Chambre régionale des comptes
Nouvelle-Aquitaine

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

AUDIT FLASH
SIVOS BALLON-CIRE D'AUNIS

(Département Charente-Maritime)

Exercices 2019 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la chambre le 24 mai 2024.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE **3**

RECOMMANDATIONS **5**

PROCEDURE **6**

1 LA PRÉSENTATION DU SYNDICAT INTERCOMMUNAL À VOCATION SCOLAIRE EN CHARGE DU REGROUPEMENT PÉDAGOGIQUE INTERCOMMUNAL 7

1.1 Les statuts du SIVOS Ballon-Ciré-d'Aunis : participation, gouvernance, indemnités des élus et objet social 8

1.2 L'organisation du syndicat : la gestion des ressources humaines et les conventions de mise à disposition 9

1.3 Les sites et locaux du SIVOS 10

1.3.1 La construction du pôle enfance décidée en 2018 par le SIVOS et la communauté de communes d'Aunis-Sud 10

1.3.2 La modification des sites de Ballon opérée par la construction du pôle enfance 11

1.3.3 La mise à disposition de locaux : un axe de perfectionnement en termes de sécurité juridique 12

2 LA DÉGRADATION DE LA SITUATION FINANCIÈRE DU SIVOS À PARTIR DE 2021 13

2.1 La section de fonctionnement 13

2.1.1 Des produits en hausse et des charges en progression avec un autofinancement brut en augmentation 13

2.1.2 Des marges de manœuvre en investissement entièrement consommées par un autofinancement net négatif, très important en 2021 et 2023 14

2.1.3 La nécessité d'un surcroît de rigueur s'agissant de la régie comptable .. 14

2.2 Une situation bilancielle tendue par les perspectives de remboursement de la dette 15

2.2.1 Les équilibres bilanciels 15

2.2.2 Le poids de la dette pénalisant pour le SIVOS 15

2.2.2.1 Le retard de souscription des emprunts et de sollicitation des subventions en 2020 15

2.2.2.2 La mauvaise appréciation de recettes d'investissement liées au FCTVA entraîne un décalage de trésorerie important pour le syndicat 16

2.2.2.3 La souscription d'emprunt court terme pour rembourser des emprunts court terme 17

2.2.2.4 Un total d'emprunts en cours au-delà des seuils d'alerte et une interrogation qui demeure pour 2025 18

2.3 Les perspectives du budget primitif 2024 et son difficile équilibre avec les dépenses de sécurité impératives 19

2.3.1 Des travaux d'entretien, maintenance et sécurité des bâtiments devenus urgents 19

2.3.2 La difficulté d'équilibrer le budget 2024 20
3 LES RISQUES LIÉS À LA DEMANDE D'AUTORISATION DE RETRAIT DE LA COMMUNE DE CIRÉ-D'AUNIS DU SYNDICAT 21
3.1 Une pratique unanime des SIVOS du département en matière de représentation paritaire 22
3.2 La persistance de risques financiers si une dissolution du SIVOS intervenait 23
3.3 Les risques au niveau pédagogique d'une éventuelle dissolution du SIVOS, pour l'éducation nationale 24
ANNEXES 25
Annexe n° 1. Glossaire 26
Annexe n° 2. Carte des deux communes adhérentes au SIVOS 27
Annexe n° 3. Contributions financières des communes 28
Annexe n° 4. Montage financier pour la construction du pôle enfance 29
Annexe n° 5. Évolution des produits et des charges de gestion-en € 30
Annexe n° 6. Encours de dette-capacité de désendettement 31
Annexe n° 7. Analyse bilancielle 32

SYNTHÈSE

La commune de Ciré-d'Aunis et la commune de Ballon fonctionnent en regroupement pédagogique intercommunal depuis 1999, pour leur école élémentaire (maternelle et primaire). Dans ce cadre elles ont créé, en 2007, un syndicat intercommunal à vocation scolaire (SIVOS) pour gérer les écoles (217 élèves en 2023) et les services liés à la petite enfance. Le SIVOS a un niveau de dépenses annuel de 690 000 € en 2023 (en augmentation de 65,9 % depuis 2019) et a toujours connu un résultat excédentaire. Le fait structurant pour le SIVOS a été, en 2022, la construction du pôle enfance avec la communauté de communes d'Aunis-Sud, qui a permis de doter les différents services du syndicat ou de la communauté (écoles maternelles, périscolaire, centre de loisirs, relais des assistantes maternelles) d'équipements neufs et fonctionnels et d'apporter un meilleur niveau de service à la population.

