la reprise des subventions d'amortissement transférables, aux charges à répartir, aux intérêts courus non échus, de même que pour les écritures traduisant des cessions d'actifs.

En l'absence de décompte, ou tout autre document explicatif, le comptable public n'est pas en mesure d'exercer les contrôles prévus par les normes en vigueur et de vérifier l'exactitude des opérations.

Si la vérification de l'existence de ces pièces incombe au comptable, qui doit, le cas échéant, les réclamer à l'ordonnateur (ce qui n'a pas été le cas en l'occurrence), il appartient aux services communaux d'établir et de produire les documents prévus par la réglementation.

2.3-Les cessions d'actifs

Plusieurs écritures passées pour décrire les cessions d'actifs pour les exercices 1996 à 2000 inclus ont été entachées d'erreurs, les montants cumulés des anomalies⁽¹⁾ variant de 762,25 € (5.000 F pour l'exercice 2000) à 1,91 M€ (12,5 MF pour l'exercice 1998).

Ces erreurs ont plusieurs origines :

- un sinistre (gymnase Guimier) a donné lieu à des remboursements d'assurance à partir de 1996. Pourtant, il a fallu attendre 1998 pour que la sortie d'actif correspondante soit enregistrée, mais de manière incomplète puisque des écritures se rapportant à cette sortie d'actif ont encore été passées en 1999 ;
- d'autres remboursements de sinistres (voirie) ont été enregistrés en recettes sans que les sorties d'actifs correspondantes soient effectuées ;

⁽¹⁾ Du seul point de vue des cessions d'immobilisations, indépendamment des autres opérations comptables.

- la vente d'un bien (propriété sise 160, rue P Brossolette) a été effectuée et la recette correspondante enregistrée sans que la sortie d'actif soit effectuée ni que la plus ou moins value soit constatée ;
- une moins value a été enregistrée pour un vol de véhicule sans que la sortie d'actif soit effectuée ;
- une plus value a été constatée pour un montant erroné ;
- des sorties d'actifs ont été constatées, à l'occasion de la réforme de véhicules anciens, sans qu'aucune moins value soit constatée.

Dans ce dernier exemple, la procédure utilisée (cessions d'actif) était en outre inappropriée : s'agissant d'opérations liées à l'ajustement de l'inventaire, à la suite de la mise en place de l'instruction comptable M.14, c'est une autre procédure comptable qui aurait dû être mise en œuvre, celle dite de l'ajustement de l'inventaire et de l'état de l'actif décrite par la note 97-008 M14 du 17 janvier 1997. La procédure utilisée par la ville qui s'est traduite par un mouvement du compte 675, aurait dû conduire à mouvementer le compte 775, contrairement à ce qu'indique le maire dans sa réponse.

La Chambre rappelle que la comptabilisation des cessions d'actifs se caractérise par le fait que les produits de cessions et les moins values constatées doivent s'équilibrer exactement avec les valeurs constatées en sortie d'actifs et les plus values constatées ⁽³⁾.

Il demeure dans les différents comptes mis en jeu lors des cessions d'actifs un déséquilibre de 1 093 170,73 F (0,17 M€) pour lequel il convient de procéder à la régularisation des écritures comptables.

2.4-L'évaluation du patrimoine

L'état des immobilisations de Noisy-le-Grand annexé au compte administratif de 2001 n'est pas complet et ne mentionne pas, notamment, la valeur des biens immobiliers (y compris pour le domaine privé), ainsi que tous les biens mobiliers acquis avant 1997 (pour les installations techniques, matériels et outillages) ou avant 1996 (pour les autres immobilisations incorporelles, dont les véhicules) et les biens déjà amortis (ou ne faisant pas l'objet d'amortissement) mais figurant encore à l'état de l'actif. En outre, cette annexe jointe au compte administratif n'est pas établie selon le modèle donnée par l'instruction M.14, au moins pour ce qui concerne les biens immobiliers : il y manque les colonnes qui auraient permis de fournir les informations manquantes.

De ce fait, un rapprochement ne peut être effectué avec le compte de gestion du comptable. Surtout, le compte administratif ne permet pas d'apprécier la valeur comptable du patrimoine communal.

⁽³⁾ En termes comptables, il s'agit de vérifier que la somme des montants inscrits aux comptes 675 et 676 est égale à la somme des montants inscrits aux comptes 775 et 776.

⁽⁴⁾ Subventions pour équipement de tiers et charges à étaler

De même, la Chambre a constaté que l'état de l'actif, tenu par le comptable, ne peut suppléer les carences de l'état des immobilisations, tenu par l'ordonnateur. En effet, il est lui aussi incomplet puisqu'il manque au moins les informations décrivant les constructions appartenant au domaine privé de la commune (bâtiments autre que ceux affectés au service public). Ces biens sont principalement imputés au compte 2132. Or, ce compte ne figure pas à l'état de l'actif produit par le comptable au 31 décembre 2001 et les immobilisations décrites sur les lignes de comptes proches ne suffisent pas à décrire de façon exhaustive le domaine privé de la commune tel qu'il est décrit dans l'état des immobilisations.

Il apparaît donc que la commune n'est pas en mesure de connaître avec une précision suffisante la valeur de son patrimoine, ni au travers des documents tenus par l'ordonnateur, ni au travers de ceux tenus par le comptable, leur contrôle mutuel ne permettant à ce stade que de conclure au caractère incomplet de chacun d'eux.

