



CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES
D'ILE-DE-FRANCE

Le Président

N°/G/102/05-187E

Noisiel, le 25 février 2005

N° 04-0626 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'Ile-de-France sur la gestion de la commune de SARCELLES.

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.

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 du Val d'Oise.

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

P.J. : 1.

Christian DESCHEEMAER

Monsieur le Maire
de la commune de SARCELLES
Mairie
3 rue de la Résistance
95200 SARCELLES



CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES
D'ILE-DE-FRANCE

**RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES
SUR LA GESTION DE LA COMMUNE DE SARCELLES (95)**

Exercices 1997 à 2001

La Chambre régionale des comptes a jugé les comptes de la commune de Sarcelles et, à cette occasion, a examiné la gestion de cette collectivité, conformément à l'article L. 211-8 du Code des juridictions financières. Ce contrôle de gestion a été ouvert par courrier du président de la Chambre régionale des comptes du 11 janvier 2001.

La première partie de la période en jugement ayant été concernée par les instructions de la Chambre relatives aux saisines préfectorales effectuées dans le cadre du contrôle budgétaire, l'examen de la gestion porte plus particulièrement sur la situation financière de la commune, particulièrement tendue sur la période, sur les équilibres comptables et budgétaires et sur la fiabilité des comptes.

L'entretien préalable prévu par l'article L. 241-7 du Code des juridictions financières, a eu lieu le 17 mai 2004.

Lors de sa séance du 27 mai 2004, la Chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées le 13 juillet 2004 à M. PUPPONI.

La réponse de M. PUPPONI est parvenue à la Chambre le 15 septembre 2004.

Lors de sa séance du 18 novembre 2004, la Chambre a arrêté les observations définitives suivantes :

1- La situation financière

Sur la période en examen, la situation financière de la commune de Sarcelles apparaît nettement dégradée. Elle se caractérise par l'absence de capacité d'autofinancement, des marges de manœuvre limitées et une situation d'endettement préoccupante.

Ce constat n'est pas remis en cause par la commune qui indique que « des dispositions ont été prises à partir de 2001 » afin de remédier à cette situation.

1-1 La capacité d'autofinancement

La capacité d'autofinancement ⁽¹⁾ dégagée par la section de fonctionnement est insuffisante pour générer un autofinancement disponible positif pour le financement des investissements. Après être passée de 1 802 795 € en 1997 à 2 641 652 € en 1998, elle chute et devient négative en 1999 (-1 598 448 €) 2000 (-2 819 695 €) et en 2001 (-36 927 €).

Son niveau est notablement insuffisant pour faire face au remboursement de la dette en capital qui augmente régulièrement de 1997 (5 192 485 €) à 2001 (8 715 666 €).

Cette dégradation a une origine structurelle :

- Les charges d'exploitation augmentent de plus de 27 %, en raison de la progression soutenue des charges de personnel et des charges générales. Parmi ces dernières, le poste « subventions » augmente à lui seul de plus de 58 %. A cet égard, la commune fait valoir le coût des

¹ Dans la définition du plan comptable général reprise par les fiches financières de la comptabilité publique.

actions menées dans le but d'offrir « des services conformes aux besoins » et des équipements « en état de fonctionner ».

- Les produits d'exploitation progressent de moins de 16 % et s'avèrent insuffisants pour faire face aux charges. Cette insuffisance tient à la faiblesse des produits d'origine fiscale (produit des contributions directes, reversement de la taxe professionnelle perçue par la communauté d'agglomération sur le territoire de la commune et dotation de compensation de l'Etat) qui progressent de moins de 2 % en 2001 par rapport à 1997.

Le manque de dynamisme des produits fiscaux résulte notamment des mesures d'abattement de la taxe d'habitation décidées par le conseil municipal, au taux maximum de 30 % autorisé par la loi, et de la baisse des taux pratiquée au cours des exercices 1999 et 2000.

A la réduction de l'excédent brut de fonctionnement correspondant à la différence entre les produits et les charges de gestion, s'ajoute l'aggravation de la charge d'intérêts de la dette consécutive à l'augmentation de l'encours (cf. ci-dessous § 1-2) les intérêts de la dette augmentant de 33,6 % pour passer de 4 326 423 € en 1997 à 5 779 988 € en 2001.

1-2 Les marges de manœuvre de la commune

Les marges de manœuvre de la commune apparaissent limitées tant en dépenses qu'en recettes.

