

ERNST & YOUNG

## Synthèse de l'audit financier

La ville de Nogent-sur-Marne a confié au cabinet Ernst & Young une mission d'audit consistant en une revue analytique des états financiers sur la période 2000-2003 complétée par un audit des coûts des services municipaux.

Des recommandations opérationnelles sont proposées pour améliorer l'efficacité des services et optimiser les ressources de la collectivité.

### 1. La revue analytique des comptes 2000-2003

Nos analyses mettent en avant une **nette dégradation des soldes intermédiaires de gestion depuis 2000** due à une croissance plus rapide des dépenses de fonctionnement que de recettes (cf annexe 1). Cette situation est en outre aggravée par les conséquences financières liées au litige Paris Saint Germain.

Cette détérioration résulte de l'effet ciseaux constaté entre les recettes et les dépenses de fonctionnement et se mesure par l'épargne de gestion. Evaluée à 5,4 M€ pour l'exercice 2000, elle est prévue à 0,4 M€ pour 2003. Au cours de la même période, une politique d'investissements dynamique a été menée afin de rattraper les retards constatés au cours des exercices précédents<sup>1</sup>. Cette politique a été financée par la consommation du fonds de roulement et le recours à l'emprunt (l'encours de la dette s'est accru de 50%). Le niveau d'endettement atteint en 2003 n'est pas préoccupant en soi (il est en deçà de la moyenne des villes de mêmes strates). **En revanche, la section de fonctionnement ne dégage plus les excédents nécessaires pour permettre de rembourser les emprunts souscrits** : la capacité d'autofinancement nette<sup>2</sup> évaluée pour l'exercice 2003 est négative : - 2,1 M€.

#### 1.1 L'effet ciseaux entre les recettes et les dépenses réelles de fonctionnement

Entre 2000 et 2003, les dépenses réelles de fonctionnement ont augmenté trois fois plus vite que les recettes réelles (respectivement + 7 M€ contre 2 M€). L'augmentation des recettes fiscales, consécutive à une croissance des taux d'imposition des taxes d'habitation et foncières, a été insuffisante pour couvrir les services nouveaux et l'augmentation des charges.

##### 1.11 La croissance des dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement se sont accrues de 30% entre 2000 et 2003. Cette augmentation provient des postes suivants :

4 charges de personnel	+ 3,6 M€
4 restauration scolaire	+ 0,9 M€
4 subventions aux associations	+ 0,6 M€
4 fêtes et cérémonies	+ 0,2 M€
4 autres	+ 1,7 M€

<sup>1</sup> Rapport d'audit externe 2001

<sup>2</sup> La capacité d'autofinancement nette représente l'excédent de la section de fonctionnement une fois déduit les frais financiers et le remboursement en capital du stock de dette.

**Total + 7 M€**

**a) les charges de personnel (+ 3,6 M€)**

L'augmentation des charges de personnel est significative entre 2000 et 2003 (+ 30%). Elle résulte des quatre explications suivantes:

4 les créations de postes	+ 1,4 M€
4 le régime indemnitaire	+ 0,6 M€
4 les promotions liées à des concours	+ 0,8 M€
4 autres (GVT notamment)	+ 0,8 M€
<b>Total</b>	<b>+ 3,6 M€</b>

1. Les créations de postes

58 postes ont été créés depuis 2000, dont 40 en 2002 et 2003 pour mettre en œuvre les services nouveaux décidés par la municipalité élue en 2001. Ces services ont un coût sur l'exercice 2003 de 1,3 M€ ( cf détails en annexe 2).

2. Le régime indemnitaire

En novembre 2000, une prime facultative d'indemnité (IEMP) a été attribuée à 235 agents. Cette prime est variable en fonction du grade (entre 40 et 115 € par mois). Le coût annuel est de 0,2 M€ (soit un coût cumulé de 0,6 depuis 2000). En outre, en avril 2002, la prime de service et de rendement (PSR) a été étendue aux agents d'entretien (coût annuel 50 K€).

3. Les promotions sur concours

La collectivité maintient dans ses effectifs les agents qui ont été promus suite à des réussites de concours. L'impact financier est estimé à 0,8 M€ pour la période 2000-2003.