La situation financière du syndicat s'est dégradée depuis 2021, résultant notamment d'une gestion à l'origine de retards dans les recettes, qu'elles soient issues de subventions, d'emprunts ou du remboursement anticipé du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée, retards ayant provoqué une hausse des charges d'emprunt. Depuis 2019 – à l'exception de l'année 2022 – le SIVOS ne dispose pas de l'autofinancement net suffisant pour réaliser des dépenses impératives de sécurité. Car il est nécessaire de traiter de façon urgente des retards de travaux, notamment en termes de sécurité incendie, et de prévoir plus généralement la présentation d'un plan pluriannuel d'investissement en comité syndical. Le SIVOS ne dispose pas non plus de réserves de trésorerie lui permettant d'acquitter le remboursement des emprunts court terme, alors que des échéances importantes se présenteront en 2025. La priorité est donc au redressement de cette situation, le cas échéant par une augmentation sensible des participations des deux communes, pour pouvoir réaliser les dépenses de sécurité et rembourser la dette. Il est rappelé que, une fois votées, ces participations sont des dépenses obligatoires des communes pouvant être mandatées d'office par les services préfectoraux.

Par ailleurs, la commune de Ciré-d'Aunis a sollicité en octobre 2023 du préfet de Charente-Maritime l'autorisation de son retrait du syndicat, notamment en raison du refus de modifier les règles statutaires des représentants des communes. Les règles actuelles de représentation des communes adhérentes au comité syndical sont identiques à celles constatées dans tous les autres SIVOS à deux communes du département. Le retrait demandé, qui aboutirait à la dissolution du SIVOS, entraînerait un réel risque financier persistant pour Ciré-d'Aunis, comme d'ailleurs pour Ballon, et un risque pédagogique, selon les services de l'éducation nationale.

La chambre identifie trois recommandations importantes pour améliorer la régularité et l'efficacité de la gestion du SIVOS. Les communes membres du SIVOS, ainsi que lui-même, mettent en œuvre ces recommandations depuis mars 2024.

Les conclusions de l'audit

Si la soutenabilité financière de l'investissement du pôle enfance pour deux petites communes aux situations financières difficiles peut soulever des interrogations *a posteriori*, la situation financière objectivement dégradée du SIVOS ne tient pas à cette seule circonstance et présente désormais des défis de court terme comme de plus long terme, à relever.

La demande de retrait de la commune de Ciré-d'Aunis du syndicat n'est pas à même de résoudre les tensions financières effectives. Les risques d'une éventuelle dissolution sont avérés, tant d'un point de vue financier que pédagogique. Il appartient à présent à l'État de trancher cette demande d'autorisation de retrait.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. : remédier aux irrégularités concernant la gouvernance : nomination conforme aux statuts des représentants au comité syndical ; respect des obligations d'affichage et de mise en ligne des délibérations du comité syndical conformément à l'article L. 5211 du code général des collectivités territoriales ; mise en ligne d'un rapport d'activité. ***(Mise en œuvre partielle)***

Recommandation n° 2. : établir un procès-verbal d'inventaire pour l'école de Ciré-d'Aunis. ***(Mise en œuvre complète)***

Recommandation n° 3. : améliorer la gestion des investissements en prévoyant un plan pluriannuel d'investissement qui donne notamment une priorité dès 2024 à la question des dépenses de sécurité incendie de l'école du Marais. ***(Mise en œuvre partielle)***

PROCEDURE

Le présent audit-flash a été inscrit au programme 2024 de la chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine. Il concerne le syndicat à vocation scolaire (SIVOS) Ballon-Ciré-d'Aunis pour les exercices 2019 et suivants.

En application de l'article R. 243-1 du code des juridictions financières, l'ouverture du contrôle a été notifiée le 5 janvier 2024, par lettre du président de la chambre régionale des comptes aux ordonnateurs successifs de l'organisme.

Sur la période auditée par la chambre, la présidence du syndicat a été assurée par des représentants de la commune de Ballon et de la commune de Ciré-d'Aunis : le tableau ci-dessous retrace l'ensemble des éléments de procédure afférents au présent audit.