Le coefficient de rigidité des charges structurelles (charges de personnel et intérêts) est de 58,79 % en 2001. Il est plus élevé que celui moyen régional de 56,68 %. Ces postes apparaissent incompressibles à court terme.

En 2001, la commune a, néanmoins, entrepris un effort de réduction de ses dépenses de fonctionnement, circonscrit aux charges à caractère général qui enregistrent une diminution de plus de 7,50 %.

Selon les précisions apportées par la commune, cet effort s'est poursuivi jusqu'en 2003 avec une diminution des charges à caractère général de l'ordre d'un tiers, une stabilisation des dépenses de personnel et un produit fiscal en augmentation de l'ordre de 1,9 millions d'euros, suite à la suppression en 2002 des mesures d'abattement appliquées jusqu'alors.

Le compte administratif afférent à l'exercice 2003 voté par l'assemblée municipale le 25 juin 2004, enregistre un résultat de clôture de la section de fonctionnement positif à hauteur de 6,45 M€ compte tenu du report du résultat cumulé négatif à la clôture de l'exercice 2002 de 3,105 M€

La commune précise cependant que « la situation reste fragile » et souligne, en ce qui concerne les charges, « l'augmentation mécanique des dépenses de fonctionnement courant, notamment de la masse salariale et en ce qui concerne les ressources, les limites de l'effort fiscal du fait de la stagnation des bases » (taxe d'habitation et taxe sur le foncier bâti).

1-3 L'endettement

De 1997 à 2001, les dépenses d'investissement, hors dette, progressent très fortement : elles quadruplent jusqu'en 2000 puis reviennent à un niveau plus modéré en 2001, supérieur de moitié à celui observé en 1997.

Cette politique d'investissement, justifiée selon la commune par les besoins en équipements scolaires, apparaît disproportionnée eu égard à la capacité financière de cette dernière.

En effet, le financement de l'ensemble des dépenses d'investissement, y compris le remboursement de la dette en capital, n'est pas soutenu par l'autofinancement et il l'est insuffisamment par les recettes propres d'investissement constituées notamment par les versements du fonds de compensation de la TVA, les subventions et les produits de cession. Il en résulte un important besoin de financement que la commune ne peut que partiellement couvrir à l'aide des ressources d'emprunt, ce qui la contraint à prélever sur son fonds de roulement.

Celui-ci se dégrade tout au long de la période considérée. Positif à l'issue de l'exercice 1997 à hauteur de 1 829 386 €, le fonds de roulement devient ensuite négatif (-363 012 € en 1998, - 8 670 294 € en 1999, -14 844 417 € en 2000 et -7 456 418 € en 2001).

Le recours à l'emprunt est soutenu et il progresse tout au long de la période. Entre 1997 et 2001, l'encours de la dette, mesurée au 31 décembre de chaque exercice, augmente de 67 090 142 € à 97 743 504 €. Cet encours représente plus de 119 % des recettes réelles de fonctionnement en 1997 et plus de 144 % en 2001.

Bien qu'insuffisant pour assurer la couverture du besoin de financement de la section d'investissement, cet encours est trop important rapporté au montant de la capacité d'autofinancement dégagée. En effet, le ratio de désendettement, qui rapporte l'encours à l'autofinancement, est élevé : il ressort à 25,40 années en 1998, comparé au ratio usuellement admis de l'ordre de 8 années. En l'absence d'autofinancement à partir de l'exercice 1999, la commune n'est plus en mesure de se désendetter.

La commune fait toutefois état de ses efforts menés à partir de l'exercice 2002 en vue d'une meilleure adéquation entre ses besoins de financement et la mobilisation des emprunts. En effet, l'exercice 2003 enregistre une diminution de l'encours qui ressort à 92 392 204 € comme l'indique le rapport de présentation du compte administratif de l'exercice 2003.

Par ailleurs, manifestant la volonté de se désendetter à partir de l'exercice 2003, la commune, en partenariat avec un établissement prêteur, a formalisé son engagement de limiter, jusqu'en 2006, le recours à l'emprunt au montant de l'amortissement de la dette. Elle précise que le ratio de désendettement qui rapporte l'encours à l'autofinancement, ressort à 9 années en 2003.