4. Autres (GVT notamment)

Le GVT (glissement vieillesse technicité) représente l'évolution des traitements des agents conformément à la grille indiciaire de leur fonction et grade.

**b) La restauration scolaire (+ 0,9 M€)**

Jusqu'en 2002, la restauration scolaire était gérée par la caisse des écoles (budget spécifique) qui percevait une subvention de la collectivité (0,5 M€). La ville a procédé en 2002 à une délégation du service de restauration scolaire avec des conditions de réhabilitation des équipements et des bâtiments que le délégataire effectue en lieu et place de la commune. Cette délégation a un coût annuel de 0,9 M€. Dans le même temps, la subvention versée à la caisse des écoles n'a pas diminué en 2003. Elle sera réduite au cours des prochains exercices.

**c) Les subventions aux associations (+0,6 M€)**

Les subventions aux associations n'ont augmenté que de 0,2 M€ lorsque l'on compare le compte administratif 2000 et le budget 2003. Toutefois, deux associations ont été municipalisées au cours de cette période dont les subventions versées par la commune étaient auparavant de 0,4 M€. L'augmentation retraitée de ce poste est donc significative et s'élève à 0,6 M€ (= 0,4 + 0,2 ). Elle provient notamment de la croissance des subventions versées :

- à la Scène Watteau / Pavillon Baltard (+ 0,25 M€),<sup>3</sup>
- et au Conservatoire (+ 0,1 M€).

<sup>3</sup> La collectivité a également assumé en 2003 les frais de transformation de l'association en régie personnalisée (0,2 M€)

### 1.12. La stabilité des recettes de fonctionnement (+ 2 M€)

Les recettes de fonctionnement ont augmenté à un rythme beaucoup moins dynamique que les dépenses : + 7% sur la période 2000-2003.

Cette croissance provient des postes suivants :

4 Recettes fiscales	+ 2,2 M€
4 Dotation de solidarité communautaire	+ 0,4 M€
4 Redevances versées par les concessionnaires	- 0,7 M€
4 Autres	+ 0,1 M€
<b>Total</b>	<b>+ 2 M€</b>

#### a) Les recettes fiscales (+ 2,2 M€)

Les taux d'imposition (taxes foncières et taxe d'habitation) ont augmenté en 2001 de 17% ce qui a généré 2 M€ de recettes supplémentaires.

Les taux municipaux sont désormais légèrement supérieurs à la moyenne des communes du département. **En revanche, ils sont inférieurs aux taux moyens nationaux des villes de même strate membres d'une Communauté d'Agglomération.**

	Taux communaux 2002	Moyenne départementale 2002	Moyenne ville membre d'une CA - 2002
Taxe d'habitation	14,52	13,16	18,31
Taxe foncière	17,9	16,85	22,7

La ville dispose d'une marge de manœuvre réduite sur les recettes fiscales en raison de son adhésion à une communauté d'agglomération. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2000, la taxe professionnelle est perçue par la communauté d'agglomération qui reverse à la commune une attribution de compensation. Cette compensation est fixe et a été calculée à partir du produit de taxe professionnelle perçu par la ville en 1999 (et des compensations salaires), minoré alors des charges transférées à la Communauté (compétence développement économique, voirie, développement urbain...).

En outre, la commune a bénéficié entre 2000 et 2002 du dynamisme des recettes liées aux droits de mutation (+ 0,2 M€ au cours de cette période). Cette recette est aléatoire, elle est fonction du marché immobilier.

#### b) La dotation de solidarité communautaire (+ 0,4 M€)

Cette dotation est versée par la communauté d'agglomération. Son montant et ses modalités de calculs sont librement décidés par le conseil de communauté. Les sommes perçues sont très erratiques d'un exercice à l'autre et varie de 0,5 M€ (2000) à 0,9 M€ (2003).

#### c) Les redevances versées par les concessionnaires (- 0,7 M€)

La diminution de ces produits résulte d'une part de la diminution des redevances d'occupation des sols et d'autre part des redevances perçues sur les parkings de la surface, gérés jusqu'en 2002 en concession. Ce contrat de délégation a été résilié en 2002<sup>4</sup>. L'affaire est désormais portée devant les tribunaux. Le délégataire réclame 8 M€.

