



Avis n° 2020-035

Séance du 12 novembre 2020

DEUXIÈME AVIS

Article L. 1612-5 du code général des collectivités territoriales

Budget primitif 2020

COMMUNE DE SAINT-BENOÎT

Département de La Réunion

LA CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES LA REUNION

VU le code général des collectivités territoriales, notamment ses articles L. 1612- 5, L. 1612-19, R. 1612-8 à R. 1612-15 et R. 1612-19 à R. 1612- 25 ;

VU le code des juridictions financières, notamment ses articles L. 232-1, L. 244- 1 et L. 244-2 ;

VU les lois et règlements relatifs à la comptabilité et aux budgets des communes et des établissements publics communaux et intercommunaux ;

VU la lettre du 18 août 2020, enregistrée au greffe le 25 août 2020, par laquelle le préfet de La Réunion l'a saisie en application de l'article L. 1612-5 du code général des collectivités territoriales, au motif que le budget 2020 de la commune de Saint-Benoît n'a pas été voté en équilibre réel ;

VU son avis n° 2020-032 du 17 septembre 2020 ;

VU la délibération en date du 24 octobre 2020 du conseil municipal de Saint-Benoît sur le budget primitif 2020 de la commune, enregistrée le 30 octobre 2020 au greffe ;

VU l'ensemble des pièces du dossier ;

Sur le rapport de M. Sébastien Fernandes, président de section ;

Après avoir entendu le rapporteur en ses observations ;

I - SUR LE DÉLAI IMPARTI À LA COLLECTIVITÉ POUR DÉLIBÉRER

CONSIDÉRANT 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'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 » ;

CONSIDÉRANT que l'avis de la chambre, délibéré le 17 septembre 2020, a été notifié à la commune le 24 septembre 2020 ; que le conseil municipal, qui a délibéré le 24 octobre 2020 à nouveau sur le budget primitif 2020, a respecté le délai d'un mois prévu par l'article L. 1612-5 alinéa 2 du code général des collectivités territoriales ;

II - SUR LES MESURES DE REDRESSEMENT PRISES PAR LA COLLECTIVITÉ

CONSIDÉRANT que la nouvelle délibération du conseil municipal a été enregistrée au greffe de la chambre le 30 octobre 2020 ; qu'il appartient à la chambre de se prononcer sur le caractère suffisant ou non des mesures de redressement votées ; que, dans son avis du 17 septembre 2020, la chambre proposait à la commune de rétablir la sincérité des comptes en adoptant un budget faisant apparaître un déficit de 13 M€ en section de fonctionnement et l'invitait à adopter un véritable plan de redressement lui permettant de résorber l'intégralité de ce déficit avant la clôture de l'exercice 2024 ;

A- SUR LES MESURES PRÉVUES POUR 2020

CONSIDÉRANT que la délibération du conseil municipal du 24 octobre 2020 portant rectification du budget initial prévoit notamment la constatation des dettes de la commune ;

En ce qui concerne la section de fonctionnement

- Pour les dépenses

CONSIDÉRANT que la commune prévoit à juste titre une augmentation des « charges à caractère général » de 280 000 € afin de régler des factures relatives au service d'assainissement non collectif non mentionnées dans le premier avis de la chambre ;

CONSIDÉRANT que la commune fait valoir que la diminution de 500 000 € des charges de personnel dès 2020 pour amorcer la résorption du déficit n'est pas réalisable ; que la commune prévoit de maintenir une enveloppe de 41,3 M€ au titre des charges de personnel ;

CONSIDÉRANT que la commune prévoit à juste titre une augmentation de 5 000 € du montant du chapitre des « atténuations de produits » afin de régulariser les dépenses communiquées par la trésorerie municipale, somme non prise en compte dans le premier avis de la chambre ;

CONSIDÉRANT que le montant du chapitre « autres charges de gestion » est diminué de 10 000 €, conformément aux préconisations de la chambre sur les indemnités des élus ;

