



Formation plénière

Syndicat mixte pour l'étude et le traitement
des ordures ménagères de l'Eure (SETOM)

Département de l'Eure

Budget primitif 2020 en déséquilibre
Article L. 1612-5 du code général des collectivités territoriales

Séance du 6 août 2020

AVIS n ° 2020-03

La chambre régionale des comptes Normandie ;

VU le code général des collectivités territoriales (CGCT), notamment ses articles L. 1612-4, L. 1612-5, L. 1612-9, L. 1612-20, R. 1612-19 et R. 2311-1 1 ;

VU, enregistrée le 7 juillet 2020 au greffe, la lettre en date du 7 juillet 2020 par laquelle le préfet du département de l'Eure a saisi la chambre régionale des comptes sur le fondement de l'article L. 1612-5 du CGCT du budget primitif 2020 du Syndicat mixte pour l'étude et le traitement des ordures ménagères de l'Eure (SETOM) aux motifs d'un déficit d'exploitation de 3 418 135,99 euros en section d'exploitation du budget annexe « *Production et vente de chaleur* » ;

VU la lettre du 9 juillet 2020 par laquelle le président de la chambre régionale des comptes Normandie a informé le président du SETOM de l'ouverture de la procédure et de la possibilité de présenter ses observations avant le 20 juillet 2020, soit par écrit, soit oralement, dans les conditions prévues par l'article L. 244-2 du code des juridictions financières ;

VU, enregistrés au greffe le 9 juillet 2020, les documents budgétaires du SETOM ;

VU l'ensemble des informations et des documents recueillis au cours de l'instruction auprès du maire, de ses services et du comptable public ;

VU le code des juridictions financières ;

VU l'avis de la chambre n° 2019-05 du 27 mai 2019 ;

VU le rapport de M. Jean-Marc Pasquet, premier conseiller ;

Ensemble les pièces à l'appui ;

Après avoir entendu M. Pasquet en son rapport :

I - SUR LA RECEVABILITE DE LA SAISINE AU TITRE DU BUDGET PRIMITIF POUR 2020

CONSIDERANT que, par lettre susvisée, la chambre a été saisie par le préfet du département de l'Eure du budget primitif 2020 du SETOM sur le fondement de l'article L. 1612-5 du CGCT au motif du déséquilibre du budget annexe « *Production et vente de chaleur* » ;

CONSIDERANT qu'aux termes de cette disposition, « *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'État 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 mesures 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'État 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 que cette saisine, enregistrée le 7 juillet 2020 au greffe de la chambre, est motivée, qu'elle émane du préfet territorialement compétent ; qu'elle a été formée dans le délai de trente jours prévu par l'article L. 1612-5 du CGCT suite à l'enregistrement en préfecture, le 30 juin 2020, du budget primitif 2020 du SETOM voté le 25 juin 2020 ;

CONSIDERANT que les informations et documents prévus à l'article R. 1612-19 du CGCT ont été recueillis le 9 juillet 2020 ; que la saisine est donc recevable et qu'il y a lieu de faire courir le délai d'un mois imparti à la chambre pour statuer à compter de cette date ;

II - SUR L'EQUILIBRE REEL DU BUDGET PRIMITIF POUR 2020

CONSIDERANT qu'aux termes de l'article L. 1612-4 du CGCT « *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 le budget du SETOM se compose d'un budget principal, d'un budget annexe « *Déchèteries* » et d'un budget annexe « *Production et vente de chaleur* » ;

CONSIDERANT qu'il découle du principe d'unité budgétaire que l'équilibre global du budget s'apprécie sur chacun des budgets qui le composent, sans qu'il y ait lieu de distinguer selon leur nature administrative ou industrielle et commerciale ; que, dans ces conditions, la saisine, bien qu'expressément dirigée à l'encontre du seul budget annexe « *Production et vente de chaleur* », concerne l'ensemble des budgets du syndicat mixte ;

1 - Sur l'équilibre réel du budget principal

CONSIDERANT que le budget primitif 2020 du budget principal du syndicat reprend correctement les résultats de l'exercice 2019, soit un excédent de la section de fonctionnement de 4 720 914,07 € et un solde d'exécution de la section d'investissement excédentaire de 199 442,16 € ;

CONSIDERANT que les restes à réaliser 2019 déclarés en dépenses de la section d'investissement sont correctement évalués et repris au budget primitif 2020 ;

CONSIDERANT que les opérations nouvelles inscrites aux différents chapitres de la section d'investissement, en recettes comme en dépenses, n'appellent pas de remarques quant à leur évaluation ; que la section d'investissement, après reprise des résultats, a ainsi été votée à hauteur de 9 352 412,30 € en recettes comme en dépenses ;