2.5-La comptabilité d'engagement de l'ordonnateur

La Chambre a examiné les procédures d'achat et de comptabilité d'engagement en vigueur dans la commune au moment de l'instruction.

Il est constaté que, lors de la liquidation, la certification du "service fait" est générée automatiquement lors de la validation de la facture par le service acheteur. De ce fait, il ne s'agit pas de la véritable date de constatation du service fait, car la production de la facture n'accompagne pas systématiquement la livraison des fournitures ou la réalisation des prestations. Elle est parfois adressée postérieurement.

La Chambre rappelle que la certification du service fait est une responsabilité essentielle de l'ordonnateur dans la procédure de paiement ; il est donc nécessaire pour la commune de procéder à un véritable enregistrement du service fait, qui ne se confonde pas avec la réception d'une facture.

Par ailleurs, pour les exercices 1998 à 2001, un nombre significatif de factures ont été enregistrées par la ville bien avant la date d'engagement inscrite dans le logiciel SEDIT utilisé par la ville pour la gestion de ses achats, le délai entre les deux opérations pouvant atteindre jusqu'à 340 jours.

Les montants des achats effectués dans ces conditions en 2000 et 2001 ne sont pas négligeables puisqu'ils portent en 2000 sur 537 mandats d'un montant de 2,91 M€ sur 24,93 M€ de dépenses mandatées (soit un taux de 11,6 %) et, en 2001, sur 1152 mandats pour un montant de 2,20 M€ sur 24,96 M€ de dépenses mandatées, soit un taux de 8,6 %.

La Chambre observe que cette pratique n'est pas conforme à la réglementation et au principe même d'une comptabilité d'engagement et qu'elle met en cause le contrôle exercé par la ville sur le niveau de ses engagements réels.

2.6-Les délais de mandatement

La Chambre a constaté qu'un certain nombre de mandatements ont été effectués au delà du délai maximum de 45 jours après réception de la facture, fixé par la réglementation en vigueur lors de la période examinée.

Pour les exercices 1998 à 2001 inclus, ces mandatements tardifs concernent entre 15 et 20 % du nombre de mandats émis et du montant global des paiements effectués par la commune. En outre, l'évolution d'un exercice à l'autre montre une progression du nombre de mandatements tardifs, en dépit d'une amélioration en 1999.

La Chambre ne peut que rappeler l'intérêt qui s'attache au règlement des mandats dans les délais réglementaires, eu égard, en particulier, au paiement d'intérêts moratoires en cas de dépassement.

La commune n'a subi des pénalités financières que pour de très faibles montants (34,45 € en 2000 et 4 212,29 € en 2001) alors qu'elle était redevable de sommes plus importantes.

La Chambre remarque que cette négligence dans le règlement des fournisseurs génère des charges supplémentaires inutiles sur le budget communal ; elle rappelle également que depuis l'entrée en vigueur du nouveau Code des marchés publics, le délai que la collectivité est désormais tenue de respecter est un délai global de paiement, et non plus seulement de mandatement, de 45 jours après réception de la facture. En pratique, le délai de mandatement raisonnable doit donc être raccourci (compte tenu des opérations de paiement que doit ensuite effectuer le comptable), ce qui doit inciter la commune à améliorer ses délais de procédures internes.

La chambre prend acte également de l'intention du maire d'améliorer les procédures internes en vue de réduire les délais de paiement de des fournisseurs de la ville.

2.7-Les travaux d'investissement en régie

Au cours de la période examinée, la ville de Noisy-le-Grand a inscrit dans ses comptes des travaux d'investissement en régie (travaux effectués par les agents communaux ayant le caractère de travaux d'investissement) pour des montants annuels progressant de façon régulière de 0,46 M€ en 1997 à 0,64 M€ en 2001.

L'examen des opérations correspondantes révèle que :

- les montants inscrits sont rigoureusement identiques aux prévisions contenues dans les budgets primitifs, parfaite égalité qui ne saurait traduire la réalité des travaux effectués,
- les coûts de main d'œuvre, qui représentent environ la moitié de ces montants, sont estimés de manière forfaitaire en proportion du coût des fournitures utilisées pour chaque travail et n'ont donc aucun rapport avec le temps réellement passé et les effectifs mobilisés pour réaliser chaque travail,
- enfin une proportion variable, mais importante (au minimum de 13 à 40 % suivant les services), des travaux concernent des opérations d'entretien courant qui n'auraient jamais dues être comptabilisées en investissement.

Ainsi, il apparaît que la commune ne retrace pas de manière rigoureuse, à posteriori, la réalité des travaux d'investissement effectués en régie, mais en fait une inscription comptable conforme au montant prévisionnel fixé au budget.

La Chambre rappelle que l'instruction comptable M.14 précise qu'« *il est établi un état distinct par nature de travaux ou par opération...* », que les états « *sont arrêtés en toutes lettres et visés par le maire.* » et qu'ils doivent être joints à l'appui des titres permettant au comptable de passer les écritures correspondantes au compte de gestion de la commune.

Elle constate que ces prescriptions ne sont pas respectées par la commune, qui n'a pas joint d'états aux titres adressés au comptable et n'a produit à la Chambre, au cours de la vérification, qu'une liste de travaux non signée, dont le montant n'est arrêté que par une ligne de tableau en chiffres, dont les opérations ne sont pas repérées de façon précise, pas plus que la nature exacte des travaux effectués n'est indiquée.