Périodes	Président du SIVOS Ballon-Ciré-d'Aunis	Lettre d'ouverture	Entretien de fin de contrôle
2014-2020	Emmanuel Devaud	05/01/2024	16/02/2024
2020-2022	Césarine Le Belleguic		14/02/2024
Du 26 janvier 2022 au 28 octobre 2022	Alisson Curty		14/02/2024
Du 28 octobre 2022 au 23 février 2023	Emmanuel Jobin *(en tant que vice-président pour assurer la gestion courante)*		14/02/2024
Depuis le 23 février 2023	Emmanuel Jobin		14/02/2024

La chambre a délibéré ses observations provisoires le 6 mars 2024 qui ont été adressées à l'ordonnateur le 22 mars 2024 qui y a répondu le 19 avril. Des trois anciens, ordonnateurs destinataires d'un extrait, seules Mmes Curty et Le Belleguic y ont répondu respectivement les 15 et 22 avril 2024.

La chambre a adopté ses observations définitives lors de son délibéré du 24 mai 2024.

1 LA PRÉSENTATION DU SYNDICAT INTERCOMMUNAL À VOCATION SCOLAIRE EN CHARGE DU REGROUPEMENT PÉDAGOGIQUE INTERCOMMUNAL

Le syndicat intercommunal à vocation scolaire (SIVOS) Ballon-Ciré-d'Aunis est composé de deux membres : la commune de Ballon et la commune de Ciré-d'Aunis (la carte de ces communes contiguës est présentée en Annexe n° 2).

L'évolution de la population scolaire du territoire est négative depuis 2018. Au regard de l'évolution des naissances, une stabilité de la population scolaire est attendue.

Tableau n° 1 : évolution de la population scolaire du SIVOS Ballon-Ciré-d'Aunis

Entités	Nombre d'élèves	Évolution 2018-2023
SIVOS 2018	229	-5,25%
SIVOS 2023	217	
Commune de Ballon 2018	90	-22%
Commune de Ballon 2023	70	
Commune de Ciré-d'Aunis 2018	139	+5%
Commune de Ciré-d'Aunis 2023	147	

Source : SIVOS Ballon-Ciré-d'Aunis

L'article L. 212-2 du code de l'éducation exige que chaque commune[1] dispose d'une école publique élémentaire, mais permet aussi aux communes de se réunir volontairement pour l'établissement et l'entretien d'une ou plusieurs écoles. C'est sur ce fondement que se constituent les regroupements pédagogiques intercommunaux (RPI), structure pédagogique d'enseignement permettant à plusieurs communes, notamment en milieu rural, de mutualiser leurs moyens pour entretenir et faire fonctionner une ou plusieurs écoles regroupées.

Les écoles aujourd'hui gérées par le SIVOS Ballon-Ciré-d'Aunis ont tout d'abord constitué un RPI[2] créé en 1999, sans structure propre. Cette mutualisation des moyens au sein du RPI a ensuite été organisée par le transfert des compétences relatives au fonctionnement des écoles à une structure de coopération intercommunale, en 2007, avec la création du SIVOS Ballon-Ciré-d'Aunis, sur le fondement de l'article L. 5212-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

[1] « *Toute commune doit être pourvue au moins d'une école élémentaire publique. Il en est de même de tout hameau séparé du chef-lieu ou de toute autre agglomération par une distance de trois kilomètres et réunissant au moins quinze enfants d'âge scolaire* ».

[2] Un RPI est une simple structure pédagogique qui n'a pas de personnalité juridique propre. De ce fait, sa constitution, comme sa modification, nécessite simplement d'être formalisée par une délibération concordante des conseils municipaux concernés. Elle doit néanmoins se faire en concertation avec les services de l'éducation nationale puisqu'elle est conditionnée par l'affectation des postes d'enseignants nécessaires à son fonctionnement.

1.1 Les statuts du SIVOS Ballon-Ciré-d'Aunis : participation, gouvernance, indemnités des élus et objet social

Lors de sa création en 2007, le syndicat avait pour objet : la prise en charges des dépenses de fonctionnement, d'études et d'investissement de l'école, du restaurant scolaire et de la garderie périscolaire, la gestion du personnel (création de postes, embauche, salaires, carrières), le remboursement aux communes des frais de mise à disposition de leur personnel ainsi que les frais de fonctionnement correspondants. L'article 11 des statuts prévoit une clé de répartition du financement par les communes membres du syndicat : 50 % *au prorata* du nombre d'habitants de la commune sur la base du dernier recensement de l'Insee et 50 % *au prorata* du nombre d'élèves inscrits dans une des écoles du SIVOS à la rentrée N-1 (voir tableau en annexe n° 3 détaillant la participation annuelle et sa répartition par commune).

