



Chambre régionale des comptes
de Languedoc-Roussillon

formation plénière

CB N°2008-30-013

Budget primitif 2008 et
Compte administratif 2007 de la

COMMUNAUTE DE COMMUNES
RHONY-VISTRE-VIDOURLE

Poste comptable : Vergèze

Département du Gard

Articles L.1612-5 et L.1612-14 du code général des collectivités territoriales

AVIS

LA CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES DE LANGUEDOC-ROUSSILLON,

Vu le code général des collectivités territoriales, notamment ses articles L. 1612-5 et L.1612-14 ; ensemble ses articles L.1612-19 et L.1612-20 ;

Vu le code des juridictions financières, notamment ses articles L.211-7, L.242-1 et L.242-2 ;

Vu les lois, décrets et règlements relatifs aux budgets des communes et de leurs établissements publics ;

Vu le courrier du 19 mai 2008, reçu et enregistré le 23 mai 2008 par lequel le préfet du Gard a saisi la chambre régionale des comptes sur le fondement des dispositions combinées des articles L.1612-5 et L.1612-14 du code général des collectivités territoriales susvisé, au motif que, d'une part, le budget primitif principal 2008 a été adopté le 24 avril 2008 en déséquilibre réel dans l'une et l'autre section et, d'autre part, que les comptes administratifs 2007 (principal et annexe) approuvés à cette même date présentent un déficit global, incertain dans son montant compte tenu des errements affectant la quotité des restes à réaliser en dépenses d'investissement comme en recettes, en même temps que s'avérant d'un montant supérieur à 5% des recettes de la section de fonctionnement de nature à justifier la mise en œuvre de mesures de redressement telles que prévues par ledit article L.1612-14 ;

Vu les courriers recommandés du président de la chambre en date du 29 mai 2008 adressés respectivement au préfet du Gard et au président de la communauté de communes ;

Vu d'une part, le courrier du 11 juin 2008, reçu le 13 juin 2008, par lequel le préfet du Gard a dûment complété sa double saisine des pièces substantielles demandées, d'autre part, la correspondance recommandée du 10 juin 2008 par laquelle le président du syndicat a fourni à la chambre ses éléments de réponse, ensemble les pièces et documents à l'appui, le tout reçu et enregistré le 19 juin 2008, date à compter de laquelle court le délai légal d'un mois imparti à la juridiction pour exprimer son avis ;

Vu l'entretien intervenu à la chambre le 3 juillet 2008 entre le magistrat instructeur d'une part, et d'autre part, le président de la communauté de communes assisté de l'élu responsable de la commission des finances et du directeur général dudit établissement public, ensemble les ultimes pièces produites ce jour à la juridiction ;

Vu l'ensemble des pièces à l'appui ;

Après avoir entendu M. Philippe MANDON, conseiller, en son rapport ;

EMET L'AVIS SUIVANT

Sur la recevabilité

1 – S'agissant de la saisine au titre de l'article L.1612-5

CONSIDERANT que l'article L. 1612-4 du code général des collectivités territoriales dispose que : *« Le budget de la collectivité territoriale est en équilibre réel lorsque la section de fonctionnement et la section d'investissement sont respectivement votées en équilibre, les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère, et lorsque le prélèvement sur les recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement, ajouté aux recettes propres de cette section, à l'exclusion du produit des emprunts, et éventuellement aux dotations des comptes d'amortissements et de provisions, fournit des ressources suffisantes pour couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunt à échoir au cours de l'exercice »* ;