Ainsi établi, le montant des travaux en régie pour chacun des exercices ne reflète pas la charge réelle supportée par la commune.

Par ailleurs, lorsqu'ils accroissent le patrimoine communal, les travaux en régie font l'objet d'une écriture d'ordre en section d'investissement, ce qui les rend éligibles au bénéfice du fonds de compensation de la TVA. L'imprécision des états et de la nature des travaux réalisés par la ville de Noisy-le-Grand conduit à majorer indûment les sommes qui lui sont réellement reversées.

2.8-Les amortissements

La Chambre a constaté que la commune ne pratique pas d'amortissements sur ses bâtiments. Cette procédure est désormais obligatoire pour les immeubles appartenant au domaine privé de la ville (productifs de revenus) acquis à compter de 1996.

La Chambre rappelle que ces amortissements constituent des dépenses obligatoires pour la collectivité, leur absence dans un budget primitif pouvant conduire au déclenchement par le contrôle de légalité d'une procédure de contrôle budgétaire, en application de l'article L.1612-15 du Code général des collectivités territoriales.

2.9-L'étalement des charges exceptionnelles et des subventions

Le compte de charges à répartir est destiné à étaler certains frais affectant plusieurs exercices tels que les frais d'acquisition des immobilisations, les indemnités de renégociation de la dette capitalisée. Toute inscription au compte " Charges à répartir " ne peut résulter que des dispositions de l'instruction comptable M14 la prévoyant expressément. Ce compte budgétaire est amorti par dotation budgétaire annuelle.

La Chambre a constaté que certains comptes de régularisation⁽⁴⁾ sont dotés d'une valeur non nulle⁽⁵⁾, en balances d'entrée (et de sortie) des comptes 1997 à 2000, sans qu'aucune reprise d'amortissement n'ait été effectuée au cours de ces exercices. La commune a précisé que les soldes débiteurs inscrits aux comptes 4815 « subventions d'équipement de tiers » et 4818 « charges à étaler » résultaient de mouvements mis en œuvre par le comptable au moment de la transition entre les instructions comptables M12 et M14. Il reste qu'ils correspondent à des actifs à l'amortissement desquels il convient de procéder.

⁽⁴⁾ Subventions pour équipement de tiers et charges à étaler

⁽⁵⁾ 11 289 054,36 F au c.4815 et 422 858,24 F au c.4818.

S'agissant des subventions d'investissement reçues, elles sont reprises au rythme de l'amortissement des immobilisations qu'elles ont servi à financer. Elles sont donc inscrites sur un compte lors du versement et progressivement amorties sur un autre. Une fois l'amortissement achevé, tous ces comptes sont mutuellement soldés. Dans le cas de Noisy-le-Grand, la commune n'a été en mesure de justifier les subventions donnant lieu à amortissement figurant dans ses comptes que pour une faible fraction des montants, de l'ordre de 0,23 M€ sur 3,15 M€ (1,52 MF sur 20,6 MF). Dans sa réponse, le maire a indiqué qu'une partie importante des subventions en cause (environ 2,29M€, soit 15MF) avait été imputée par erreur sur le compte 131 "subventions d'équipement transférables" au lieu du compte 132 "subventions d'équipement non transférables", ce qui justifie qu'elle ne donne pas lieu à amortissement.

Il conviendrait d'améliorer, en relation avec le comptable public, les procédures permettant de mieux garantir la fiabilité de ces opérations comptables.

REPONSE DE M. Michel PAJON,

Député Maire de NOISY-LE-GRAND (*)

1. LA SITUATION FINANCIERE

La Chambre a souligné l'amélioration sensible de la situation financière de la ville entre 1995 et 2000. Elle a considéré que la période observée avait enregistré une diminution du montant de la dette, une baisse de la pression fiscale et un accroissement des dépenses d'équipement.

En effet, sur la période examinée, la situation financière de la ville de Noisy-le-Grand se caractérise par une diminution significative de l'encours de dette et des charges financières afférentes, une évolution maîtrisée des charges de gestion, une bonification de l'épargne nette et une amélioration du niveau des dépenses d'équipement.

La Ville tient d'emblée à souligner que, dès le début de la période sur laquelle a porté le contrôle, soit en 1995, l'analyse de la situation financière, à laquelle s'est livré l'exécutif municipal qui venait de prendre en charge la responsabilité de la gestion de la Ville, a conduit à décréter un plan d'urgence de résorption de la dette. Tous les indicateurs relatifs au niveau de la dette concourraient, en effet, à cette époque, à prédire une évolution dramatique de la situation de la Ville, s'il n'y était pas remédié.

L'ensemble de la stratégie financière a donc été délibérément orienté vers l'objectif d'un désendettement mené avec détermination, tout en veillant à maintenir à un niveau suffisant les moyens de fonctionnement nécessaires aux services municipaux

Ainsi, sur le plan de l'endettement communal, l'encours de dette en fin d'année a enregistré une diminution de plus de 19 % sur la période considérée : le niveau d'endettement est en effet passé de 121 445 K€ en 1995 à 98 415 K€ en 2000. Il convient de souligner que cette tendance s'est amplifiée sur les deux exercices suivants puisque l'encours de dette a été réduit au montant de 86 855 K€ en 2002. L'amélioration du ratio qui retrace le niveau d'encours de dette par habitant corrobore cette évolution : de 2 112 € en 1995, il était de 1 690 € en 2000 pour atteindre 1 448 € en 2002, soit une baisse en valeur de plus de 31 %.