À la suite de l'ouverture du pôle enfance et des nouveaux services ainsi proposés aux usagers, les articles 2 et 3 des statuts ont été modifiés.

En application des articles L. 5211-12 et R. 5212-1 du CGCT, des indemnités pour l'exercice des fonctions de président et de vice-président sont votées par le comité syndical. Il est à noter que la présidence du SIVOS a proposé en comité syndical la diminution de ces indemnités.

Le siège social du syndicat est, selon les statuts, à la mairie de Ciré-d'Aunis. Cependant depuis 2023, il a été déplacé à la mairie de Ballon.

Le comité syndical s'est réuni, sur la période contrôlée, de façon très régulière[3] et a augmenté sa fréquence : neuf réunions en 2021 ; huit en 2022 ; 11 en 2023. Tous les titulaires sont présents sauf exceptions. Cependant, pour l'actuel comité syndical en exercice, la commune de Ciré-d'Aunis n'avait nommé que deux titulaires sur les trois prévus au statut et pas de suppléant. La mairie a indiqué dans sa réponse avoir régularisé cette situation lors de la séance du 11 mars 2024.

De plus, l'article L. 5212-22 du CGCT dispose que « *[c]opie du budget et des comptes du syndicat est adressée chaque année aux conseils municipaux des communes syndiquées* ». En vertu de l'article L. 5211-1 de ce même code, « *[l]es dispositions relatives au fonctionnement du conseil municipal sont applicables au fonctionnement de l'organe délibérant des établissements publics de coopération intercommunale* ». Le SIVOS étant un établissement public de coopération intercommunal au sens de l'article L. 5252-1 du CGCT, l'article L. 2121-25 du CGCT lui est applicable : « *Dans un délai d'une semaine, la liste des délibérations examinées par le conseil municipal est affichée à la mairie et mise en ligne sur le site internet de la commune, lorsqu'il existe* ». Enfin, depuis sa création en 2007, aucun rapport d'activité annuel n'a été élaboré, ce qui pourrait être un levier d'amélioration de la communication, pour les élus comme pour les parents d'élèves.

Le président du syndicat a indiqué qu'un site Internet sera déployé à compter de la rentrée 2024 pour permettre la communication du SIVOS et mettre en œuvre les différents volets de la recommandation, notamment la mise en ligne d'un rapport d'activité pour l'exercice 2024.

[3] Avec six ou sept réunions annuelles de 2014 à 2020.

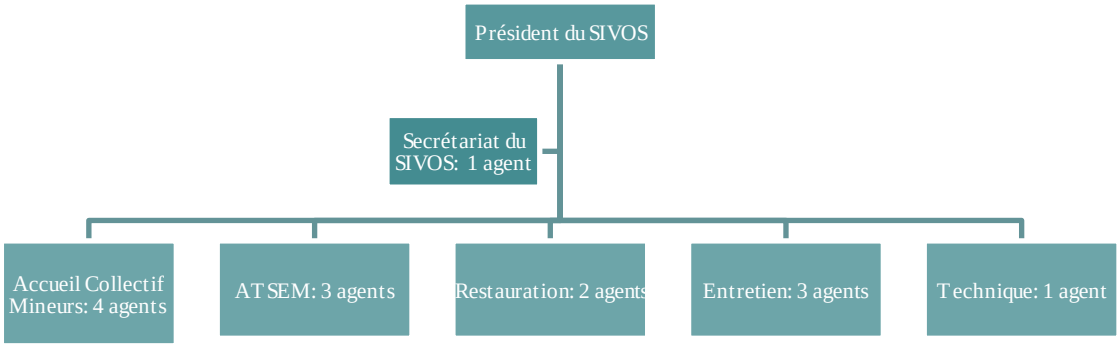
Recommandation n° 1. : remédier aux irrégularités concernant la gouvernance : nomination conforme aux statuts des représentants au comité syndical ; respect des obligations d'affichage et de mise en ligne des délibérations du comité syndical conformément à l'article L. 5211 du code général des collectivités territoriales ; mise en ligne d'un rapport d'activité. ***(Mise en œuvre partielle)***