CONSIDERANT que l'article L.1612-5 du code général des collectivités territoriales dispose que : *« lorsque le budget d'une collectivité territoriale n'est pas voté en équilibre réel, la chambre régionale des comptes, saisie par le représentant de l'Etat dans un délai de trente jours à compter de la transmission prévue aux articles L.2131-1, L.3131-1 et L.4141-1, le constate et propose à la collectivité territoriale, dans un délai de trente jours à compter de la saisine, les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire et demande à l'organe délibérant une nouvelle délibération. La nouvelle délibération, rectifiant le budget initial, doit intervenir dans un délai d'un mois à partir de la communication des propositions de la chambre régionale des comptes. Si l'organe délibérant ne s'est pas prononcé dans le délai prescrit, ou si la délibération prise ne comporte pas de mesure de redressement jugées suffisantes par la chambre régionale des comptes, qui se prononce sur ce point dans un délai de quinze jours à partir de la transmission de la nouvelle délibération, le budget est réglé et rendu exécutoire par le représentant de l'Etat dans le département. Si celui-ci s'écarte des propositions formulées par la chambre régionale des comptes, il assortit sa décision d'une motivation explicite »*

CONSIDERANT d'une part, que le budget primitif principal 2008 (de même que son budget annexe) a été adopté le 17 avril 2008 et qu'il a été dûment transmis et enregistré au contrôle de légalité le 24 avril 2008 ; que la chambre s'est trouvée saisie par le préfet du Gard le 23 mai 2008 et que donc la saisine est intervenue dans le délai légal de trente jours ;

CONSIDERANT d'autre part, qu'ainsi que le précise le préfet du Gard dans sa lettre de saisine susvisée afférente audit budget 2008, ont été respectivement présentées en déséquilibre, la section de fonctionnement pour 593 840,17 €, et la section d'investissement pour 864 263,18 € et ce , sans préjudice des restes à réaliser en investissement budgétés pour 785 000 € en dépenses et 811 809 € en recettes, différant en cela des 225 000 € mentionnés seulement en recettes d'investissement au compte administratif principal 2007 ; qu'en toute hypothèse ledit budget primitif principal 2008 apparaît en effet avoir été adopté en déséquilibre dans ses deux sections et qu'en conséquence ladite saisine est recevable au titre de l'article L.1612-5 précité du code général des collectivités territoriales ;

2 – S'agissant de la saisine au titre de l'article L.1612-14

CONSIDERANT que l'article L.1612-14 du code général des collectivités territoriales dispose que : « Lorsque l'arrêté des comptes des collectivités territoriales fait apparaître dans l'exécution du budget, après vérification de la sincérité des inscriptions de recettes et de dépenses, un déficit égal ou supérieur à 10 pour cent des recettes de la section de fonctionnement s'il s'agit d'une commune de moins de 20 000 habitants et 5 pour cent dans les autres cas, la chambre régionale des comptes, saisie par le représentant de l'Etat, propose à la collectivité territoriale les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire, dans le délai d'un mois à compter de cette saisine.

Lorsque le budget d'une collectivité territoriale a fait l'objet des mesures de redressement prévues à l'alinéa précédent, le représentant de l'Etat dans le département transmet à la chambre régionale des comptes le budget primitif afférent à l'exercice suivant.

Si lors de l'examen de ce budget primitif, la chambre régionale des comptes constate que la collectivité territoriale n'a pas pris de mesures suffisantes pour résorber ce déficit, elle propose les mesures nécessaires au représentant de l'Etat dans le département dans un délai d'un mois à partir de la transmission prévue à l'alinéa précédent.» ;

CONSIDERANT qu'il ressort des comptes administratifs 2007 comme des comptes de gestion (compte principal et comptes annexes des lotissements de Gallargues-le-Montueux et subsidiairement d'Uchaud) que l'exercice 2007, considéré seul, s'est achevé sur un déficit global consolidé de 20 803,50 € ;

CONSIDERANT qu'il résulte de l'instruction que les restes à réaliser au 31 décembre 2007 concernent exclusivement la section d'investissement du compte principal et qu'ils s'établissent en définitive ainsi, au vu des pièces justificatives produites à l'appui :

- en dépenses

Opération 907

. achat club « ados » de Vergèze :	400 000 €	
. achat centre de loisirs d'Uchaud :	385 000 €	

