



Avis n° 2023-0097

Séance du 1^{er} juin 2023

AVIS

Article L. 1612-14 alinéas 2 et 3 du code général des collectivités territoriales

Budget primitif 2023

Communauté de communes Creuse Grand Sud

(023019 403)

Service de gestion comptable d'Aubusson

Département de la Creuse

LA CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES NOUVELLE-AQUITAINE

Vu le code général des collectivités territoriales (CGCT), notamment ses articles L. 1612-14, L. 1612-9, L. 1612-10, L. 1612-19, L. 1612-20, R. 1612-8, R. 1612-14, R. 1612-27 et R. 1612-28 ;

Vu le code des juridictions financières, notamment ses articles L. 211-11, L. 232-1, L. 244-1, R. 232-1 et R. 244-1 à R. 244-4 ;

Vu les lois et règlements relatifs aux budgets des communes et des établissements publics communaux et intercommunaux ;

Vu les arrêtés du président de la chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine n° 2022-100 du 15 décembre 2022 fixant la composition des sections et l'affectation des vérificateurs et n° 2022-99 du 15 décembre 2022 relatif aux attributions des sections et des formations délibérantes ;

Vu la lettre du 3 mai 2023 enregistrée le 4 mai 2023 par le greffe de la juridiction, dans laquelle le secrétaire général de la préfecture de la Creuse a saisi la chambre régionale des comptes, par délégation de la préfète, du budget primitif pour 2023 de la communauté de communes Creuse Grand Sud, sur le fondement des 2^{ème} et 3^{ème} alinéas de l'article L. 1612-14 du CGCT ;

Vu la lettre du 9 mai 2023 de la vice-présidente de la chambre régionale des comptes adressée à la présidente de la communauté de communes, reçue le même jour par l'intéressée, l'informant du nom du rapporteur chargé d'instruire le dossier, et lui rappelant son droit à présenter des observations, soit par écrit, soit oralement avant le 17 mai 2023 ;

Vu l'avis n° 2017-0196-1 du 7 juin 2017 pris en application de l'article L. 1612-14, dans lequel la chambre régionale des comptes a constaté à fin 2016, un déficit égal à 41 % des recettes de la section de fonctionnement, et proposé un premier plan pluriannuel de retour à l'équilibre en 2022 ;

Vu les avis budgétaires n° 2017-0196-2 du 7 juin 2017 et n° 2017-0264 du 25 juillet 2017 pris en application de l'article L. 1612-5, dans lesquels la chambre régionale des comptes a constaté l'absence d'équilibre réel du budget primitif 2017, proposé des mesures de redressement dans le cadre d'un plan de retour à l'équilibre, demandé au conseil municipal de voter un nouveau budget primitif 2017 pour les appliquer et, enfin, proposé au préfet de régler et rendre exécutoire le budget primitif ;

Vu l'arrêté préfectoral n° 2017-09-13-002 du 13 septembre 2017 réglant définitivement le budget primitif 2017 ;

Vu les avis budgétaires n° 2018-0351 du 4 juillet 2018, n° 2019-0167 du 27 mai 2019 et n° 2020-0182 du 18 septembre 2020 constatant que les budgets primitifs pour 2018, 2019 et 2020, votés par l'assemblée délibérante, comportaient les mesures nécessaires pour revenir à l'équilibre budgétaire ;

Vu l'avis budgétaire n° 2021-0108 du 28 mai 2021 constatant que le budget primitif pour 2021, approuvé par le conseil communautaire, ne permettait pas d'envisager un retour à l'équilibre en 2022 et proposant à la préfète de la Creuse de rendre exécutoire un nouveau budget contenant des mesures de redressement, notamment de nature fiscale ;

Vu l'arrêté préfectoral n° 2021-06-21-00001 du 21 juin 2021 et ses motivations réglant définitivement le budget primitif pour 2021 sur des choix différents de ceux proposés par la chambre régionale des comptes, et repoussant le terme du plan de retour à l'équilibre à 2023 ;