La Chambre prend acte du résultat obtenu à l'issue de l'exercice 2003 en soulignant toutefois le caractère conjoncturel du ratio de désendettement constaté sur un seul exercice. En effet, en ce qui concerne les exercices précédents, la tendance au redressement de la capacité d'autofinancement qui, après avoir été négative en 2001 comme la Chambre le relève ci-dessus (- 36 927 €) redevient positive à hauteur de 4 209 974 € en 2002, reste cependant insuffisante en 2002, eu égard au remboursement de la dette en capital d'un montant de 8 646 566 €. En 2002, le ratio de désendettement ressort encore à 23 années.

2- Les résultats et l'équilibre budgétaires

L'image de la situation financière est atténuée au plan budgétaire par le jeu de mécanismes dont le bien fondé apparaît fragile : des écarts importants sont, en effet, relevés entre les prévisions et les réalisations budgétaires et des imprécisions sont constatées dans l'appréciation de l'équilibre des budgets.

2-1 Des écarts importants entre les prévisions budgétaires et les réalisations

L'appréciation des résultats des comptes administratifs votés par le conseil municipal est significativement améliorée par les écritures de report au titre des restes à réaliser d'investissement.

En effet, le solde des écritures de report est toujours fortement positif grâce à la reprise de recettes de subventions importantes et à l'abandon non moins important de prévisions de dépenses.

En particulier, les recettes de subventions dont les taux de réalisation sont constamment faibles (21 % en 1997, 30 % en 1998, 13 % en 1999, 24 % en 2000 et 38 % en 2001), font apparaître un reliquat dont le montant est repris, pour l'essentiel, chaque année dans les restes à réaliser.

En 2001, le résultat de clôture de l'exercice, avant la prise en compte des restes à réaliser, est déficitaire à hauteur de 7 456 418 € (soit 11,63 %) des dépenses réelles de fonctionnement. Les restes à réaliser en recettes comptabilisés à hauteur de 8 531 441 € ont pour effet de ramener à -2 267 371 € le résultat de clôture, (soit 3,54 %) des dépenses réelles de fonctionnement.

Ainsi, la commune ne doit qu'à l'importance des restes à réaliser de se situer en deçà du seuil de 5 % de déficit à partir duquel un plan de redressement doit être mis en œuvre, en application de l'article L 1612-14 du code général des collectivités territoriales, pour la strate des communes de plus de 20000 habitants à laquelle appartient la commune de Sarcelles.

Ce même constat peut être fait au titre des exercices 1999 et 2000.

La commune précise qu'il a été mis fin à cette pratique et que, dorénavant, seules les subventions qui correspondent à des dépenses réalisées ou engagées sont reportées pour que, selon ses termes, il y ait « adéquation stricte et proportionnelle entre les dépenses et les recettes d'investissement ».

2-2 Les conditions d'équilibre des budgets votés par le conseil municipal sont sujettes à caution

En recettes de fonctionnement, la faiblesse du taux de réalisation des inscriptions au titre des fonds structurels européens et leur abandon d'un exercice sur l'autre, sont des éléments de nature à remettre en cause la sincérité des inscriptions budgétaires correspondantes.

Prévus respectivement à hauteur de 1 984 918 € en 2000 et 4 497 049 € en 2001, les financements attendus des fonds structurels européens sont réalisés à concurrence de 33 571 € en 2000 et font seulement l'objet d'un rattachement de 58 157 € en 2001.

Ces écarts mettent en évidence le manque de réalisme des prévisions budgétaires effectuées, par la commune, à partir d'une interprétation extensive des critères d'éligibilité définis par le document unique de programmation « objectif 2 » pour la Région Ile-de-France.

En recettes d'investissement, la quasi totalité des subventions, y compris celles allouées pour le financement d'équipements déterminés, sont imputées au compte 138 qui recense les concours non affectés à des investissements particuliers. Cette imputation erronée a permis à la commune de comptabiliser dans les ressources propres destinées à la couverture du remboursement de la dette en capital des subventions qui n'auraient pas lieu de l'être conformément à l'interprétation généralement admise des dispositions de l'article L. 1612-4 du code général des collectivités territoriales.