Total :	<u>785 000 €</u>	(Montant conforme à celui repris au budget primitif principal 2007)

- en recettes

. FCTVA – 4 ^{ème} trimestre 2007 :	43 000 €	
. Subventions – Opération 904 (voiries) :	224 123 €	
. Subventions – Opération 908 (bâtiments enfants) :	196 963 €	
. Emprunts – Opération 907 (acquisition bâtiments) :	400 000 €	

Total :	<u>864 086 €</u>	(montant non-conforme à celui de 811 809 € figurant au budget primitif principal 2008)

Qu'au final, les restes à réaliser 2007 s'avèrent donc globalement excédentaires de 79 086 €, soit 26 809 € de plus qu'indiqué au budget primitif principal 2008 ;

CONSIDERANT qu'en égard aux termes des dispositions combinées de l'article L.2342-2 du code général des collectivités territoriales et de l'article 4 de l'arrêté ministériel du 26 avril 1996, il convient de rappeler qu'il incombe à l'ordonnateur d'établir systématiquement, au 31 décembre de chaque année, un état précis des dépenses engagées non mandatées, lequel doit être joint au compte administratif de l'exercice concerné, complété de l'état des recettes certaines non encore passées en comptabilité ; que cet ensemble constitue les restes à réaliser devant être reportés, en dépenses et en recettes, au budget de l'exercice suivant ;

CONSIDERANT qu'il résulte des comptes de gestion 2007 établis par le comptable public comme des comptes administratifs (compte principal et compte annexe unique du lotissement de Gallargues-Le-Montueux) établis par la communauté que l'exercice 2007 s'est achevé sur un résultat globalement déficitaire de 1 084 032,37 €, lequel, diminué de l'excédent sur restes à réaliser précité de 79 086 €, s'établit au total de 1 004 946,37 €, montant représentant 6,76 % des recettes de fonctionnement ; que ce ratio est supérieur au plafond légal de 5 % prévu par l'article L.1612-14 susvisé du code général des collectivités territoriales et applicable aux collectivités territoriales et établissements publics regroupant, à l'instar de la communauté de communes, plus de 20 000 habitants ; qu'en conséquence, ladite saisine est recevable au titre de l'article L.1612-14 du code général des collectivités territoriales ;

Sur le fond et les mesures de redressement

CONSIDERANT que d'une manière générale, il résulte de l'examen des comptes antérieurs de la communauté de communes que c'est à partir de l'exercice 2005 que les résultats de fonctionnement se sont avérés significativement déficitaires au regard de l'évolution croissante des charges transférées et ce, en raison, d'abord, de l'insuffisance récurrente des produits de fonctionnement et en particulier de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, maintenue délibérément par le conseil communautaire à un taux bas insusceptible de couvrir les coûts croissants du service ; qu'ainsi, selon l'évaluation produite par la communauté, cette insuffisance a généré un déficit de près de 4,3 MF entre 2002 et 2007, à la charge du budget général ;

CONSIDERANT en outre, que l'on ne peut que constater au cas présent le caractère assurément rigide des recettes en général et de la ressource fiscale en particulier, celle-ci étant à ce jour constituée exclusivement de la taxe professionnelle unique dont le taux actuel est plafonné à 13,16 %, l'évolution de celui-ci étant entièrement assujettie à une aléatoire hausse de la fiscalité sur les ménages des communes membres ;

CONSIDERANT enfin qu'indépendamment de la progression, escomptée dans le futur, des bases de la taxe professionnelle unique, cette rigidité de l'ensemble des produits de fonctionnement actuels n'autorise présentement aucune adaptation circonstanciée de ceux-ci à l'évolution des coûts induits par les charges relatives aux diverses compétences transférées à la communauté ; que cette absence de flexibilité ne saurait perdurer, sauf à impliquer la persistance d'un déficit budgétaire chronique ainsi qu'une insuffisante perspective d'autofinancement pour la réalisation des investissements envisagés et l'amortissement des emprunts y afférents ;