Les parkings sont désormais gérés directement par la commune (budget annexe).

<sup>4</sup> La ville a refusé l'augmentation des tarifs prévue dans l'annexe au contrat de délégation et d'indemniser le concessionnaire qui a déféré la commune devant le tribunal. La commune fait valoir un vice de forme dans la passation du contrat (il a été signé avant que la délibération ne soit transmise au contrôle de légalité).

La seule marge de manœuvre dont dispose la collectivité pour accroître ses recettes de fonctionnement consiste à augmenter les taux de la fiscalité directe (taxe d'habitation et taxes foncières).

## 1.2 Une politique d'investissements dynamique

Les investissements ont fortement augmenté au cours de la période. Ils ont été financés par la consommation du fonds de roulement et le recours à l'emprunt.

### 1.21 Des dépenses en forte augmentation

Un rapport d'audit externe daté de 2001 a constaté des restes à réaliser très significatifs pour l'exercice 2000 (plus de la moitié des dépenses et plus de 80% des recettes) et une politique systématique de sous investissements et de décalage dans le futur des projets. Les dépenses d'équipements 2000 ramenées au nombre d'habitant sont largement inférieures à la moyenne des villes de même strate (168 €/ habitant pour une moyenne de 239 € / habitant).

Les dépenses d'investissements des exercices 2001 et 2002 constituent un rattrapage des retards des exercices précédents. Une partie de ces investissements concernent des avances de trésorerie faites à la SEM dont les remboursements seraient prévues en 2004 et 2005 (la ville assume les frais financiers des emprunts qu'elle a du contracté pour assurer ces avances).

En euro	2000	2001	2002	2003*	Moyenne de la strate 2000
Dépenses d'équipements bruts / habitant	168	307	364	263	239

\* hors report des restes à réaliser

### 1.22 L'encours de la dette en forte croissance

L'encours de la dette s'est accru de 6,7 M€ au cours des 3 derniers exercices pour s'élever à 20,8 M€ au 31/12/2003. Cet encours n'est pas anormalement élevé. La dette par habitant est nettement inférieure à celle des villes de même strate. **Toutefois la forte dégradation de l'équilibre de la section de fonctionnement est de nature à remettre en cause la capacité de la collectivité à rembourser les emprunts souscrits.**

La capacité de désendettement qui mesure la durée nécessaire au remboursement du capital de la dette si l'intégralité de la capacité d'autofinancement lui était affectée est négative en 2003 compte tenu du déséquilibre de la section de fonctionnement. La collectivité serait contrainte d'emprunter pour rembourser le capital de la dette.

## 2. Les recommandations

Nos recommandations se déclinent en une série de propositions destinées à améliorer la qualité de la gestion communale ainsi que des pistes d'économie identifiées lors de l'audit.

### 2.1 Les réformes administratives

#### a) Optimiser la gestion des ressources humaines

##### 1. Indexer le régime indemnitaire à la compétence des agents

Le régime indemnitaire constitue la rémunération variable des agents et représente 25% de leur rémunération totale. L'assemblée délibérante fixe librement les contours du Régime Indemnitaire "dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'Etat". Le Régime indemnitaire n'est pas un élément obligatoire de la rémunération. Il comprend principalement : l'ensemble des primes et indemnités (régime indemnitaire classique), la prime d'assiduité (13<sup>ème</sup> mois) et les heures supplémentaires.

**Nous proposons d'indexer les sommes perçues par les agents au titre du régime indemnitaire à leur performance professionnelle mesurée à l'occasion des évaluations annuelles.**

Les collectivités territoriales ont l'obligation de procéder à une évaluation individuelle de leurs agents dans le cadre d'une procédure de notation annuelle. L'annexe 4 détaille un exemple d'une rémunération variable indexée sur la performance.