Ainsi, au budget primitif 2001, le montant de la dette en capital à couvrir par des ressources propres s'élève à 13 160 364 €. Le montant des ressources propres (virement, amortissement et provision, valeur de cession d'actif, FCTVA, TLE, majoré du solde positif des ICNE) s'élève à 9 958 970 €. Le solde déficitaire, soit 3 201 394 €, est couvert grâce à l'imputation à tort de la quasi totalité des subventions (4 883 340 €) au compte 138 « subventions d'investissement non affectées », alors que l'état des subventions notifiées fait apparaître que celles-ci sont affectées pour la plupart à des investissements précis et qu'elles ne peuvent donc contribuer à la couverture des charges d'emprunt.

Les ressources propres prévues au budget primitif 2001 comprennent, par ailleurs, un virement de 5 452 355 € correspondant au résultat prévisionnel de la section de fonctionnement très éloigné du résultat de l'exercice observé déficitaire à hauteur de 941 495 € en raison, notamment, des surestimations de recettes susmentionnées.

La Chambre prend acte de la décision de la commune, de ne plus procéder à l'imputation des subventions d'investissement au compte 138 depuis l'exercice 2004.

3- La fiabilité des comptes

L'examen de la fiabilité des comptes révèle également des insuffisances, notamment quant à l'exhaustivité des enregistrements comptables.

3-1 Des rattachements partiels

En application du principe comptable de rattachement des charges à l'exercice et selon les modalités fixées par l'instruction comptable M14, toutes les charges correspondant à des dépenses engagées et pour lesquelles le service a été fait au 31 décembre, doivent être comptabilisées sur l'exercice concerné, même lorsque les factures ne sont pas encore parvenues et a fortiori lorsque celles-ci ont été reçues par la collectivité.

L'examen des modalités de mise en œuvre de cette procédure par la commune de Sarcelles révèle des insuffisances :

- les procédures internes ne permettent pas de connaître la date de livraison des fournitures ou de réalisation des prestations correspondant aux engagements de l'année dont la connaissance est essentielle pour l'exactitude des écritures de rattachement ;

- l'historique des engagements (date du bon de commande, date de réception de la facture) n'est pas conservé d'un exercice sur l'autre, ce qui amène la commune à recenser manuellement, auprès de chaque service gestionnaire, les engagements en vue d'opérer ces écritures de rattachement.

Dans ces conditions, la commune n'est pas en mesure de fournir au d'indiquer au comptable, ainsi que l'instruction comptable susvisée le précise, un état justificatif détaillé des écritures de rattachement.

Un contrôle opéré à partir des mandatements du premier trimestre de l'exercice 2001 sur les comptes d'achats et autres charges externes (c/ 60 61 62) et portant sur des dépenses réalisées au cours de l'exercice 2000, montre que le recensement effectué par les services gestionnaires n'est pas exhaustif.

En effet, les sommes mandatées sur ces chapitres au cours du premier trimestre de l'exercice 2001 correspondent à des factures relatives à l'exercice 2000 pour un montant égal à 2 370 801 € très supérieur au montant global des charges rattachées sur ces mêmes chapitres au 31 décembre 2000 qui s'élève à 432 634 €. Des indications données par la commune il ressort que le problème serait aujourd'hui résolu avec la mise en œuvre d'un nouveau logiciel comptable. C'est ainsi que la situation au 31 décembre 2003 fait ressortir d'une part, les engagements non soldés en dépenses de fonctionnement à 1 274 837,60 € et d'autre part, le montant rattaché à 1 290 159,11 € soit un chiffre supérieur aux engagements compte tenu des régularisations portant sur des dépenses qui n'avaient pas fait l'objet d'engagements.

3-2 Des délais de mandatement au-delà du délai légal

Le contrôle du respect des délais de mandatement a été effectué par sondage sur les mandats émis en règlement de fournisseurs, tant en fonctionnement qu'en investissement, au cours de l'exercice 2001. A cette fin, un échantillon de 138 mandats pertinents a été constitué, par tirage aléatoire, à partir des 10 803 mandats émis au cours de l'exercice.

Les résultats font apparaître que 77 factures sur 138 figurant dans l'échantillon, soit près de 56 % des mandatements sélectionnés, ont été mandatées au-delà du délai légal de 45 jours, à partir duquel la commune s'expose à devoir acquitter de plein droit des intérêts moratoires à ses fournisseurs. Une extrapolation de ce résultat obtenu par tirage aléatoire à l'ensemble des règlements aux fournisseurs conduit⁽²⁾ à un pourcentage d'au moins 48 % de mandatements de ce type effectués hors des délais légaux, soit au moins 3 080 mandats.

