

1 - Synthèse du rapport portant sur les actifs incorporels et corporels :

À l'issue du diagnostic global d'entrée, les audits ciblés, menés sur la période 2018-2019, constituent la deuxième étape de l'expérimentation de dispositifs destinés à assurer la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes des collectivités, prévue par l'article 110 de la loi NOTRe.

L'examen ciblé sur le cycle des actifs incorporels et corporels a permis d'approfondir la connaissance du dispositif de contrôle interne comptable et financier existant et des systèmes d'information concourant à la production des données comptables et financières, d'examiner l'application des normes comptables en vigueur, d'étudier les adaptations liées aux évolutions du cadre normatif ainsi que d'examiner le recueil des informations nécessaires à la présentation des états financiers futurs²⁶.

Ces travaux visent à apporter un éclairage sur les conditions préalables et nécessaires à la certification des comptes de l'entité, dans tous les aspects significatifs ayant trait au cycle examiné. Ils n'ont pas pour objet d'émettre une opinion sur les comptes.

La revue du processus et les vérifications, réalisées par sondage sur les comptes, confirment que le risque sur ce cycle est globalement fort et font ressortir les constats ci-après, assortis de suggestions de corrections comptables relatives à la comptabilisation d'actifs complexes.

Le déploiement du contrôle interne comptable et financier

La commune s'est approprié les éléments du diagnostic global d'entrée relatifs au cycle « actifs incorporels et corporels » mais n'a pas encore procédé aux corrections recommandées dans ce cadre. Les risques inhérents et l'intérêt de les circonscrire par un contrôle interne approprié sont compris par la commune.

Elle a commencé à décrire de façon formalisée ses procédures et les contrôles qu'elle réalise. Ces travaux concernent essentiellement la fiabilisation de l'inventaire comptable et des écritures d'amortissements et le rapprochement de ces données avec l'état de l'actif tenu par le comptable. Le travail de documentation des actifs significatifs qui a été engagé en mai 2018 pourrait utilement être étendu à certains actifs mobiliers.

Les contrôles formalisés sont peu nombreux mais la commune réalise de nombreux contrôles compensatoires qui sont, pour la plupart, pertinents. Il s'agit notamment des contrôles liés à la bonne imputation comptable des biens (distinction entre charges et immobilisations, immobilisations en cours), aux sorties d'actifs et aux différents rapprochements entre inventaire comptable de l'ordonnateur et état de l'actif du comptable public, qui viennent en partie réduire les risques inhérents de la commune. Huit zones de risques restent toutefois non couvertes par

²⁶ Selon les dispositions du projet de norme n° 1 du recueil que le conseil de normalisation des comptes publics élabore pour les entités publiques locales, les états financiers sont constitués d'un bilan, d'un compte de résultat et d'une annexe explicative.

des contrôles. Elles concernent notamment la justification de la valeur des immobilisations, le traitement des actifs complexes et l'analyse des risques liés aux transferts de compétences.

La commune doit donc poursuivre le travail de formalisation des processus et des contrôles qu'elle réalise et mettre en place des contrôles formalisés destinés à couvrir l'ensemble des zones de risque. Ces travaux représenteront vraisemblablement un travail important pour vérifier l'ensemble du patrimoine. La commune devrait engager en priorité l'analyse des actifs les plus significatifs.

L'analyse des systèmes d'information

L'utilisation, pour la gestion des immobilisations, du logiciel financier et comptable de la commune, réduit à néant le risque d'interface dans la commune. Il n'a pas non plus été détecté d'anomalies significatives au niveau du déversement des mandats dans Hélios. En revanche, des écarts significatifs perdurent entre l'inventaire de l'ordonnateur et l'état de l'actif du comptable, portant sur des opérations anciennes, qui doivent encore être corrigés. Des efforts en ce sens ont été entrepris en lien avec le comptable public et doivent être poursuivis.

La sécurité du système d'information peut en revanche être améliorée par la mise en place et la mise à jour régulière d'habilitations nominatives à CFP, le logiciel financier et comptable de la commune.

Les normes comptables applicables

Plusieurs points forts ont été identifiés dans l'application des normes comptables en vigueur. Ainsi, l'imputation comptable des entrées d'immobilisations et des immobilisations en cours est satisfaisante, de même que la distinction entre charges et immobilisations. Les comptes de tiers liés aux immobilisations sont utilisés à bon escient.

En revanche, une limite importante à la justification de la valeur des actifs détenus ou cédés réside dans le fait que les pièces justificatives ne sont accessibles que pour les biens acquis à partir de 2008. Cet accès n'est immédiat que pour les biens acquis après juin 2016.