##### 2. Disposer d'une gestion prévisionnelle des emplois et carrière

Compte tenu de la forte croissance des effectifs dans la majorité des services de la ville, une analyse approfondie des véritables besoins en ressources humaines devrait être réalisée. Elle pourrait prendre la forme suivante :

- Identification des processus (*process*) et des activités au sein du service (administration ; opérationnels),
- identification de la charge de travail propre aux différents processus (en volume horaire),
- comparaison avec la charge de travail effective,
- détection des doublons et des dysfonctionnements,
- systématisation du bilan de compétences afin de s'assurer que les besoins des différents processus sont assurés,
- formation des agents titulaires afin de renforcer leur pluridisciplinarité (notamment pour réduire le recours aux agents auxiliaires).

#### b) Mettre en place un contrôle de gestion

Notre audit a mis en avant l'insuffisance des outils de gestion et de pilotage des services, insuffisance qui ne permet pas de disposer d'un suivi et d'une appréciation de la performance de gestion des prestations rendues. Ce pilotage est indispensable pour permettre aux élus et à la direction générale d'anticiper les dysfonctionnements et assurer la bonne gouvernance de la collectivité.

## **2.2 Les pistes d'économies**

### **a) Maîtriser l'évolution des charges de personnel**

#### **1. Réduire le nombre d'emplois contractuels**

La ville emploie 57 contractuels permanents (soit 8% des effectifs globaux), pour une masse globale de 1,3 M€. Ces agents sont tous, à l'exception du personnel de l'OND (4 agents) dont les contrats sont de 3 ans, sur des contrats d'un an renouvelable.

#### **2. Ne pas remplacer systématiquement les départs en retraite**

La pyramide des âges de la ville laisse prévoir 54 départs entre 2004 à 2011, ce qui représente une masse salariale totale d'environ 1 540 K€.

### **b) Réduire les subventions aux associations**

Des économies importantes peuvent être réalisées concernant l'école de musique et la Scène Watteau :

- l'école de musique : les pistes suivantes doivent être étudiées :
  - 4 Adosser les cotisations payées par les usagers aux coûts réels des prestations rendues
  - 4 Abandonner les disciplines fortement déficitaires
  - 4 Transférer l'équipement à la Communauté d'Agglomération
  
- La Scène Watteau :
  - 4 Augmenter les tarifs de façon à couvrir au moins 25% des coûts,
  - 4 Relancer les activités commerciales

### **c) Transférer de nouvelles compétences à la Communauté d'Agglomération**

La ville adhère depuis 2000 à une communauté d'agglomération dont les compétences exercées pourraient être étendues. Ces transferts permettraient de diminuer les charges supportées par le budget communal et d'optimiser l'intégration fiscale de la Communauté lui permettant d'escompter des suppléments de DGF.

En outre, de nombreux équipements municipaux ont une attraction qui dépasse le périmètre communal mais dont les coûts sont supportés par le contribuable nogentais (les redevances payées par les usagers ne couvrent qu'une faible partie des charges supportées par la ville).

## Annexe 1 : Evolution des soldes intermédiaires de gestion 2000-2003

Mouvements réels en K€	2000 *	2001	2002	Budget 2003 rectifié **	Variation 00/03
Recettes réelles de fonctionnement (1)	29 459	29 409	31 884	31 526	2 067
Dépenses réelles de fonctionnement (2)	24 021	25 344	28 578	31 127	7 106
Epargne de gestion (3) = (1)-(2)	5 439	4 065	3 306	399	-5 040
Résultat financier (6)=(4)-(5)	-702	-555	-783	-784	-82
Résultat exceptionnel (9)=(7)-(8)	-297	684	1 335	260	557
Epargne brute ou Capacité d'autofinancement (10)=(3)+(6)+(9)	4 139	4 194	3 853	125	-4 564
Taux épargne brute (CAF / RFF)	15%	14%	12%	0%	-15%
Amortissement du capital de la dette 31/12/03	2 366	2 052	2 202	2 039	-327
remboursement du capital / RRF	8%	7%	7%	6%	-2%
Epargne nette ou Capacité d'autofinancement nette (12)=(10)-(11)	2 073	2 142	1 656	-2 164	-4 237
Taux d'épargne nette (CAF nette / RRF)	7%	7%	5%	-7%	-14%
Recettes d'investissement hors emprunt (13)	1 342	2 338	2 213	1 803	461
Dépenses d'investissement hors rembt emprunt (14)	4 833	8 858	10 474	7 552	2 719
Besoin de financement avant emprunt (15) = (14)- (13)	3 491	6 520	8 261	5 749	2 258
Variation fonds de roulement (16)	2 969	1 556	1 959	2 901	-64
Emprunt nécessaire (19) = (15) - (12) - (16)	-1 552	2 822	4 646	5 012	6 564
Emprunt réel (17)	329	4 153	5 008	4 267	3 938
Fonds de roulement (18) = (12) - (15) + (17) + (16)	1 881	1 331	362	-745	-2 626
Encours de la dette (19)	14 113	16 214	18 658	20 886	6 773
capacité de désendettement - en année (20) = (10) / (19)	3	4	5	-167	-170