(*) Cette réponse jointe au rapport engage la seule responsabilité de son auteur, conformément aux dispositions de l'article L.241-11 du Code des juridictions financières.

Il faut noter que ces comparaisons sont faites en euros courants.

Parallèlement, ainsi que la Chambre Régionale des Comptes l'a relevé dans ses observations, le montant des charges financières a considérablement diminué sur la période. Il ne représentait plus que 8,47 % des dépenses réelles de fonctionnement en 2000, contre 18.63 % en 1995.

De ce point de vue donc, l'objectif stratégique majeur, identifié en 1995 en matière de gestion financière, a été atteint.

Ce résultat positif n'a pas été uniquement consécutif à la diminution constatée en même temps sur les frais financiers, ou, encore, à l'évolution mécanique du coût du crédit. Il a résulté aussi, pour une large part, de l'effort continu porté sur l'objectif de réduction et de renégociation de la dette.

La Chambre constate parallèlement que les dépenses de fonctionnement ont été « maintenues à leur niveau de 1995 ».

Ici encore, cette remarque conforte la qualité de l'effort que la Ville a entrepris pour limiter, pendant cette période, l'évolution des dépenses de fonctionnement, dont un manque de maîtrise aurait, en effet, rendu inaccessible l'objectif de désendettement et d'amélioration du niveau d'épargne nette souligné par ailleurs.

En effet, l'évolution modérée constatée sur les dépenses de gestion des services résulte, pendant cette période, d'une entreprise systématique et rigoureuse de renégociation des contrats, et de mise en concurrence des prestataires extérieurs de la Ville.

Par ailleurs, la Chambre Régionale des Comptes relève que pour la période concernée par le contrôle, les charges de personnel ont progressé, en moyenne, de 3.6 % par an. Cette évolution est à apprécier au regard de la progression constatée, sur ce poste, pour l'ensemble des communes sur la même période, laquelle s'élève, pour sa part, à 4% (source : les collectivités locales en chiffres, DGCL, 2002).

Le caractère, très relatif, de cette croissance des dépenses de personnel doit, en outre, être pondéré en tenant compte du fait que, entre 1995 et 2000, la Ville de Noisy-le-Grand a entrepris de procéder systématiquement à la réintégration dans le cadre de la gestion publique, des activités précédemment conduites dans le cadre du secteur privé, notamment associatif. Ainsi, cette augmentation constatée sur les dépenses de personnel, doit en même temps être rapprochée de la baisse significative des dépenses de fonctionnement enregistrées au chapitre 65 (à partir de 1997, et aux imputations correspondantes pour 1995 et 1996), en raison de la diminution, voire de la suppression, des subventions versées aux associations précédemment gestionnaires de services publics communaux, elles-mêmes fortement consommatrices de dépenses de personnel. Les dépenses correspondantes ont baissé, en effet, de près de 40 % pendant cette période, de 4 697 000 euros en 1995 à 2 932 000 euros en 2000.

L'exécutif municipal avait en effet souhaité, au regard des principes qui guident son action, tenir compte, avec la plus grande vigilance, des observations que la Chambre avait, à juste titre, formulées sur ce sujet, dans le cadre de son précédent contrôle portant sur les exercices 1988 à 1993.

La Chambre a également observé la tendance à une amélioration régulière du taux d'épargne de la ville. Ce ratio correspond au niveau d'épargne brute rapporté aux recettes réelles de fonctionnement. Evalué à 12,8 %, en 2000, pour les villes de même strate (50 000/100 000 habitants – Source : Les finances des communes de plus de 10 000 habitants en 2000 - DGCL), il atteint 16,3 % à Noisy-le-Grand.

De plus, conséquence de la diminution significative de l'encours de dette, la Chambre constate une progression du niveau d'épargne nette, ce qui a permis le financement d'investissements sur fonds propres.

La Chambre souligne dès lors, à juste titre, que la baisse du montant des dépenses d'investissement de la Ville, qualifiées ici au sens comptable du terme, n'a concerné que celles relatives au remboursement du capital de la dette, et n'a pas affecté l'effort consacré par la Ville aux dépenses d'équipement proprement dites, c'est-à-dire celles qui contribuent à l'accroissement de la richesse du patrimoine communal. Au contraire, celles-ci ont constamment progressé sur la période considérée.

Ainsi, il convient, dans cet esprit, de préciser que, en fin de période, après un effort considérable de déstockage de dette, le niveau des dépenses d'équipement brut a atteint, en 2000, 300 € par habitant contre 266 € pour la moyenne des villes de même strate démographique (Source : Les finances des communes de plus de 10 000 habitants en 2000 – DGCL).

La Ville enregistre dès lors avec satisfaction que, l'effort qu'elle a entrepris avec le concours des services municipaux, et de l'ensemble des noiséens pour procéder à un assainissement de sa situation financière entre 1995 et 2000 a été couronné de succès, et salué, comme il convient, par la Chambre Régionale des Comptes.

2. LES ANOMALIES ET DISCORDANCES COMPTABLES

Après l'examen de la situation financière de la ville, le contrôle effectué par la Chambre Régionale des Comptes a également consisté à porter une appréciation sur des comptes des exercices 1995 à 2000, en observant, de façon conjointe, les comptes de gestion du comptable et les comptes administratifs de l'ordonnateur.