1 – S'agissant du budget primitif 2008

CONSIDERANT que, si le budget primitif annexe 2008 du lotissement de Gallargues-Le – Montueux apparaît avoir été régulièrement adopté en équilibre et n'a donc pas à être redressé, il n'en va pas de même du budget primitif principal 2008 ; qu'en dépit du fait que, pour la première fois depuis l'origine, le produit attendu de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères vient d'être fixé au taux de 17%, juste suffisant pour équilibrer le coût réel du service sans prise en compte des déficits antérieurs, ledit budget primitif principal 2008 apparaît sérieusement déficitaire :

- de 593 840,17 € en section de fonctionnement,
- de 864 263,18 € diminué de 26 809 € d'excédent supplémentaire sur recettes restant à réaliser, soit de 837 454,18 € en section d'investissement.

. En ce qui concerne la section d'investissement

CONSIDERANT que, comme proposé selon les documents présentés par le président de la communauté, les dépenses de la section d'investissement peuvent être diminuées par l'annulation, dès à présent, de tous les programmes non encore engagés à ce jour, à savoir :

- Chapitre 901 « Matériel » :	50 000 €
- Chapitre 902 « Acquisition de terrains » :	- 548 000 €
- Chapitre 903 « Déchetterie » :	- 30 000 €
- Chapitre 904 « Voiries » :	- 420 000 €
- Chapitre 908 « Enfance » :	- 500 000 €

soit un total d'économies s'élevant à 1 548 000 € concernant le chapitre 23 « Opérations d'équipement » ; qu'ainsi, compte tenu des autres charges incompressibles, notamment du remboursement de l'annuité en capital de la dette et des restes à réaliser 2007, le total des dépenses d'investissement 2008 sera ramené à $8\,141\,072 - 1\,548\,000 = 6\,593\,072$ € ;

CONSIDERANT que corrélativement et s'agissant des recettes d'investissement, celles-ci devront être, d'une part budgétairement minorées de 965 000 € (FCTVA diminué de 205 000 € et subventions attendues de 760 000 €) et, d'autre part, majorées de 52 277 € correspondant à l'excédent de restes à réaliser 2007 en recettes ; que celles-ci devront cependant être complétées par une prévision de recours inévitable et exceptionnel à un complément d'emprunt pour 228 986 € ; qu'ainsi le total des recettes d'investissement 2008 équilibrera les dépenses et s'établira donc à 6 593 072 € ;

. En ce qui concerne la section de fonctionnement

CONSIDERANT que si, eu égard aux observations de la communauté ainsi qu'aux dépenses effectivement intervenues l'an passé et figurant au compte administratif 2007, il apparaît possible de diminuer ainsi les prévisions budgétaires 2008 :

- Chapitre 011 « Charges à caractère général » :	- 65 000 €
- Chapitre 012 « Charges de personnel » :	- 45 000 €
- Chapitre 65 – dont 6531 « Indemnités » :	- 30 000 €

soit un total d'économies s'élevant à 140 000 €, le total des dépenses de fonctionnement n'apparaît pas pouvoir être inférieur à $16\,433\,329 - 140\,000 = 16\,293\,329$ € dès lors que l'essentiel des charges sont constituées de coûts fixes et que l'important poste de dépenses que constitue le chapitre 014 « Attributions de compensation » (versées aux communes membres) pour 3 274 331 € apparaît, en l'état insusceptible d'une quelconque modulation ;

CONSIDERANT que corrélativement, et dès lors que le produit attendu de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères vient d'être dûment porté à son juste niveau d'équilibre, l'ensemble des recettes de fonctionnement apparaît insusceptible d'être significativement majoré d'ici la fin de l'année 2008 ; qu'en conséquence, il y a lieu de constater que la section de fonctionnement ne peut que demeurer cette année déficitaire de $16\,293\,329 - 15\,754\,489 = 538\,840$ €, pour un montant représentant donc environ 3 % des recettes de fonctionnement ;