1.2 L'organisation du syndicat : la gestion des ressources humaines et les conventions de mise à disposition

À la suite de l'ouverture du pôle enfance, le 1er septembre 2022, une réaffectation des activités des agents du SIVOS a été effectuée. L'adéquation entre les activités et le temps de travail a amené le syndicat à réinterroger les mécanismes d'annualisation, de fractionnement ou encore d'heures complémentaires à régulariser. Afin d'optimiser le budget de fonctionnement, une étude interne de l'organisation des ressources humaines et des activités des agents du syndicat a été réalisée. Une augmentation des quotités de travail a été décidée, diminuant ainsi le nombre d'heures complémentaires.

Le personnel du syndicat est composé, en 2023, de 14 agents (neuf en 2020 et 11 pour 2021 et 2022) intervenant sur les deux sites : pôle enfance situé à Ballon et école du Marais située à Ciré-d'Aunis.

Graphique n° 1 : organigramme du SIVOS Ballon-Ciré-d'Aunis au 31/12/2023



Source : SIVOS Ballon-Ciré-d'Aunis

Depuis la création du SIVOS en 2007, il n'y avait jamais eu de convention de mise à disposition des agents techniques des communes auprès du SIVOS et une pratique de mise à disposition à titre gracieux, qui évitait de faire rembourser[4] les frais correspondants par le SIVOS auprès de ses communes membres et, par là-même, de gonfler le budget du SIVOS. D'autant plus que les communes sont les principaux financeurs du SIVOS par leurs contributions individuelles, selon la clé de répartition intégrée dans ces mêmes statuts.

[4] L'article 3 prévoit parmi les objets du syndicat le remboursement commun des frais de mise à disposition de leur personnel ainsi que les frais de fonctionnement correspondant.

À partir de 2022, la commune de Ciré-d'Aunis en application de l'article 3 des statuts propose une convention de mise à disposition d'un agent désigné. Elle est applicable du 1er avril 2022 jusqu'au 31 décembre 2022. Cet agent est un fonctionnaire – adjoint technique principal de première classe de la commune de Ciré-d'Aunis. Il travaille, à sa demande, à temps partiel (80 %). Ses missions précisées par la commune dans ses réponses sont : assurer la réparation, petit entretien, nettoyage des cours. Cette mise à disposition n'a pas été renouvelée car le SIVOS n'avait pas réglé[5] cette mise à disposition en 2022. Cependant, en réponse aux observations provisoires de la chambre, le président du SIVOS indique que « *le paiement de [mise à disposition] est inscrit au budget primitif 2024* ».

Le SIVOS a demandé expressément, par sa délibération du 6 avril 2023, à la commune de Ciré-d'Aunis d'assurer sa contribution de mise à disposition de personnel comme cela a toujours été fait depuis son origine en 2007 afin de répartir la charge entre les agents des deux communes et de ne plus faire porter cette charge uniquement sur la commune de Ballon. La commune de Ciré-d'Aunis a accepté en accord avec l'agent de le remettre à disposition du SIVOS. Le syndicat a néanmoins refusé car cet agent n'était disponible que les trois premiers jours de la semaine, alors que la livraison des repas de la cantine exige un service cinq jours sur cinq.

La délibération du 21 décembre 2023 règle le problème en autorisant la création d'un poste à plein temps d'agent technique polyvalent du SIVOS, mettant ainsi fin à la nécessité de recourir à des mises à disposition par les communes.

1.3 Les sites et locaux du SIVOS

1.3.1 La construction du pôle enfance décidée en 2018 par le SIVOS et la communauté de communes d'Aunis-Sud

Sur les années scolaires jusqu'en juin 2022, l'ensemble des classes de la petite section de maternelle au CM2 étaient accueillies à l'école du Marais à Ciré-d'Aunis.

Avant 2022, l'accueil collectif de mineurs (ACM) géré par le SIVOS était situé dans les locaux de l'ancienne école de Ballon. Ces locaux étaient inadaptés. La communauté de communes d'Aunis-Sud avait par ailleurs la volonté de créer un relais petite enfance sur la partie ouest de son territoire. La commune de Ballon disposait d'un terrain susceptible d'accueillir un projet commun. À la fin de 2017, les constats suivants ont été réalisés : une capacité maximale d'accueil atteinte sur tous les sites, à l'école de Ciré-d'Aunis et au sein de l'accueil collectif des mineurs de Ballon (même si par ailleurs les effectifs des classes ont été stables au cours de ces dernières années et qu'aucune classe n'a été ouverte ou fermée depuis 2017), un manque de relais assistantes maternelles à l'ouest du territoire de la communauté de communes d'Aunis-Sud.