Vu l'avis budgétaire n° 2022-0104 du 19 mai 2022 constatant que le budget primitif 2022, voté par l'assemblée délibérante, comportait les mesures nécessaires pour revenir à l'équilibre en 2023 ;

Entendue la présidente de la communauté de communes en ses observations, dans le cadre de l'instruction, par le rapporteur, le 16 mai 2023 ;

Vu l'ensemble des pièces du dossier ;

Vu les conclusions du ministère public ;

Après avoir entendu M. Gérard Matamala, en son rapport ;

SUR L'OBJET DE LA SAISINE

Considérant qu'aux termes de l'article L. 1612-14 du code général des collectivités territoriales (CGCT), « *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 % des recettes de la section de fonctionnement s'il s'agit d'une commune de moins de 20 000 habitants et à 5 % dans les autres cas, la chambre régionale des comptes, saisie par le représentant de l'État, 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'État 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'État dans le département dans un délai d'un mois à partir de la transmission prévue à l'alinéa précédent. Le représentant de l'État règle le budget et le rend exécutoire après application éventuelle, en ce qui concerne les communes, des dispositions de l'article L. 2335-2. S'il s'écarte des propositions formulées par la chambre régionale des comptes, il assortit sa décision d'une motivation explicite.

En cas de mise en œuvre des dispositions des alinéas précédents, la procédure prévue à l'article L. 1612-5 n'est pas applicable. » ;

Considérant qu'en vertu de l'article L. 1612-20 du CGCT, les établissements publics intercommunaux sont soumis aux mêmes dispositions que les communes en matière d'adoption et d'exécution des budgets ;

Considérant que dans ses deux avis budgétaires n° 2017-0196-1 et n° 2 017-0196-2 du 7 juin 2017, la chambre régionale des comptes a constaté l'impossibilité de résorber en 2017, sur un seul exercice, le déficit de clôture au 31 décembre 2016 (4 M€ environ) de la communauté de communes Creuse Grand Sud représentant alors 41 % de ses recettes de fonctionnement ; que, comme le précise le rapport d'observations définitives du 26 septembre 2018, les graves difficultés de l'organisme trouvaient alors leur origine dans trois causes principales : l'absence de compensation financière des transferts de compétences organisés à partir de 2014, la lourdeur des investissements et le caractère tardif de la découverte du déficit longtemps masqué par diverses irrégularités, telles que la majoration et le renouvellement d'une ligne de trésorerie à partir de délibérations dont l'authenticité est contestée devant l'autorité judiciaire ;

Considérant, au regard de l'ampleur du déficit, de ses causes et des ressources financières limitées de Creuse Grand Sud, que la chambre régionale des comptes a proposé, dans ses deux avis budgétaires du 7 juin 2017, d'étaler les mesures de rétablissement sur une durée de six ans, de 2017 à 2022 ;

Considérant que dans son arrêté n° 2021-06-21-0001 du 21 juin 2021 réglant définitivement le budget primitif pour 2021, la préfète de la Creuse a entériné l'allongement d'une année du plan de retour à l'équilibre dont le terme a été reporté au 31 décembre 2023, en raison notamment des conséquences de la crise sanitaire ;

Considérant, en application des 2^{ème} et 3^{ème} alinéas de l'article L. 1612-14 du CGCT, que le budget primitif de chaque exercice de la période de retour à l'équilibre reste délibéré par le conseil communautaire ; qu'il est ensuite transmis par le préfet à la chambre régionale des comptes afin qu'elle s'assure, dans le délai d'un mois, que les mesures votées dans ce budget sont suffisantes pour apurer le déficit dans la période proposée par la juridiction ; qu'en cas de mesures infondées ou insuffisantes, la chambre régionale des comptes formule ses propres propositions au préfet pour qu'il règle un budget modifié par voie réglementaire ; que si le préfet s'écarte des propositions formulées par la chambre régionale des comptes, il assortit sa décision d'une motivation explicite ; qu'en cas de mise en œuvre de l'ensemble de ces dispositions, la procédure prévue à l'article L. 1612-5 n'est pas applicable ;