Plusieurs normes restent incorrectement appliquées, ce qui nécessitera de procéder à des recherches, puis à des corrections et des ajustements en lien avec le comptable public. Ces anomalies justifient que le cycle « actifs incorporels et corporels » continue d'être considéré comme assorti d'un niveau de risque élevé. Comme identifié dans le diagnostic global d'entrée, de nombreuses incertitudes et anomalies affectent la comptabilisation des biens mis à disposition de l'EPT dans le cadre de transferts de compétences (inventaire incomplet, mauvaise imputation comptable, absence de transfert de la compétence aménagement), les biens affermés dans le cadre de deux délégations de service public (mauvaise imputation comptable) et les baux emphytéotiques administratifs et baux à construction (justification défaillante, écritures comptables associées incomplètes). Ces actifs complexes nécessitent une vigilance particulière et des actions correctrices. Par ailleurs, l'apurement des comptes d'avances versées sur commandes d'immobilisations est nécessaire.

Par ailleurs, l'évolution du cadre normatif constitue un enjeu pour la commune de Sceaux. A court terme, le passage à la nomenclature M. 57 au 1er janvier 2018 induira des travaux de ventilation de l'inventaire vers de nouveaux comptes, qui ne pourront pas être totalement automatisés et pour laquelle la commune ne s'est pas encore préparée.

D'autre part, les subventions d'investissement versées par la commune, actuellement comptabilisées à l'actif, ne respectent pas tous les critères de comptabilisation en immobilisations établis par le projet de norme 22. Des simulations ont été conduites pour évaluer les incidences d'éventuels rattrapages d'amortissements en cas de modification du périmètre des biens à amortir ou des règles de calcul des amortissements. De telles modifications feraient diminuer la valeur de l'actif dans des proportions très significatives, notamment si elles avaient une portée rétroactive ou si des actifs significatifs tels que les bâtiments ou la voirie venaient à être amortis.

Les états financiers

L'information fournie dans les états financiers est satisfaisante au regard du corpus normatif actuel. L'établissement de l'ensemble du corpus d'annexes prévues par le projet de norme n° 1 nécessitera en revanche des travaux complémentaires, consistant essentiellement en un travail de rédaction des annexes portant sur les faits caractéristiques de l'exercice, le périmètre des états financiers, les principes et méthodes comptables, ainsi que les changements de méthode comptable, les changements d'estimations comptables et les corrections d'erreurs significatives.

2 - Synthèse du rapport portant sur les stocks :

À l'issue du diagnostic global d'entrée, les audits ciblés, menés sur la période 2018-2019, constituent la deuxième étape de l'expérimentation de dispositifs destinés à assurer la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes des collectivités, prévue par l'article 110 de la loi NOTRe.

L'examen ciblé sur le cycle des stocks a permis d'approfondir la connaissance du dispositif de contrôle interne comptable et financier existant et des systèmes d'information concourant à la production des données comptables et financières, d'examiner l'application des normes comptables en vigueur, d'étudier les adaptations liées aux évolutions du cadre normatif ainsi que d'examiner le recueil des informations nécessaires à la présentation des états financiers futurs¹⁴.

Ces travaux visent à apporter un éclairage sur les conditions préalables et nécessaires à la certification des comptes de l'entité, dans tous les aspects significatifs ayant trait au cycle examiné. Ils n'ont pas pour objet d'émettre une opinion sur les comptes.

La revue du processus conduit à mettre en évidence les constats ci-après.

Le déploiement du contrôle interne comptable et financier

Au regard de la masse financière peu significative des stocks de fournitures, le dispositif de contrôle interne consiste à prévenir le risque de fraude. Une partie de ces stocks est entreposée dans des communes proches, dont il conviendrait de préciser les conditions de stockage par un accord formel.

La commune de Sceaux conteste la qualification d'opération d'aménagement appliquée aux opérations qu'elle effectue, et soutient qu'il s'agirait de constitution et d'utilisation de réserve foncière. Elle ajoute que la destination future des biens acquis n'est pas connue au moment de l'achat. Le bien acquis peut servir d'assise à un futur équipement public ou être revendu, soit en l'absence de besoin, soit dans le cadre d'une opération immobilière.

Il existe cependant une incertitude sur les actifs concernés qu'elle détient en fonction de leur usage, d'une part, et du transfert de la compétence d'aménagement à l'intercommunalité en application de la loi NOTRe, d'autre part. Dans l'attente d'une clarification de la réglementation comptable, ces biens devraient faire l'objet d'un suivi en stocks et ils devraient être transférés à l'établissement public territorial Vallée Sud-Grand Paris, qui exerce désormais la compétence d'aménagement et auquel la commune a d'ailleurs prévu de confier le soin de procéder aux futures opérations d'aménagement sur son territoire.

Comme elle l'a fait dans le diagnostic global d'entrée, la Cour rappelle qu'en application du principe comptable de prééminence de la substance sur l'apparence et selon la destination

¹⁴ Selon les dispositions du projet de norme n° 1 du recueil que le conseil de normalisation des comptes publics élabore pour les entités publiques locales, les états financiers sont constitués d'un bilan, d'un compte de résultat et d'une annexe explicative.

finale des biens acquis, un futur certificateur pourrait être amené à considérer que des projets de la ville de Sceaux sont des opérations d'aménagement.