\* En 2000, la commune a perçu la taxe d'enlèvement des ordures ménagères et l'a entièrement reversée à la Communauté d'Agglomération. Les comptes 2000 ont été retraités de ce flux afin de permettre une comparaison avec les exercices suivants.

\*\* hors report des exercices précédents

## Annexe 2 : Détail des créations de poste 2000 – 2003

Action	Service de rattachement	Effectifs recrutés	Impact financier 2003 (K€)
<b>Création de service</b>		<b>18</b>	<b>348</b>
Police municipale dont:			180
Création de la brigade de nuit	Police	4	19
Surveillance du port	Police	2	41
Surveillance du parking	Police	2	40
Points écoles	Police	4	80
Création Maison des associations	Administration	2	34
Création du service jeunesse	Jeunesse	3	50
Création AMGED	Jeunesse	1	NC
Création poste aménagement et grands projets	Administration	0	84



Action	Service de rattachement	Effectifs recrutés	Impact financier 2003 (K€)
Developpement de services		34	845
Cabinet du maire	Direction	7	227
Développement cellule anti-graffitis	Entretien environnement	1	26
Rallongement période ouverture structures petite enfance	Petite enfance	4	112
Service technique	Service technique	5	174
Autres (culture, sport, RH, etc)		17	306
Municipalisation des associations		5	155
OND	Administration	4	125
Le Phare	Administration	1	30

### Annexe 3 : Financement des investissements 2000 – 2003

En K€	CA 2000	CA 2001	CA 2002	BP 2003 modifié *
<b>Depenses d'investissement</b>	4 833	8 858	10 474	7 552
<b>Financement des investissements</b>				
Autofinancement	2 155	2 141	1 842	-2 164
Subvention	699	456	341	495
Dotation	644	1832	1872	1310
Variation de l'endettement n / n+1	329	4 153	5 008	4 267
Variation du fonds de roulement n / n+1	1 007	275	1 411	3 644
<b>TOTAL</b>	<b>4 833</b>	<b>8 858</b>	<b>10 474</b>	<b>7 552</b>

#### **Annexe 4 : Exemple d'un régime indemnitaire indexé sur la performance des agents**

Appréciation de la réalisation du travail en %	Conséquences sur la note	% d'attribution du Régime indemnitaire pour l'année 2005
100%	maintien ou augmentation de la note précédente ou -0,1*	100%
75%	-0,25	80%
50%	-0,5	65%
25%	-1	50%
0%	-3	30%

-25% signifie que la réalisation n'est pas du tout à la hauteur des objectifs visés. Cette appréciation prouve qu'il y a un profond décalage entre ce qui a été convenu et ce qui a été acté aujourd'hui. Cette appréciation doit être assortie d'un recadrage important.

-50% signifie que l'on peut considérer une légère modification de la situation initiale de l'agent par rapport aux objectifs prévus, mais que cela est loin du compte. Cette appréciation doit être accompagnée d'un plan d'action précis destiné à « redresser la barre » rapidement.

-75% signifie que la réalisation du travail n'est pas à la hauteur des objectifs visés. Il faut penser à revoir les méthodes et l'organisation du travail de l'agent ainsi que la capacité à assumer la charge de travail.

-100% signifie que le niveau de réalisation est conforme à ce qui était attendu. Cette appréciation acte une progression certaine de l'agent. Il s'agit de maintenir la cohérence entre ce qui a été réalisé et les futurs objectifs afin de maintenir une progression harmonieuse.