Pour l'essentiel, ce sont les opérations de fin d'exercice qui ont fait l'objet de vérifications.

S'il est patent que quelques anomalies d'ordre technique ont pu être constatées, il convient cependant d'indiquer d'emblée que celles-ci ne remettent pas en cause, de façon significative, les résultats de clôture des exercices concernés, et n'affectent pas fondamentalement la teneur de l'information financière diffusée.

2.1. le montant de la dette en capital

La Chambre a constaté, sur la période, des discordances entre le montant de la dette en capital figurant dans l'état annexé au Compte Administratif produit par la Ville, et celui qui est retracé au passif du Compte de Gestion produit par le Trésorier Principal. Les écarts constatés n'ont pas été précisés dans la lettre d'observations définitives. Ils étaient, en revanche, identifiés dans un des questionnaires intermédiaires adressés par la Chambre. C'est à l'aide de ces seules informations partielles, que la ville a tenté d'analyser les écarts relevés par la Chambre.

Au titre de l'exercice 1997, une erreur matérielle s'était, en effet, glissée dans la conception des annexes du compte administratif : l'état de la dette joint était celui arrêté au 1^{er} janvier de l'exercice, et non au 31 décembre, ce qui explique l'écart constaté au titre de cet exercice.

Au titre de l'exercice 1998, la Chambre relève, par ailleurs, qu'un écart d'un montant plus élevé, soit 1,2 millions d'euros, peut être constaté entre les montants de l'encours de dette figurant au Compte de Gestion, et celui figurant au Compte Administratif établi par la Ville. Il faut, à cet égard, préciser que, selon toute vraisemblance, pour cet exercice, la Chambre n'a pas pris en compte le mouvement de sortie du compte 163 pour une somme de 10 millions de francs, correspondant au montant du capital remboursé en une fois, au cours de cet exercice, au titre d'un emprunt contracté avec remboursement du capital in fine.

En effet, de l'examen des éléments du questionnaire intermédiaire produit par la Chambre en cours de contrôle (et non repris in extenso dans les observations définitives), il s'avère que l'encours évalué par celle-ci au 31 décembre 1998, soit 698 396 166,33 francs correspond à la somme des soldes débiteurs de comptes 1641 et 1644, desquels il aurait été omis de retrancher le montant du solde créditeur du compte 163. Cette omission de la part de la Chambre semble expliquer à l'évidence, la différence apparente relevée par elle à la clôture de l'exercice 1998.

En dehors de ces deux éléments d'explication spécifiques, il demeure un écart entre les comptes du Trésorier Principal et ceux de la Ville, variant entre 2 034 680,43 F et 2 206 442,79 F. Constaté dès 1995, ce dernier varie régulièrement jusqu'en 2000 pour se stabiliser à hauteur de 2 109 087,52 F en 2001. La constatation de cette différence, qui, ensuite, demeure fixe à ce même montant, coïncide avec la fin du remboursement d'un prêt à intérêts capitalisés. Ne maîtrisant pas les opérations non budgétaires enregistrées par le Trésorier Principal, qui ne sont pas inscrites à l'initiative de la Ville, celle-ci émet l'hypothèse que l'intégration des intérêts au capital restant dû n'a pas été réalisée conformément au tableau d'amortissement du prêt considéré ; ceci explique la variation de l'écart constaté concernant l'encours de dette, repéré au sein des deux comptabilités, et dont l'origine est antérieure à l'exercice 1995, ainsi que la Chambre veut bien l'indiquer.

En effet, la constance d'un écart de l'ordre de 2 millions de francs (ce qui ne correspond qu'à 0,3% de l'encours au 31 décembre 1995) trouve son origine antérieurement encore à l'exercice 1995. Les rapprochements effectués à ce jour, avec les services du Trésor Public n'ont cependant pas encore permis de repérer précisément le point de départ de la constatation de cette différence.

En revanche, après un examen précis des comptes de gestion depuis 1995, il s'avère que les opérations budgétaires mises en œuvre sur la dette, correspondent, pour ce qui les concerne, parfaitement aux mandats et titres émis par la collectivité. Par contre, la ville n'est pas à l'initiative des opérations non budgétaires, rapportées dans les comptes de gestion, lesquelles sont mises en œuvre par les services du Trésor Public.

Or l'écart constant, identifié ci-dessus, porte précisément sur ces opérations à caractère non budgétaire.

Toutefois, la Ville relève que la Chambre Régionale des Comptes ne conteste pas la remarque qui lui a été faite que le montant de l'encours de dette, mentionné en annexe du ~~Compte administratif 2001, est conforme au capital restant dû aux différents~~ prêteurs. En effet, le passage à l'euro, et la conversion des montants en capital restant dû qui en a découlé, ont rendu nécessaire un rapprochement exhaustif et rigoureux de l'état de la dette tenu par la collectivité et des tableaux d'amortissement produits, à cette occasion, par les partenaires bancaires. A cette occasion, des rapprochements rigoureux ont permis de s'assurer que si des écarts subsistent entre les comptabilités de l'ordonnateur et du comptable sur cette question, il n'affectent pas un élément essentiel qui est que le stock de dette constaté par la Ville au compte administratif est bien exactement identique aux montants du solde en capital du à chacun des prêteurs de la Ville, et en exacte adéquation aux tableaux d'amortissement des emprunts en cours de remboursement.