SUR LA RECEVABILITÉ DE LA SAISINE

Considérant qu'en 2023, la communauté de communes Creuse Grand Sud dispose d'un budget principal et, après la clôture du budget annexe de l'atelier-relais au 31 décembre 2022, des trois budgets annexes suivants : service public de l'assainissement non collectif (SPANC), zones d'activités économiques (ZAE), et gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI) ;

Considérant que le budget primitif pour 2023 a été approuvé par l'assemblée communautaire le 13 avril 2023, soit deux jours avant le terme du délai légal fixé par l'article L. 1612-2 du CGCT ; que le même jour, l'assemblée communautaire a approuvé le compte administratif et le compte de gestion de 2022 du budget principal et des quatre budgets annexes alors en place ;

Considérant que par un courrier enregistré au greffe de la juridiction le 4 mai 2023, le secrétaire général de la préfecture a adressé à la chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine, sur le fondement des 2^{ème} et 3^{ème} alinéas de l'article L. 1612-14 du CGCT, les documents budgétaires que la communauté de communes avait transmis à la sous-préfecture d'Aubusson ;

Considérant que le secrétaire général de la préfecture est habilité, par un arrêté préfectoral, du 3 avril 2023, à signer les courriers de saisine de la chambre régionale des comptes, par délégation de la préfète de la Creuse ;

Considérant que les budgets primitifs, les comptes administratifs ainsi que l'ensemble des délibérations qui approuvent ces documents et les comptes de gestion ont été transmis ;

Considérant qu'aux termes de l'article R. 1612-27, « *lorsque le représentant de l'État saisit la chambre régionale des comptes, conformément à l'article L. 1612-14, il joint à sa saisine, outre le compte administratif et le compte de gestion, l'ensemble des documents budgétaires se rapportant à l'exercice intéressé et à l'exercice suivant* » ; que les dernières pièces justificatives des restes à réaliser repris au budget primitif ont été transmises le 15 mai 2023 ;

Considérant que la saisine est recevable depuis le 15 mai 2023 ;

SUR L'ARRÊTÉ DES COMPTES DE 2022

Considérant que pour le budget principal et pour les quatre budgets annexes ouverts en 2022 (atelier-relais, SPANC, ZAE et GEMAPI), les résultats du compte administratif et ceux du compte de gestion sont concordants ; que le conseil communautaire a approuvé l'arrêté des comptes de chacun d'entre eux, par des délibérations votées le 13 avril 2023, conformément aux dispositions de l'article L. 1612-12 ;

Considérant que seul le compte administratif du budget principal constate des restes à réaliser à hauteur de 60 046,24 € en dépenses et de 118 751,96 € en recettes ; que leurs inscriptions sont justifiées ; qu'il conviendra à l'avenir de ne plus traiter les restes à réaliser comme des opérations nouvelles de l'exercice suivant sur les budgets annexes, en particulier sur le budget GEMAPI ;

Considérant qu'en 2018, la majeure partie de la ligne de trésorerie de 2 M€ que Creuse Grand Sud a été dans l'incapacité de rembourser à son échéance, en mai 2016, a été consolidée, par une opération d'ordre, dans un emprunt de 1,78 M€, amortissable en cinq annuités à partir de 2019 ;

Considérant que la souscription d'emprunts et leurs remboursements constituent des opérations budgétaires, contrairement aux flux relatifs aux lignes de trésorerie ; que jusqu'à son complet remboursement en 2023, l'encours de l'emprunt de consolidation améliore artificiellement les résultats annuels de clôture ; que d'ici là, le véritable résultat annuel de clôture est obtenu en retranchant du résultat affiché au compte administratif et au compte de gestion, le capital restant dû sur l'emprunt ;