CONSIDERANT qu'il y a donc lieu, de demander à l'assemblée délibérante de la communauté de communes, conformément aux termes de l'article L.1612-5 susvisé du code général des collectivités territoriales, de redresser a minima l'ensemble de ses prévisions budgétaires 2008, comme indiqué supra et, en tant que de besoin, en corroborant ou en écartant une recette d'ordre figurant pour 85 000 € au chapitre 042 de la section de fonctionnement sans contrepartie budgétaire au chapitre 040 de la section d'investissement (cf. annexe de l'avis) ;

2 – S'agissant du redressement à opérer en 2009

CONSIDERANT que le déficit de fonctionnement 2008, pour préoccupant qu'il soit, ne concerne qu'un pourcentage de l'ordre de 3 % des produits de la section de fonctionnement ; qu'en conséquence, il convient assurément que la communauté procède à l'entier redressement de sa situation budgétaire dans les meilleurs délais et, en toute hypothèse, dès l'élaboration du budget primitif 2009 ;

CONSIDERANT qu'il y a donc lieu, conformément à l'article L.1612-14 susvisé du code général des collectivités territoriales, d'inviter la communauté de communes à adopter et mettre en œuvre, dès 2009, toutes les mesures de redressement suivantes :

- Conformément à l'article L.2311-2 – 3^{ème} alinéa du code général des collectivités territoriales, élaboration d'un plan pluriannuel d'équipements et d'acquisitions immobilières, compatible avec les réelles perspectives d'autofinancement susceptibles d'être dégagées par le redressement de l'équilibre de la section de fonctionnement du budget primitif 2009 et une planification approfondie des conséquences budgétaires qu'impliquera un recours accru à l'endettement (sans préjudice de l'actuelle ligne de trésorerie qu'il conviendrait de résorber à un plus juste niveau) ;

- Mise en place d'économies significatives sur l'ensemble des charges de fonctionnement, conjuguée, d'une part, à une politique tarifaire plus adaptée à l'évolution des coûts réels des divers services rendus à la population, et d'autre part, à la mise en place, conformément à l'article 1609 – quinquies – C -1 du code général des impôts, d'une fiscalité additionnelle appropriée, seule de nature à conférer à la communauté une marge minimale d'adaptation autonome de ses produits aux charges qui lui ont été transférées par les communes membres et ce, sans préjudice de toute réfaction que l'assemblée communautaire pourrait estimer exceptionnellement utile de décider s'agissant des attributions de compensation versées par la communauté et ce, afin de corroborer le redressement escompté ;

PAR CES MOTIFS

1) DECLARE recevables les deux saisines du préfet du Gard en ce qu'elles sont fondées respectivement sur les articles susvisés L.1612-5 et L.1612-14 du code général des collectivités territoriales ;

2) CONSTATE que le compte administratif principal 2007 ainsi que le budget primitif principal 2008 sont en sérieux déséquilibre et attestent d'une situation structurellement déficitaire, les produits de fonctionnement s'avérant en l'état insusceptibles de couvrir l'ensemble des dépenses de fonctionnement incompressibles et a fortiori de permettre le dégagement d'une marge d'autofinancement courant stable et suffisante eu égard aux investissements en cours ou projetés ;

3) PROPOSE à l'assemblée délibérante de la communauté de communes de redresser le budget primitif principal 2008, conformément aux propositions précitées (tableau ci-annexé) et ce, comme le prévoit l'article L.1612-5 susvisé du code des collectivités territoriales et nonobstant le fait que le déficit de fonctionnement est insusceptible d'être résorbé cette année ;

4) PROPOSE de même au conseil communautaire d'adopter, dans le cadre de l'élaboration du prochain budget primitif, toutes les mesures de nature à permettre un redressement durable de la situation déficitaire, dès l'exercice 2009, à savoir notamment :

- l'élaboration d'un plan pluriannuel d'investissement corrélé aux possibilités réelles d'autofinancement et de recours à l'emprunt ;