CONSIDÉRANT que le montant du chapitre des « charges exceptionnelles » est augmenté de 11 519 262,88 € conformément aux préconisations de la chambre pour constater l'inscription des arriérés de la dette de la commune auprès de la sécurité sociale et de la Caisse des dépôts et consignation ; qu'en revanche la commune fait valoir qu'elle n'a pas pris en compte la pénalité non rémissible de 765 360 € se rapportant à la dette de sécurité sociale au motif que cette somme est erronée ; qu'elle propose de majorer les charges de ce chapitre de 184 600 € au titre des autres charges exceptionnelles, intérêts moratoires et titres annulés ; que cette inscription peut être retenue ;

CONSIDÉRANT que la commune a prévu 65 0000 € au chapitre des atténuations de produits (014) que cette inscription peut être retenue ;

- Pour les recettes

CONSIDÉRANT que la commune a diminué le montant du chapitre « impôts et taxes » de 1 715 190 €, conformément à la préconisation de la chambre sur l'évolution des recettes liées à l'octroi de mer et à la taxe sur les carburants ;

CONSIDÉRANT que la commune a augmenté le montant du chapitre « dotations et participations » de 656 911 €, conformément aux préconisations de la chambre au titre du montant garanti pour la perte des recettes liées à la crise COVID ;

CONSIDÉRANT que la commune a prévu une augmentation des recettes du chapitre des « produits exceptionnels » de 846 877,91 € conformément aux modifications préconisées par la chambre afin de prendre en compte le transfert du déficit de fonctionnement des budgets annexes eau et assainissement à la CIREST ainsi qu'une recette relative au remboursement du trop-versé pour les indemnités des élus ;

CONSIDÉRANT que la commune prévoit enfin la diminution du chapitre des « opérations d'ordre entre sections » de 424 430 € afin de prendre en compte la suppression des travaux en régie et le montant révisé de la quote-part des subventions d'investissement ;

CONSIDÉRANT qu'il résulte de ce qui précède que les mesures adoptées permettent de faire apparaître un déficit prévisionnel de 13,6 M€ pour la section de fonctionnement, lequel prend en compte, pour la première fois depuis des années, l'intégralité des dettes sociales incombant à la collectivité ; que, par suite, ces mesures, qui respectent très largement les préconisations de la chambre, peuvent être regardées comme satisfaisantes, l'objectif de rétablissement de la sincérité des comptes ayant été atteint ;

En ce qui concerne la section d'investissement

- Pour les dépenses :

CONSIDÉRANT que la commune a voté une augmentation du montant du chapitre « dotations, fonds divers et réserves » de 3 026 144,77 €, conformément aux recommandations de la chambre au titre du transfert des excédents d'investissement des budgets annexes de l'eau, de l'assainissement sans prise en compte des restes à réaliser de ces budgets transférés directement à la CIREST, soit 163 464 € ;

CONSIDÉRANT que la commune prévoit à juste titre d'augmenter les montants des chapitres « immobilisations incorporelles » et « immobilisations corporelles » respectivement de 7 500 € et 14 384 € afin de prendre en compte des engagements de la ville non pris en compte dans le premier avis de la chambre ;

CONSIDÉRANT que la chambre avait proposé une diminution de 2 869 816 € du montant du chapitre « immobilisations en cours » ; que la commune fait valoir que si l'effort demandé n'est pas envisageable sur cet exercice, la suppression des lignes budgétaires non engagées à ce jour permet une diminution du montant des crédits de 1 332 366 € à ce chapitre ;

CONSIDÉRANT que la commune a réduit de sa propre initiative le chapitre des « opérations d'ordre entre sections » de 424 430 € en respectant les règles comptables d'équilibre entre les chapitres 042 et 040 ;

- Pour les recettes:

CONSIDÉRANT que la commune a prévu d'augmenter le chapitre « dotations, fonds divers et réserves » de 35 076 €, conformément à la préconisation de la chambre afin de tenir compte du montant perçu pour le FCTVA en 2020 ;