Considérant que l'objectif de résultat de clôture pour 2022, tous budgets confondus, était fixé à - 241 618 € dans l'avis budgétaire n° 2022-0104 du 19 mai 2022 réglant le budget primitif pour 2022 ;

Considérant qu'au 31 décembre 2022, après retrait du capital restant dû sur l'emprunt de consolidation à cette date (363 120 €), le résultat de clôture du budget consolidé s'est établi à + 522 375 € ;

Considérant qu'au 31 décembre 2022, pour la première fois depuis la mise en place du plan de retour à l'équilibre en 2017, les comptes de Creuse Grand Sud ne présentent plus de déficit ; que la constatation du retour à l'équilibre exige que le budget primitif pour 2023 soit voté en équilibre réel ;

SUR LE CONTENU DU BUDGET PRIMITIF POUR 2023

Considérant que les budgets primitifs pour 2023 du budget principal et des trois budgets annexes ont tous été présentés en équilibre réel au sens de l'article L. 1612-4 du CGCT ; que le remboursement en capital des annuités d'emprunts est couvert dans les conditions prévues par cet article ; que la sincérité des inscriptions budgétaires s'apprécie toutefois à la lumière des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler ;

Considérant que les inscriptions des budgets annexes ne suscitent pas d'observations compte tenu des justifications apportées pendant l'instruction ;

Considérant que les inscriptions du budget principal appellent les observations suivantes ;

- Sur le niveau des dépenses inscrites au budget :

Considérant que le budget principal prévoit une hausse de 11 % des dépenses réelles de fonctionnement (+ 0,94 M€) et de 64 % des dépenses d'équipement (+ 0,36 M€) par rapport aux montants constatés en 2022 ; que, notamment en matière de subventionnement, les prévisions de dépenses sont supérieures de 15 % en section de fonctionnement et de 17 % en section d'investissement aux dépenses constatées en 2022 ; que même si ces hausses paraissent supportables, l'organisme est invité à continuer à faire preuve de prudence au cours des prochains exercices ;

- Sur le reversement des résultats de clôture du budget annexe de l'atelier-relais :

Considérant que dans la délibération n° 2023-021 du 13 avril 2023, le conseil communautaire a approuvé la fermeture du budget annexe de l'atelier-relais au 31 décembre 2022 et les résultats de clôture suivants : + 2 878,02 € en section de fonctionnement et + 11 709,40 € en section d'investissement ; que ces montants ont été intégrés dans les résultats de clôture du budget principal, au moment de leur reprise au budget primitif ;

- **Sur les attributions de compensation**

Considérant, au titre des attributions de compensation, que le budget primitif pour 2023 ouvre un crédit de 1 577 193 € en dépenses, égal à la charge prévue et constatée en 2020, 2021 et en 2022 ;

Considérant que, dans l'avis n° 2020-0182 du 18 septembre 2020, la chambre régionale des comptes avait validé l'inscription de ce montant au budget primitif 2020 car celui-ci s'avérait supérieur, au vu des justifications fournies, à la dépense alors exigible (1 572 432 €) au terme du processus de révision mené en 2019 ; qu'il peut être reconduit en 2023 en l'absence d'évènement nouveau ;

- **Sur la répartition de la dotation du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales**

Considérant, aux termes du II de l'article L. 2336-5 du CGCT, que l'attribution annuelle du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) revenant à un bloc communal peut être répartie entre un établissement de coopération intercommunale (EPCI) et ses communes membres, selon trois modes : un mode de droit commun qui utilise le coefficient d'intégration fiscale comme clé de répartition ; un premier mode dérogatoire de répartition libre, sous réserve de ne pas s'écarter de plus de 30 % de la répartition de droit commun et du vote d'une délibération à la majorité des deux-tiers par l'assemblée communautaire ; un second mode dérogatoire entièrement libre, soumis à l'accord de la seule assemblée communautaire statuant à l'unanimité, ou bien au vote d'une délibération à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés approuvée ensuite par les conseils municipaux des communes membres ;