- la mise en place d'un cadre budgétaire 2009 conjuguant réduction des dépenses de fonctionnement et recherche des majorations tarifaires appropriées ;

- la mise en place d'une fiscalité additionnelle communautaire comme le prévoit l'article 1609 – quinquies – C-1 du code général des impôts et l'exige le dégagement d'un financement régulé de l'ensemble des compétences transférées, tant en fonctionnement qu'en investissement ;

5) DIT que le présent avis sera notifié au préfet du Gard et au président du conseil communautaire qui devra en informer et saisir l'assemblée communautaire dans les meilleurs délais et qu'une copie en sera adressée au trésorier-payeur général du Gard.

Délibéré à Montpellier, le 10 juillet 2008.

Présents : Mme Dominique SAINT CYR, présidente de section, président de séance, Mme Zoulika CHARBONNIER, première conseillère, M. Alain SERRE, premier conseiller, M. Sébastien FERNANDES, premier conseiller et M. Philippe MANDON, conseiller rapporteur.

Le conseiller-rapporteur

Le Président de séance
Présidente de section

Philippe MANDON

Dominique SAINT CYR

ANNEXE DE L'AVIS N°2008-30-013

COMMUNAUTE DE COMMUNES RHONY-VISTRE-VIDOURLE

PROPOSITION DE BUDGET PRIMITIF 2008 RECTIFIE

FONCTIONNEMENT (en €)	BUDGET VOTE	RECTIFICATIONS CRC	BUDGET RECTIFIE
DEPENSES	16 433 329	- 140 000	16 293 329
011 – Charges à caractère général	3 416 690	- 65 000	3 351 690
012 – Charges de personnel	6 879 838	- 45 000	6 834 838
014 – Autres produits	3 274 331	-	3 274 331
65 – Autres charges	1 459 000	- 30 000	1 429 000
66 – Charges financières	500 000	-	500 000
67 – Charges exceptionnelles	205 000	-	205 000
022 – Dépenses imprévues	4 630	-	4 630
042 – Transfert – section investissement	100 000	-	100 000
D002 – Déficit 2007 reporté	593 840	-	593 840
RECETTES	15 839 489		15 754 489
70 – Produits services domaines	1 645 000	-	1 645 000
73 – Impôts et taxes	8 485 652	-	8 485 652
74 – Dotations et participations	5 488 837	-	5 488 837
013 – Atténuation des charges	85 000	-	85 000
77 – Produits exceptionnels	50 000	-	50 000
042 – Opération d'ordre ¹	85 000		Suspendu
DEFICIT DE FONCTIONNEMENT 2008 : - 538 840 €			

INVESTISSEMENT (en €)	BUDGET VOTE	RECTIFICATIONS CRC	BUDGET RECTIFIE
DEPENSES	8 141 072	- 1 548 000	6 593 072
16 Emprunts (capital)	350 000	-	350 000
23 Opérations d'équipement	6 115 000	- 1 548 000	4 567 000
D001 Déficit 2007 reporté	891 072	-	891 072
Reports 2007 (C/23)	785 000	-	785 000
RECETTES	7 276 809	- 683 737	6 593 072
10 FCTVA	625 000	- 205 000	420 000
13 Subventions	1 150 000	- 760 000	390 000
16 Emprunts (nouveaux)	4 590 000	+ 228 986	4 818 986
040 Prélèvements – section fonct.	100 000	-	100 000
Reports 2007 (C/10, C/13, C/16)	811 809	+ 52 277	864 086
DEFICIT D'INVESTISSEMENT 2008 : 0 €			

¹ Cette recette budgétaire d'ordre (chapitre 042) devra être explicitée par la communauté dès lors que sa contrepartie en dépense budgétaire d'ordre (chapitre 040) n'apparaît pas, au budget 2008 adopté, en section d'investissement (cf. instruction M14 – chapitre 3 – paragraphe 1.3.1). Dans l'attente, cette écriture est suspendue.