CONSIDÉRANT que la commune a prévu de réduire le chapitre « subventions d'investissement » de 42 212 € en raison de la caducité d'une subvention conformément à la préconisation de la chambre ;

CONSIDÉRANT que la commune a prévu, à juste titre et à son initiative, de supprimer l'inscription de 4,7 M€ de recettes d'emprunt eu égard à l'absence d'obtention de concours bancaires en 2020 ;

CONSIDÉRANT qu'il résulte de ce qui précède que les mesures adoptées par la commune permettent de faire apparaître un déficit prévisionnel de 5,8 M€ pour la section d'investissement ; que ces mesures, qui assurent un reflet plus fidèle de la situation réelle, peuvent être regardées comme satisfaisantes, l'objectif de rétablissement de la sincérité des comptes ayant été réalisé ;

En ce qui concerne le caractère suffisant des mesures

CONSIDÉRANT que, si les mesures adoptées par la commune au titre de son budget primitif 2020 contribuent faiblement à la résorption du déficit, elles permettent de constater le montant réel des charges pesant sur la collectivité et de faire apparaître de manière claire dans un document budgétaire unique le véritable montant de son déficit ; que cette opération de transparence, qui constitue une étape préalable et indispensable à l'adoption d'un plan de redressement, peut être considérée comme suffisante au titre de l'exercice 2020, le dernier quadrimestre de l'année rendant matériellement impossible la mise en œuvre de mesures d'économies génératrices d'effets immédiats et tangibles ; qu'une fois le véritable montant du déficit connu, la commune peut librement choisir parmi les différentes options à sa disposition celles qu'elle estime être les meilleures pour résorber le déficit selon le calendrier retenu;

B- SUR LA MISE EN PLACE D'UN PLAN DE REDRESSEMENT 2021-2024

CONSIDÉRANT que la commune s'engage sur un plan de retour à l'équilibre sur quatre années, durée conforme à celle préconisée par la chambre et qui doit lui permettre notamment de régler ses dettes sociales sans générer de pénalités pour défaut de respect de l'échéancier tout en assurant ses missions dans des conditions satisfaisantes ;

En ce qui concerne la section de fonctionnement

CONSIDÉRANT qu'en ce qui concerne les charges à caractère général, la commune indique que ce chapitre, qui comporte les inscriptions budgétaires relatives au paiement de la restauration scolaire, lui laisse peu de marge de manœuvre ; que, par suite, elle s'est fixée pour objectif de contenir à 8,5 M€ le volume de dépenses sur ce chapitre ;

CONSIDÉRANT que pour réduire ses charges de personnel, la commune souhaite activer deux leviers principaux, les départs à la retraite, 72 agents ayant plus de 63 ans, et la refonte du régime indemnitaire ; qu'elle se fixe pour objectif de faire passer ces charges de 41,3 M€ en 2020 à 38 M€ en 2024 ; qu'elle indique par ailleurs qu'en fonction de la trésorerie disponible en 2022, elle pourrait proposer des indemnités à des agents volontaires n'ayant pas encore atteint l'âge légal ; que la chambre rappelle que ce dispositif d'incitation au départ devra nécessairement s'inscrire dans un cadre légal ;

CONSIDÉRANT que la commune a indiqué avoir réactivé l'observatoire fiscal en créant une cellule chargée de mettre à jour les bases fiscales ; que cet outil pourrait apporter 250 000 € de recettes supplémentaires par an ;

CONSIDÉRANT que la prise en compte de ces mesures et le rétablissement des recettes à leur niveau constaté avant la crise COVID pourraient permettre le retour à l'équilibre des comptes en 2024 comme détaillé en annexe n° 1 ;

En ce qui concerne la section d'investissement

CONSIDÉRANT que la commune escompte réaliser 6 M€ d'investissement par an, soit 30 M€ au cours de la mandature ;