CONSIDERANT que les ressources propres votées permettent de couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunt à échoir pour l'exercice 2020, soit 5 617 395,16 € ;

CONSIDERANT que les opérations nouvelles inscrites aux différents chapitres de la section de fonctionnement, en recettes comme en dépenses, reposent sur des estimations fiables, notamment au vu des réalisations de l'exercice précédent ; que la section de fonctionnement a ainsi été votée en suréquilibre soit 35 231 543,03 € en recettes et 32 334 937,79 € en dépenses, hors prise en compte de tous les effets de la crise sanitaire ;

CONSIDERANT qu'ainsi le budget primitif 2020 du budget principal, tel que voté par le comité syndical du SETOM, est en équilibre réel au sens des dispositions de l'article L. 1612-4 du CGCT ;

2 - Sur l'équilibre réel du budget annexe « Déchèteries »

CONSIDERANT que le budget primitif 2020 du budget annexe « Déchèteries » reprend correctement les résultats de l'exercice 2019, soit un excédent de la section de fonctionnement de 3 925,20 € et un solde d'exécution de la section d'investissement excédentaire de 411 298,20 € ;

CONSIDERANT qu'aucun reste à réaliser au titre de 2019 n'a été déclaré sur les deux sections, en dépenses comme en recettes ;

CONSIDERANT que les opérations nouvelles inscrites aux différents chapitres de la section d'investissement, en recettes comme en dépenses, n'appellent pas de remarques quant à leur évaluation ; que la section d'investissement a été votée en suréquilibre soit 419 706,25 € en recettes et 21 000,00 € en dépenses ;

CONSIDERANT que les ressources propres ainsi votées permettent de couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunt à échoir pour l'exercice 2020, soit 21 000 € ;

CONSIDERANT que les opérations nouvelles inscrites aux différents chapitres de la section de fonctionnement, en recettes comme en dépenses, reposent sur des estimations fiables, notamment au vu des réalisations de l'exercice précédent ; que la section de fonctionnement a été votée à hauteur de 25 170,20 € en recettes comme en dépenses ;

CONSIDERANT que, dans ces conditions, le budget primitif 2020 du budget annexe « Déchèteries », tel que voté par le comité syndical du SETOM, est en équilibre réel au sens des dispositions de l'article L. 1612- 4 du CGCT ;

3 - Sur l'équilibre réel du budget annexe « Production et vente de chaleur »

CONSIDERANT que le budget annexe « *Production et vente de chaleur* » retrace l'activité d'un service à caractère industriel et commercial uniquement consacré à la production de chaleur et à la vente de celle-ci à un unique client du SETOM ;

CONSIDERANT que ce budget reprend correctement les résultats de l'exercice 2019, soit un déficit de la section d'exploitation de 3 446 706,93 € et un solde d'exécution de la section d'investissement excédentaire de 1 371,53 € ;

CONSIDERANT qu'aucun reste à réaliser au titre de 2019 n'a été déclaré sur les deux sections, en dépenses comme en recettes ;

CONSIDERANT qu'en section d'investissement l'évaluation des opérations nouvelles inscrites aux différents chapitres, tant en recettes qu'en dépenses, n'appelle pas de remarque ; que la section d'investissement a ainsi été votée en équilibre à hauteur de 594 614,66 € en recettes comme en dépenses ;

CONSIDERANT que les ressources propres ainsi votées permettent de couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunt à échoir pour l'exercice 2020, soit 426 281,66 € ;

CONSIDERANT qu'en section d'exploitation il est prévu des dépenses de 2 157 000 € au titre des charges à caractère général au chapitre 011, de 81 458,93 € en charges financières au chapitre 66 et de 469 760 € au chapitre 040 en opérations d'ordre ; que ces inscriptions n'appellent pas de remarque quant à leur évaluation ;

CONSIDERANT que les dépenses d'exploitation, après reprise du déficit d'exploitation de 3 446 706,93 €, ont été votées à hauteur de 6 278 418,99 € ;

CONSIDERANT qu'en recettes, la section d'exploitation prévoit, en opérations d'ordre au chapitre 042, une somme de 168 333 € qui n'appelle pas de remarque ;

CONSIDERANT que les autres recettes de la section d'exploitation sont constituées des seuls produits du chapitre 70 dont le montant a été évalué conformément aux termes d'un projet de protocole d'accord transactionnel dont la signature n'a été approuvée, à ce jour, que par le seul comité syndical du SETOM, par délibération du 19 décembre 2019 ; qu'aux termes de ce projet il est prévu de porter le prix unitaire du mégawatt-heure de chaleur vendue à 31,67 € HT à compter du 1^{er} janvier 2020 ;