Considérant qu'entre 2017 et 2020, la communauté de communes a perçu un montant de FPIC égal à la part affectée à l'EPCI majorée de 30 %, par application du premier mode de répartition dérogatoire ; que le 10 juillet 2017, au moment de la mise en place du plan de retour à l'équilibre, l'assemblée communautaire s'était engagée, par délibération, à conserver « *a minima* » la même répartition jusqu'à l'achèvement du plan ;

Considérant que le 13 avril 2021, le conseil communautaire a adopté une délibération de principe approuvant, à l'unanimité des votants mais sous conditions, « *exceptionnellement le reversement du FPIC dans son intégralité à la communauté de communes pour 2021* », par application du second mode de répartition dérogatoire ; qu'en 2021, Creuse Grand Sud a finalement encaissé une recette de 418 249 €, ajoutant à la part intercommunale la totalité de la part de 23 communes et 30 % de la part de trois communes ; qu'en 2022, une délibération votée le 6 avril 2022 avait reconduit le même dispositif à l'origine d'une recette, pour la communauté de communes, de 413 386 €, composée en plus de la part intercommunale de la totalité de la part de 21 communes et de 30 % de la part de cinq communes ;

Considérant qu'au chapitre 73 (impôts et taxes) du budget primitif pour 2023, un crédit de 238 791 € a été ouvert au titre du FPIC, sur la base de montants estimatifs ; qu'il correspond, comme de 2017 à 2020, à la part intercommunale prévisible majorée de 30 % ; que ce mode de répartition a été approuvé dans une délibération votée à l'unanimité des votants, le 13 avril 2023 ;

Considérant que cette inscription peut être retenue malgré son caractère prévisionnel ; que la répartition du FPIC entre la communauté de communes et les communes ne pourra être actée, aux termes du 2° du II de l'article L. 2336-5 du CGCT, que plus tard, dans un délai de deux mois à compter de la notification du montant de la ressource par le représentant de l'État dans le département ;

Considérant que le budget primitif pour 2023 a été voté en équilibre réel ;

Considérant que le déficit constaté au 31 décembre 2016, dans l'avis n° 2017-0196-1 du 7 juin 2017 est apuré ;

PAR CES MOTIFS :

1 - DÉCLARE recevable la saisine de la préfète de la Creuse sur le fondement des 2^{ème} et 3^{ème} alinéas de l'article L. 1612-14 du code général des collectivités territoriales ;

2 - CONSTATE que l'excédent de clôture au 31 décembre 2022 couvre la dernière échéance de l'emprunt de consolidation qui doit être payé en 2023 et que le budget primitif pour 2023 a été voté en équilibre réel ;

3 - CONSTATE que le déficit constaté dans la procédure ouverte par l'avis n° 2017-0196-1 du 7 juin 2017 est entièrement apuré ;

4 - DIT que la procédure de retour progressif à l'équilibre est close ;

5 - DIT que le présent avis sera notifié à la préfète du département de la Creuse et à la présidente de la communauté de communes ; copie sera adressée au chef de poste de la trésorerie d'Aubusson ;

6 - RAPPELLE qu'en application de l'article L. 1612-19 du code général des collectivités territoriales, « *les assemblées délibérantes sont tenues informées, dès leur plus prochaine réunion, des avis formulés par la chambre régionale des comptes et des arrêtés pris par le représentant de l'État* » ;

Fait et délibéré à la chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine, le premier juin deux mille vingt-trois.

Présents : M. Philippe Honor, président de séance, président de section, M. François Nass, premier conseiller et M. Gérard Matamala, premier conseiller, rapporteur.

Le président de séance

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Philippe Honor', written over a horizontal line.

Philippe Honor