CONSIDÉRANT qu'elle indique vouloir céder une partie de ses parts dans la société d'économie mixte d'aménagement et de construction (SEMAC) pour un montant de 15 M€¹ en 2021 ; que d'autres cessions immobilières autorisées par le dernier conseil municipal pourraient permettre une recette d'environ 5 M€ également en 2021 ;

CONSIDÉRANT que la réalisation de ces cessions devrait permettre de résorber le déficit de la section d'investissement et contribuer à financer une partie des dépenses d'investissement prévues par la commune ;

CONSIDÉRANT que la commune escompte obtenir un échéancier consolidé de ces dettes sociales, qu'elle souhaite voir porter à plus de huit années et obtenir un transfert de cette dette sociale sur la section d'investissement ; que toutefois il est rappelé que la procédure de charge à étaler ne peut être appliquée qu'à des dépenses qui ne pouvaient être anticipées par la commune, ce dont ne relèvent pas les dettes sociales courantes de la commune ; que la procédure évoquée ne peut d'ailleurs pas excéder cinq années ; qu'enfin la section d'investissement ne dispose pas actuellement des ressources permettant de couvrir ces dépenses ;

CONSIDÉRANT que la commune a intégré les préconisations de la chambre quant au transfert des résultats des budgets annexes de l'eau et de l'assainissement à la CIREST ; qu'elle a toutefois indiqué que des discussions étaient en cours avec la communauté d'agglomération permettant de revenir sur le transfert des résultats des budgets annexes ; que cette proposition ne pourra être mise en œuvre qu'avec l'accord de la communauté d'agglomération et devra faire l'objet d'une décision équilibrée ;

CONSIDÉRANT qu'il résulte de ce qui précède qu'il appartient à la commune de mettre en œuvre son plan de résorption du déficit budgétaire conformément à ses engagements ; qu'en cas de non-respect de la trajectoire de redressement la chambre, qui examinera les prochains budgets primitifs de la commune, lesquels intégreront obligatoirement les résultats de l'exercice précédent, n'aura pas d'autres solution que de proposer une augmentation conséquente des taux de la fiscalité directe locale ;

¹ La valeur de ces parts est de 1 498 684 € dans les comptes de la commune.

PAR CES MOTIFS

- Article 1** **CONSTATE** que les mesures prises par la commune de Saint-Benoît sur l'exercice 2020 sont suffisantes ;
- Article 2** **DIT** qu'il n'y a pas lieu en conséquence de modifier la délibération du conseil municipal de Saint-Benoît du 24 octobre 2020 ;
- Article 3** **INVITE** la commune à mettre en œuvre son plan de redressement sur quatre années ;
- Article 4** **RAPPELLE** que le conseil municipal est dans l'obligation d'adopter son prochain compte administratif avant le vote du budget primitif , conformément à l'article R.1612-29 du CGCT ;
- Article 5** **RAPPELLE** que le budget primitif 2021 de la commune sera transmis à la chambre par le préfet aux fins de vérifier la mise en œuvre du plan de redressement ;
- Article 6** **RAPPELLE** que le conseil municipal doit être tenu informé du présent avis dès sa plus proche réunion, conformément aux dispositions de l'article L. 1612-19 susvisé du code général des collectivités territoriales, et que cet avis doit, par ailleurs, faire l'objet d'une publicité immédiate ;
- Article 7** **DIT** que le présent avis sera notifié au préfet de La Réunion, au maire de Saint-Benoît et au comptable de la commune.

Copie en sera adressée au directeur régional des finances publiques de La Réunion.

Fait et délibéré en la chambre régionale des comptes La Réunion, le douze novembre deux mille vingt.

Présents : M. Sébastien Fernandes, président de séance, rapporteur, MM. Taha Bangui et Alexandre Gagnepain, premiers conseillers, assesseurs.