CONSIDERANT, en conséquence, que le budget 2020 a été adopté avec un total de dépenses de 6 873 033,65 € et un total de recettes de 3 454 897,66 € concourant à un déséquilibre de 3 418 135,99 € ; que ces estimations paraissent sincères ;

CONSIDERANT que, eu égard au principe d'unité budgétaire, le budget primitif 2020 du SETOM a été voté en déséquilibre au sens des dispositions de l'article L. 1612-4 du code général des collectivités territoriales et qu'il a y lieu de proposer des mesures de redressement ;

III - SUR LES MESURES DE RETABLISSEMENT DE L'EQUILIBRE REEL DU BUDGET PRIMITIF POUR 2020

CONSIDERANT que le budget principal et le budget annexe « *Déchèteries* » ont été adoptés à l'équilibre ; que, dans ces conditions, les mesures de redressement budgétaire ne peuvent concerner que le seul budget annexe « *Production et vente de chaleur* » ;

CONSIDERANT que les dispositions de l'article L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales interdisent, au cas particulier, la prise en charge, par le budget principal, de l'équilibre de la section d'exploitation du budget annexe à caractère industriel ou commercial ;

CONSIDERANT que le projet de protocole d'accord transactionnel précité laisse à la charge du SETOM un tiers des déficits cumulés à la date du 31 décembre 2018 et la totalité au-delà ;

CONSIDERANT par ailleurs que, si ce projet d'accord porte sur le prix de vente du mégawatt-heure de chaleur, il ne comporte aucun engagement minimum du cocontractant du SETOM quant au volume à acheter ;

CONSIDERANT, dans ces conditions, que le rétablissement de l'équilibre du budget annexe supposerait de porter les recettes d'exploitation à hauteur de 3 119 974 euros, hors recettes issues du projet de protocole d'accord transactionnel destinées à apurer une partie des déficits accumulés au 31 décembre 2018 ; que ce niveau supposerait que le SETOM parvienne à vendre en 2020 un volume 98 515 mégawatt-heure de chaleur au prix unitaire convenu par le protocole précité de 31,67 € HT, ce qui représenterait une hausse de sa production de 46 % par rapport aux ventes réelles constatées sur l'exercice 2019 alors même que celles-ci ont diminué de 21 % depuis 2017 ;

CONSIDERANT qu'à supposer les termes du protocole d'accord transactionnel effectivement mis en œuvre, l'apurement du déficit d'exploitation 2019, d'environ 280 000 euros, n'est pas assuré ; qu'il le sera d'autant moins si les quantités de chaleur enlevées par le client unique continuent de diminuer jusqu'au terme du contrat fixé à 2038 ;

CONSIDERANT qu'il résulte de ces constats que la question du caractère structurel du déficit du budget annexe « production et vente d'électricité » demeure posée ;

PAR CES MOTIFS

DECLARE recevable la saisine du préfet du département de l'Eure au titre de l'article L. 1612-5 du code général des collectivités territoriales à la date du 9 juillet 2020 ;

CONSTATE que le budget primitif 2020 du SETOM n'a pas été voté en équilibre au sens de l'article L. 1612-4 du code général des collectivités territoriales ;

CONSTATE l'impossibilité de rétablir l'équilibre de ce budget au titre de l'exercice 2020 eu égard aux stipulations contractuelles qui lient le syndicat ;

INVITE l'assemblée délibérante du SETOM à poursuivre les efforts entrepris pour rééquilibrer le budget au-delà des stipulations de l'accord transactionnel à intervenir et, dans le cas de la persistance d'un déséquilibre, à délibérer sur le principe de la poursuite de l'activité « *production et vente de chaleur* » ;

DIT que le présent avis sera notifié :

- au président du SETOM ;
- au préfet du département de l'Eure ;

Copie en sera adressée au directeur départemental des finances publiques de l'Eure.

Fait à la chambre régionale des comptes de Normandie, le 6 août 2020.

Ont délibéré : M. Rémy Janner, président de section, président de séance, Mme Anne Robert, M. Jacques Wadrawane, premiers conseillers, M. Quentin Huby, conseiller et M. Jean-Marc Pasquet, premier conseiller-rapporteur

Le conseiller- rapporteur

le président de séance

Jean-Marc PASQUET

Rémy JANNER

Collationné, certifié conforme à la minute étant au Greffe
de la chambre et délivré par moi secrétaire général

Pascale DAYGUE