L'analyse des systèmes d'information

Ne pratiquant pas la comptabilité de stocks, la commune ne dispose pas d'un outil informatique dédié.

Les normes comptables applicables

Le traitement comptable des terrains acquis dans le cadre des opérations d'aménagement dépend de leur destination. S'ils ont vocation à perdurer dans le patrimoine de la commune et à être loués, ils doivent être immobilisés. En revanche, s'ils ont vocation à être cédés, ils devraient faire l'objet d'une comptabilité de stocks. Cette destination n'est pas toujours établie au moment de leur acquisition. La commune devrait s'attacher à la préciser ou, à défaut, adopter une stratégie de gestion de ses réserves foncières indiquant une destination préférentielle.

La mise en place d'une comptabilité de stocks aurait une incidence marginale sur les états financiers, s'agissant des fournitures. S'agissant des terrains acquis dans le cadre des opérations d'aménagement de la commune, ce changement de méthode entraînerait certes une augmentation des masses du compte de résultat en application de la méthode de comptabilisation des stocks et une diminution de la valeur de l'actif immobilisé.

Les états financiers

Les annexes aux états financiers devront être complétées en cas de mise en place d'une comptabilité de stocks et, dans le cas contraire, la méthode retenue devra y être justifiée. Le recensement des informations requises pour compléter ces annexes est possible, mais nécessiterait des travaux complémentaires : inventaire physique des stocks de fournitures, recherches concernant les terrains acquis avant 2009.

3 - Synthèse du rapport portant sur la maîtrise des risques, le contrôle interne et le suivi des recommandations :

À l'issue du diagnostic global d'entrée, les examens ciblés, menés sur la période 2018- 2019, constituent la deuxième étape de l'expérimentation de dispositifs destinés à assurer la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes des collectivités, prévue par l'article 110 de la loi NOTRe.

L'examen du thème relatif à la maîtrise des risques, au déploiement du contrôle interne et au suivi des recommandations permet de suivre les avancées de la commune de Sceaux dans sa démarche de maîtrise des risques, susceptibles d'avoir une incidence significative sur la fiabilité de ses comptes lors de leur revue par un certificateur et de rendre compte des progrès accomplis dans le déploiement du dispositif de contrôle interne, en particulier par la mise en œuvre des recommandations issues du diagnostic global d'entrée.

Les actions menées par la collectivité ont vocation à alimenter le dossier dédié à la maîtrise des risques et au contrôle interne comptable et financier, qui est un document nécessaire à la prise de connaissance, par un certificateur, du dispositif en vigueur dans l'entité.

Cet examen thématique vise à apporter un éclairage sur les conditions préalables et nécessaires à la certification des comptes de l'entité, dans tous les aspects significatifs des informations contenues dans les états financiers. Il n'a pas pour objet d'émettre une opinion sur les comptes.

Les travaux mettent en évidence les constats ci-après, assortis de deux recommandations.

Le niveau d'implication de la commune de Sceaux dans la démarche d'expérimentation de la certification et, dans ce cadre, de déploiement du contrôle interne, reste élevé et les agents chargés de l'expérimentation disposent des compétences nécessaires. Les avancées sont toutefois encore limitées, en raison du caractère récent du diagnostic global d'entrée et de ressources humaines limitées par la taille de la commune. Les difficultés pour constituer le dossier relatif à la maîtrise des risques et prendre les mesures nécessaires ne seront vraisemblablement pas d'ordre technique mais plutôt liées aux ressources disponibles pour franchir l'étape de la certification "à blanc".

Dans ce contexte, la commune envisage de créer un comité de pilotage, chargé de conduire l'expérimentation de la certification de ses comptes, et de renforcer les ressources nécessaires au développement du contrôle interne. L'identification des risques et le déploiement du contrôle interne n'ont pas encore véritablement commencé, mais la commune prévoit d'établir un plan d'action à cette fin.

La commune a fait sienne la majorité des recommandations formulées dans le cadre du DGE (12 sur 13) et s'est déjà engagée dans la mise en œuvre de quatre d'entre elles. Les avancées constatées résident notamment dans le lancement de travaux de justification de la valeur de l'actif immobilisé, de formalisation de certains contrôles portant sur les immobilisations et la paye ainsi que de régularisation des anomalies identifiées dans le cadre du DGE. Seule la recommandation de mettre en place une comptabilité de stocks est contestée. Les raisons de ce refus sont examinées dans le cadre du cahier territorial sur le cycle des stocks.

Pour la commune, le recrutement d'un agent supplémentaire, le recours envisagé d'un cabinet d'experts-comptables et la mise en place d'un comité de pilotage devraient permettre d'accélérer la mise en œuvre des recommandations émises par la Cour.