Ces délais excessifs sont corroborés par un contrôle exhaustif des 1 124 mandatements portant sur les dépenses directes d'investissement de l'exercice 2001. Les délais de mandatement relevés dépassent 45 jours pour 753 mandats voire plus de 120 jours pour 141 mandats. En outre, des factures antérieures à l'exercice 2001 figurent à l'appui de 273 mandats.

3-3 Des titres irrécouvrables non apurés

² Avec un degré de confiance de 95 %

Au terme de l'exercice 2001, le montant des créances restant à recouvrer par la commune de Sarcelles, dont certaines remontent à l'exercice 1980, s'élève à 1 447 951 € sans pratiquement de changement par rapport à l'exercice 2000 pour lequel ces restes à recouvrer s'élevaient à 1 453 947 €

Le maintien à l'actif de titres très anciens et devenus irrécouvrables est de nature à fausser le bilan de la commune. Il altère également l'appréciation du résultat, lequel reprend le montant des titres correspondant à ces créances qui devraient être passées en pertes.

Leur apurement par admission en non valeur, seule procédure dont dispose la commune, à la demande du comptable, ne sera pas dépourvu de conséquences sur la situation financière de la commune. A titre d'illustration, l'admission en non valeur de ces créances en 2001 aurait nécessité que leur soient consacrées, près de 3 % des recettes totales de fonctionnement de l'exercice (63 960 817 €) ou encore près de 8 % du produit des impôts locaux perçus au cours de cet exercice (18 389 576 €).

3-4 Des dépenses payées sans mandatement préalable non régularisées

Certaines dépenses pour lesquelles l'ordonnateur a autorisé la procédure de prélèvement, peuvent être payées sans mandatement préalable.

Ces prélèvements doivent faire l'objet dans le mois qui suit ou, au plus tard avant la fin de l'exercice, d'un mandat de régularisation. Or, le compte concerné (c/ 47218) par ces prélèvements présente un solde débiteur à l'issue des exercices 2000 (405 149 €) et 2001 (104 740 €).

Le solde 2000 correspond aux prélèvements effectués, d'une part, au titre du contingent d'aide sociale (307 961 €) qui n'ont été régularisés qu'au 11 mai 2001, soit 8 mois plus tard, et d'autre part, aux dépenses d'énergie et d'électricité (82 379 €) qui ne semblent pas avoir été régularisées avant la clôture de l'exercice 2001.

Le solde 2001 correspond presque en totalité au montant restant à régulariser au titre des dépenses d'énergie et d'électricité (81 830 €) eu égard aux montants respectifs des crédits budgétaires ouverts en 2001 (1 085 402 €) et des prélèvements effectués (1 144 323 €).

Nonobstant la contestation de la commune sur les montants prélevés et faute de pièces produites sur cette contestation ou sur une éventuelle renonciation au prélèvement automatique, il apparaît que ces prélèvements correspondent à des décaissements effectifs non engagés. La Chambre vous recommande de les identifier comme tels dans les écritures comptables, même s'ils doivent faire l'objet d'une régularisation ultérieure.

3-5 Des recettes restant en attente d'imputation

Les recettes 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 sont inscrites provisoirement sur des comptes transitoires ou d'attente.

Ce procédé de comptabilisation ne doit être utilisé qu'à titre exceptionnel et il y a lieu d'imputer au compte définitif toute opération portée à ces comptes dans les plus brefs délais.

Or, les comptes de cette nature (c/471) présentent des soldes créditeurs importants à l'issue de l'exercice 2001 (au total 5 355 176,99 €).

Il conviendrait que la commune détermine, en liaison avec le comptable, l'origine des montants qui pourraient subsister sur ces comptes et qu'il soit procédé aux régularisations qui s'imposent, le cas échéant en émettant les titres qui auraient lieu de l'être.

Une telle régularisation s'avère nécessaire et la commune signale les efforts qu'elle a déployés dans ce sens.

3-6 Sur la non présentation de l'actif de la commune

La situation des biens meubles et immeubles détenus par la commune n'est pas établie à ce jour, ni par l'inventaire dont l'élaboration revient à l'ordonnateur, ni par l'état de l'actif, non produit par le comptable pour l'année 2000.

L'absence d'inventaire est de nature à compromettre la bonne gestion du patrimoine de la commune.

La Chambre invite la commune à inventorier son patrimoine pour mettre en place une gestion effective de ce dernier.