Dans ces conditions, les écarts constatés ne remettent pas en cause le fait que la Ville, depuis 1995, maîtrise parfaitement le montant de ses engagements encore en cours auprès des différents prêteurs.

La Ville précise, en outre, que des échanges d'informations sont menés avec le Trésor Public pour aboutir aux ajustements nécessaires.

2.2. le contrôle des opérations de fin d'exercice

La Ville prend acte de l'observation qui est faite de n'avoir pas procédé à l'établissement des pièces justificatives pour les opérations dites de clôture d'exercice, la Chambre ayant relevé, en outre, le caractère occasionnel de cette carence. Ces omissions portent sur des opérations d'ordre à caractère budgétaire ne donnant toutefois pas lieu à décaissement effectif.

Ainsi, bien que parfaitement légitime sur le plan strictement comptable, l'observation de la Chambre ne porte ici que sur des opérations ne donnant pas lieu à des règlements à des fournisseurs, mais seulement à des opérations d'ordre.

Ces omissions avaient au surplus, entre-temps, été repérées par la Ville et corrigées pour les exercices subséquents.

2.3. Les cessions d'actifs

Dans le cadre de sa vérification, la Chambre a constaté des écarts entre les comptes 675 – 676 et les comptes 775 – 776 en matière de sorties d'actifs liées aux cessions d'immobilisations au titre des exercices 1998 à 2000. La différence enregistrée est de 12 542 856,26 F (1 912 166 €) au titre de l'exercice 1998. Elle est de 1 098 170,73 F (167 416 €) en 1999 et atteint 5 000 F (762 €) pour l'année 2000.

La Ville est en mesure de préciser la nature et la cause de l'ensemble de ces écarts.

L'écart constaté en 1998 trouve son origine et son explication dans les écritures comptables passées, à la suite de la destruction accidentelle du gymnase Guimier, intervenu en 1995. ~~Après de longues expertises, un remboursement par la compagnie d'assurances au titre des dommages aux biens est intervenu pour un montant total de 13 860 284,26 F. Au titre des exercices 1996 et 1997, ces recettes ont été imputées au compte 2313 pour 12 542 856,26 F. Le solde des remboursements n'a été versé qu'en 1998 pour une somme de 1 317 428 F, enregistrée au compte 775. Ce n'est qu'après indemnisation définitive que la sortie d'actif a pu être envisagée et effectuée au cours de l'exercice 1998. L'écart constaté de 12 542 856,26 F s'explique par le fait qu'une part des recettes a été imputée en recettes d'investissement en 1996 et 1997 et qu'elle n'a pas été reprise en mouvement au compte 775 pour la même année. Concernant ce sinistre, cette écriture a cependant effectivement été passée en 1999. Elle retrace le basculement de l'indemnisation comptabilisée au compte 2313 sur le compte 775.~~

Au titre des exercices 1999 et 2000, les différences observées s'élèvent respectivement à + 1 098 170,73 F et - 5 000 F.

L'écart constaté en 1999 correspond aux écritures suivantes :

- la sortie d'actif de véhicules réformés, acquis avant 1996, pour un montant de 1 519 258,04 F., pour lesquels, en l'absence de tout amortissement antérieur à 1996 qui aurait permis de débiter le compte 776, et de créditer le compte 19, il n'était ni pertinent, ni techniquement valide de procéder à un mouvement du compte 775. La Ville a donc, pour ces opérations, procédé à une écriture de sortie de l'actif pour leur valeur nette comptable, conformément aux textes applicables aux biens acquis après 1996, et ce sans réintégration des amortissements, lesquels on l'a indiqué ne revêtaient pas, alors, un caractère obligatoire.
- l'inscription d'un remboursement de sinistres et d'une différence négative pour un montant total de 56 500 F, concernant un véhicule pour lequel la sortie d'actif n'a pas été réalisée.
- l'intégration de produits de cessions et de remboursements de sinistres concernant des biens pour lesquels la ville n'a pas procédé à leur sortie du patrimoine pour une somme de 364 587,31 F.

Par ailleurs, une erreur a été commise dans les écritures de sorties d'actifs du bien situé 11 – 13 Rue Emile Cossoneau : le total des sommes inscrites aux comptes 675 – 676 est inférieur de 5 000 F au montant constaté au compte 775. Cette anomalie

de faible montant a fait l'objet, en 2001, d'une régularisation pour une somme équivalente.

Il ne reste donc, en définitive, sur la totalité des observations formulées de ce chef, qu'à procéder à la régularisation effective d'une écriture d'un montant global de 421 087,73 F (64 195,03€), somme qui ne représente que 0,01 % des seules dépenses de fonctionnement de l'exercice de référence (1999).

En conclusion, hormis cette régularisation de 421 087,73 F qui reste à mettre en œuvre, les anomalies qui ont pu être relevées consistent, pour l'essentiel, en ce que les écritures, auxquelles il a été effectivement procédé, ne l'ont pas été systématiquement au titre de l'exercice auquel elles se rapportaient, ou ont été effectuées sur des comptes inappropriés.

~~Il reste néanmoins non contestable que les opérations de sorties d'actifs ont bien été effectuées, et que la fiabilité des comptes de la Ville n'est pas sérieusement entachée à ce titre.~~

2.4. l'évaluation du patrimoine

La Chambre a relevé quelques imperfections dans la présentation de l'état des immobilisations, produit en annexe du compte administratif 2001. S'il est exact que la valorisation du patrimoine bâti et des terrains nus n'est pas mentionnée dans ce document, la valeur d'acquisition ainsi que la valeur nette comptable sont, contrairement à ce qu'indique la Chambre, indiquées, pour ce qui concerne les biens mobiliers, qu'il s'agisse des installations techniques, matériels et outillages ou des autres immobilisations incorporelles.