Le président de séance,



Sébastien Fernandes
Président de section

Annexe n° 1 :

SECTION DE FONCTIONNEMENT - CHAPITRES

DEPENSES DE FONCTIONNEMENT

Chap.	Libellé	colonne 8	colonne 9	colonne 10	colonne 11	colonne 12	colonne 13	colonne 14
		Propositions CRC	Proposition Commune	Différence	2021	2022	2023	2024
011	Charges à caractère général	8 536 692	8 816 692	280 000	8 500 000	8 500 000	8 500 000	8 500 000
012	Charges de personnel	40 800 000	41 300 000	500 000	40 000 000	39 250 000	38 500 000	38 000 000
65	Autres charges de gestion	3 918 395	3 858 395	-60 000	3 860 000	3 860 000	3 860 000	3 860 000
	Total dépenses de gestion courante	53 255 087	53 975 087	720 000	52 360 000	51 610 000	50 860 000	50 360 000
66	Charges financières (sauf ICNE 6611)	1 549 952	1 549 952	0	1 550 000	1 550 000	1 550 000	1 550 000
67	Charges exceptionnelles	14 113 098	13 532 339	-580 759	200 000	200 000	200 000	200 000
14	Atténuation de produits	0	65 000	65 000	0	0	0	0
	Total dépenses réelles de fonct.	68 918 137	69 122 378	204 241	54 110 000	53 360 000	52 610 000	52 110 000
023	Virement à la section d'investissement	0	0	0	0	0	0	0
042	Opé.d'ordre de transfert entre sections	1 116 800	1 116 800	0	1 117 000	1 117 000	1 117 000	1 117 000
043	Opé.d'ordre à l'intérieur de la sect.fonct.	0	0	0	0	0	0	0
	Total dépenses d'ordre de fonct.	1 116 800	1 116 800	0	1 117 000	1 117 000	1 117 000	1 117 000
	TOTAL	70 034 937	70 239 178	204 241	55 227 000	54 477 000	53 727 000	53 227 000

+	D002 RESULTAT REPORTE OU ANTICIPE	400 849	400 849	0	13 627 660	11 239 473	7 228 297	1 576 670
=	TOTAL DES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT	70 435 786	70 640 026	204 241	68 854 660	65 716 473	60 955 297	54 803 670

RECETTES DE FONCTIONNEMENT

Chap.	Libellé	colonne 8	colonne 9	colonne 10	colonne 11	colonne 12	colonne 13	colonne 14
		Propositions CRC	Proposition Commune	Différence	2021	2022	2023	2024
013	Atténuations de charges	322 000	322 000	0	322 000	322 000	322 000	322 000
70	Produits des services, du domaine ...	1 263 570	1 263 570	0	1 507 009	1 537 149	1 567 892	1 599 250
73	Impôts et taxes	40 177 317	40 177 317	0	42 142 507	42 985 357	43 845 064	44 721 966
74	Dotations et participations	13 745 322	13 745 322	0	13 090 000	13 090 000	13 090 000	13 090 000
75	Autres produits de gestion courante	331 610	331 610	0	332 000	332 000	332 000	332 000
	Total recettes de gestion courante	55 839 819	55 839 819	0	57 393 516	58 266 507	59 156 957	60 065 216
76	Produits financiers	700	700	0	700	700	700	700
77	Produits exceptionnels	950 878	950 878	0	0	0	0	0
	Total recettes réelles de fonct.	56 791 397	56 791 397	0	57 394 216	58 267 207	59 157 657	60 065 916
042	Opé.d'ordre de transfert entre sections	645 400	220 970	-424 430	220 970	220 970	220 970	220 970
043	Opé.d'ordre à l'intérieur de la sect.fonct.	0	0	0	0	0	0	0
	Total recettes d'ordre de fonct.	645 400	220 970	-424 430	220 970	220 970	220 970	220 970
	TOTAL	57 436 797	57 012 367	-424 430	57 615 186	58 488 177	59 378 627	60 286 886