Par ailleurs, la Ville prend acte du fait que la colonne relative à la durée d'amortissement n'a pas été intégrée à cet état récapitulatif. Elle précise toutefois que la mention des informations retraçant l'année d'acquisition et de celles concernant le montant de l'amortissement de l'exercice, permet d'identifier cette durée, d'autant que la délibération du 19 décembre 1996 déterminant les durées d'amortissement des biens renouvelables a été produite dans le cadre de ce contrôle. La Ville détient bien, ainsi, l'essentiel des informations lui permettant d'apprécier la valeur de son patrimoine mobilier, seules les modalités de présentation de cette information restant à améliorer.

2.5. La comptabilité d'engagement de l'ordonnateur

La Chambre a relevé, à ce titre, des anomalies dans la procédure de certification du « service fait »

La Ville souhaite sur ces différents points apporter les précisions suivantes.

Il peut, effectivement, être constaté sur un certain nombre de factures que les services acheteurs ont procédé à la certification du service fait, à une date qui est celle de la vérification de la facture à laquelle ils procèdent au moment de sa mise en règlement, plutôt qu'à la date (antérieure à celle-ci) à laquelle le service a été effectué.

De cette seule confusion de date, qui n'est pas intentionnelle, la Chambre ne saurait légitimement tirer la conclusion hâtive, même implicitement comme elle le laisse

entendre, que la procédure de certification du service fait serait méconnue des services municipaux. Bien au contraire, cette procédure est respectée avec la plus grande vigilance. Les fournisseurs de la Ville au demeurant sont témoins de la vigilance et de la rigueur dont font preuve quotidiennement les services municipaux dans la vérification de la facturation, de la conformité de la prestation à la commande, et de sa qualité en général.

Que cette attestation de certification du service fait, soit établie au moment de la mise en règlement de la facture correspondante n'est, au demeurant, pas contraire à la réglementation en vigueur, et reste conforme au principe fondateur de la procédure de certification du service fait.

Par ailleurs, la Chambre déclare avoir procédé à des vérifications, aux termes desquelles elle aurait constaté que la Ville aurait procédé entre 1998 et 2001, dans des proportions importantes, à des enregistrements de factures dont la date serait antérieure à l'engagement comptable.

La Chambre n'ayant pas, dans le cadre de ses opérations de contrôle, et malgré les demandes de celle-ci, interrogé la Ville de façon précise, en lui indiquant les références des engagements et des factures concernées, celle-ci n'a pas été en mesure d'apporter des éclaircissements sur cette question.

Pour avoir mené ses propres investigations, la Ville relève, pour sa part, que, pour la période considérée, soit de 1998 à 2001, certaines dépenses ne faisaient pas l'objet d'un engagement préalable systématique. C'était notamment le cas pour les honoraires de médecins conseils de l'administration, les frais médicaux et pharmaceutiques liés aux accidents du travail, les frais médicaux réglés lors de séjours d'enfants en centres de vacances, les bons d'habillement du personnel communal, ainsi que certaines factures de télécommunication.

La mise en place d'un guide référentiel des procédures comptables, et la généralisation à l'ensemble des services municipaux de l'informatisation de la procédure de commande a permis, depuis, de résorber ces exceptions.

2.6. Les délais de mandatement

La Ville prend acte des observations qui lui sont faites sur la durée consacrée à la procédure de mandatement, qui conduit pour les exercices 1998 à 2001 à des dépassements de la durée réglementaire de 45 jours. Elle relève qu'il ne s'agit cependant que de cas limités, et non, comme semble le laisser entendre la Chambre, d'une pratique qui serait générale, ce que la Chambre n'établit pas.

Le souhait de la Ville est d'améliorer constamment ses procédures internes de nature à réduire, autant que faire se peut, les délais de paiement des fournisseurs. Elle souhaite à cet effet se rapprocher des services du Trésor Public afin de mettre au point un protocole partagé permettant d'atteindre ces objectifs, le respect de la durée totale de règlement n'étant pas de la seule responsabilité de la Ville.

2.7. les travaux d'investissement en régie

La Chambre reproche à la Ville de ne pas appliquer précisément celles des dispositions de l'instruction comptable M14 relatives à la procédure de justification des travaux réalisés en régie, et notamment de procéder à une inscription comptable à posteriori conforme au montant prévisionnel fixé au budget, plutôt que de retranscrire précisément la réalité des travaux effectués et de leur coût.

La procédure de comptabilisation rappelée par la Chambre a pour objectif, certes de décrire de façon précise la nature et le coût des travaux ainsi réalisés, mais aussi, et principalement sans doute, de constituer les pièces justificatives qui seront présentées à l'appui des demandes d'attribution au titre du Fonds de Compensation de la TVA.

~~Il ne peut cependant être contesté que les opérations présentées au titre des travaux réalisés en régie ont bien été effectuées, seul leur mode de justification et de comptabilisation étant en cause.~~

La Ville note cependant que le dispositif critiqué par la Chambre est en place, sous cette forme, depuis de nombreuses années, et n'a pas, lors de précédents contrôles, fait l'objet d'observations de la part de la Chambre. Il est repris, ainsi comptabilisé, dans les documents budgétaires, depuis plus de quinze années, sans soulever la moindre observation de la part des autorités chargées du contrôle de légalité des actes budgétaires. Il est présenté, ainsi, à l'appui des états de versement des dépenses éligibles au Fonds de Compensation de la TVA depuis que ce dispositif existe, sans soulever davantage de critiques.

La Ville prend acte des observations formulées lors du présent contrôle, et de la nécessité de mettre en place une procédure de comptabilisation des travaux réalisés en régie, plus précise que le dispositif actuellement en vigueur.

2.8. les amortissements

La Loi n°94-504 du 22 juin 1994 prévoit que les collectivités territoriales de plus de 3500 habitants doivent procéder à l'amortissement des biens meubles renouvelables. Sont donc soumis à l'obligation d'amortissement les matériels, mobiliers et véhicules. Outre cette première catégorie de biens, sont également concernés par la procédure de l'amortissement, certains immeubles intégrés au domaine privé des collectivités et productifs de revenus. L'introduction de l'amortissement n'a pas revêtu un caractère rétroactif ; ce dispositif ne s'est appliqué, à titre obligatoire, qu'aux biens acquis à compter du 1^{er} janvier 1996.

La ville a, dès son introduction, mis en œuvre le processus d'amortissement des biens meubles renouvelables, en déterminant en décembre 1996 les durées d'amortissement de ces biens.

Toutefois, comme le mentionne la Chambre, la collectivité n'a pas procédé à l'amortissement des biens immobiliers appartenant à son patrimoine privé, acquis après le 1^{er} janvier 1996 et productifs de revenus. La ville prend acte de cette observation, mais souligne le périmètre particulièrement réduit du patrimoine communal concerné par ce dispositif, dont l'ampleur est limitée à quelques unités immobilières.

La Ville prend acte néanmoins de la nécessité à mettre en œuvre, à l'avenir, la procédure d'amortissement des biens immobiliers visés par ces dispositions.

2.9. l'étalement des charges exceptionnelles et des subventions

Durant la période sur laquelle porte la vérification menée par la Chambre, la ville a procédé, comme le permet la réglementation, à l'étalement de charges sur plusieurs exercices. Cette procédure concernait l'étalement des indemnités compensatrices dues à la suite de refinancement de prêts, intervenu en 1997 et 1998. A l'initiative de la collectivité, les comptes ayant fait l'objet de mouvements budgétaires sont les suivants : 4817 - *pénalités de renégociation de la dette* - et 6862 - *Dotations aux amortissements des charges financières à répartir*. Un état, annexé aux documents budgétaires détaille, en outre, la nature et le montant de la charge à étaler, la durée retenue pour l'étalement (durée résiduelle des prêts, dans le cas d'espèce) ainsi que le montant de l'amortissement de l'exercice.

Dans son rapport définitif, la Chambre fait état de mouvements intervenus, sur la période 1995 - 2000, sur les comptes 4815 - *Subventions pour équipement de tiers* - et 4818 - *Charges à étaler*. Après examen des comptes de gestion, la ville a repéré des soldes débiteurs en balance d'entrées du compte de gestion 1997 pour les deux imputations concernées. Ces mouvements ne sont pas de nature budgétaire. Ils ne sont pas mis en œuvre par la Ville, mais par les services du Trésor Public. Il est envisageable que des écritures non budgétaires aient concerné ces comptes, au moment de la transition entre les instructions comptables M12 et M14.

Sur la même période, la ville a mis en œuvre la procédure de transfert des subventions d'investissement reçues, conformément à la réglementation en vigueur. Ce dispositif a concerné, sur cette séquence, un montant total de subventions transférables de 1 524 389,15 F, qui a fait l'objet d'un transfert en section de fonctionnement. Parallèlement, la collectivité a procédé, chaque année, à la reprise annuelle d'une somme équivalente au montant de la subvention, rapporté à la durée de l'amortissement du bien acquis en partie par le biais de la subvention.

L'observation formulée, selon laquelle « *la commune n'a été en mesure de préciser le contenu des subventions figurant dans ses comptes que pour une faible fraction des montants* », s'explique par le fait qu'une erreur d'imputation a été commise. En effet, des subventions obtenues par la ville et dédiées au financement de dépenses d'équipement ont été comptabilisées au sein de la subdivision 131 - *Subventions d'équipement transférables* - alors qu'elles auraient dû faire l'objet d'une inscription aux comptes de classe 132 - *Subventions d'équipement non transférables*. Cette erreur d'affectation, certes d'un volume significatif (de l'ordre de 15 MF sur la période), n'a en rien affecté les résultats des exercices concernées. Elle a uniquement perturbé le repérage des écritures de transfert des subventions puisque, par nature, toutes les subventions imputées à la subdivision 131 - *Subventions d'équipement transférables* - font, elle aussi, l'objet d'un amortissement progressif comme celles de la classe 132. Il est à préciser que les subventions comptabilisées par erreur dans cette rubrique, et

ainsi préalablement repérées, n'ont évidemment pas été transférées en section de fonctionnement.

Il n'est donc pas contestable que les résultats de clôture d'exercice n'ont pas été affectés par les opérations de comptabilisation des subventions d'équipement ainsi conduites, les observations formulées étant de l'ordre de la conformité technique comptable.