+	R 002 RESULTAT REPORTE OU ANTICIPE	0	0		0	0	0	0
=	TOTAL DES RECETTES DE FONCTIONNEMENT	57 436 797	57 012 367	-424 430	57 615 186	58 488 177	59 378 627	60 286 886
	EQUILIBRE	-12 998 989	-13 627 660		-11 239 473	-7 228 297	-1 576 670	5 483 216

Annexe n°2
COMMUNE DE SAINT-BENOIT
SECTION D'INVESTISSEMENT - CHAPITRES

DEPENSES D'INVESTISSEMENT

Chap.	Libellé	colonne 8	colonne 9	colonne 10
		Propositions CRC	Propositions commune	Différence
20	Immobilisations incorporelles (sauf 204)	107 893	115 393	7 500
204	Subventions d'investissement versées	633 472	633 472	0
21	Immobilisations corporelles	1 220 163	1 234 547	14 384
22	Immobilisations reçues en affectation	0	0	0
23	Immobilisations en cours	6 902 950	8 235 316	1 332 366
	total opérations d'équipement	0	0	0
	Total dépenses d'équipement	8 864 478	10 218 728	1 354 250
10	Dotations, fonds divers et réserves	2 862 681	3 026 145	163 464
13	subventions d'investissement	26 878	26 878	0
16	Emprunts et dettes assimilées	3 850 600	3 850 600	0
26	Participations et créances	50 000	50 000	0
27	Autres immobilisations financières	2 000	2 000	0
020	Dépenses imprévues	0	0	0
	Total des dépenses financières	6 792 159	6 955 623	0
45X1	Total des op. pour compte de tiers	0	0	0
	Total dépenses réelles d'invest.	15 656 637	17 174 351	1 517 714
040	Op.d'ordre de transfert entre section	645 400	220 970	-424 430
041	Opérations patrimoniales	37 162	37 162	0
	Total dépenses d'ordre d'invest.	682 562	258 132	-424 430
	TOTAL	16 339 199	17 432 483	1 093 284

+	D001 SOLDE D'EXECUTION NEGATIF REPORTE	226 464	226 464	0
=	TOTAL DES DEP. D'INVESTISSEMENT	16 565 663	17 658 947	1 093 284

RECETTES D'INVESTISSEMENT

Chap.	Libellé	colonne 8	colonne 9	colonne 10
		Propositions CRC	Propositions commune	Différence
13	Subventions d'investissement	7 057 864	7 057 864	0
16	Emprunts et dettes assimilées	4 785 395	37 000	-4 748 395
20	Immobilisations incorporelles (sauf 204)	0	0	0
204	Subventions d'investissement versées	0	0	0
21	Immobilisations corporelles	0	0	0
22	Immobilisations reçues en affectation	0	0	0
23	Immobilisations en cours	566 525	566 525	0
	Total recettes d'équipement	12 409 784	7 661 388	-4 748 396
10	Dotations, fonds divers et réserves	1 601 317	1 601 317	0
1068	Excédent de fonctionnement capitalisé	0	0	0
26	Participations et créances	600	600	0
27	Autres immobilisations financières	0	0	0
024	Produits des cessions	1 400 000	1 400 000	0
	Total des recettes financières	3 001 917	3 001 917	0
45X2	Total des op. pour compte de tiers	0	0	0
	Total recettes réelles d'invest.	15 411 701	10 663 305	-4 748 396
021	Virement de la section de fonctionnement	0	0	0
040	Op.d'ordre de transfert entre section	1 116 800	1 116 800	0
041	Opérations patrimoniales	37 162	37 162	0
	Total recettes d'ordre d'invest.	1 153 962	1 153 962	0
	TOTAL	16 565 663	11 817 267	-4 748 396

+	R001 SOLDE D'EXECUTION POSITIF REPORTE	0	0	
=	TOTAL DES REC. D'INVESTISSEMENT	16 565 663	11 817 267	-4 748 396
	Equilibre	0	-5 841 680	-5 841 680
	Résultat de clôture (SF+SI)	-12 998 989	-19 469 340	-6 470 351