[5] Seule l'année 2022 a fait l'objet d'une facturation par Ciré-d'Aunis. Ces montants n'ont pas été réglés à ce jour. Selon la mairie de Ciré-d'Aunis, il a été adressé un titre n° 226 le 17 novembre 2022 (bordereau n° 50, pièce n° 226). Le montant total est de 8 052,01 euros.

Le pôle enfance a été conçu comme un espace mutualisé avec la communauté de communes d'Aunis-Sud (relais petite enfance). Sa construction a été votée par la communauté de communes d'Aunis-Sud le 23 janvier 2018 et le SIVOS Ballon-Ciré-d'Aunis le 26 janvier 2018. Une convention de groupement de commandes est signée entre le syndicat et Aunis-Sud. Le permis de construire est accordé le 16 septembre 2019. Un avenant à la convention a été établi en juillet 2020 pour adapter la répartition des coûts pour faire suite aux études.

Il a été procédé à la régularisation de la propriété du terrain où a été construit le pôle enfance : terrain cédé en 2021(délibération du 13 décembre 2021) par la commune de Ballon à la communauté de communes d'Aunis-Sud pour un euro symbolique. Cette cession a été acceptée par la communauté de communes par délibération du 31 janvier 2023.

Le coût financier de la construction du pôle enfance a été réparti dans une convention en date du 31 janvier 2018 entre le SIVOS Ballon-Ciré-d'Aunis et la communauté de communes d'Aunis-Sud en fonction des futurs usages de la structure : 1 560 587 € pour le SIVOS Ballon-Ciré-d'Aunis financés à hauteur de 1 248 470 € par des subventions et 995 852 € pour la communauté de communes d'Aunis-Sud financé à hauteur de 796 682 € par des subventions (montage juridique et financier de la construction en annexe n° 4). Une convention d'usage volumétrique du pôle enfance validée par les parties concernées est votée à l'unanimité par la communauté de communes d'Aunis-Sud le 21 juin 2022 et le 9 mars 2023 par le comité syndical. La contribution financière de 2022 du SIVOS Ballon-Ciré-d'Aunis n'a pu être versée car la convention d'usage volumétrique du pôle enfance n'a pas été votée. Le pourcentage imputé au SIVOS est de 80,4 %, soit une contribution pour les quelques mois d'utilisation de 2022 à hauteur de 19 196,04 € et de 46 761,84 € en année pleine pour 2023.

À la suite des élections municipales de 2020, la nouvelle municipalité de Ciré-d'Aunis a émis une position de principe selon sa réponse aux observations provisoires de la chambre « *contre le manque de visibilité engendrée par les frais de fonctionnement non communiqué en amont du projet* ».

1.3.2 La modification des sites de Ballon opérée par la construction du pôle enfance

À partir de juillet 2022 et la fin de la construction, le pôle enfance ouvre à Ballon et propose un nouveau service qui n'existait pas : le centre de loisirs (ACM extrascolaire). Au même endroit le service de Relais Petite Enfance (RPE) géré par la communauté de communes d'Aunis-Sud, est opérationnel.

Dès la rentrée de septembre 2022, les capacités d'accueil de l'ACM périscolaire sont augmentées. Les trois classes maternelles de petite, moyenne et grande sections, déménagées depuis l'école du Marais de Ciré-d'Aunis, ouvrent. Cependant, il est maintenu des grandes sections (14 élèves) à l'école du Marais en double niveau avec les cours préparatoires. Le SIVOS Ballon-Ciré-d'Aunis gère sur ce site les classes de maternelle du RPI, une salle des maîtres, une salle de restauration, une salle de périscolaire utilisée également pour l'activité centre de loisirs et un bureau pour les agents gérant le périscolaire et le centre de loisirs.

L'inspection académique a émis un avis favorable précisant « *suivre attentivement ce dossier dans l'intérêt des élèves* ». L'intérêt premier du projet de pôle enfance n'est pas de répondre à un accroissement des effectifs, mais de proposer une meilleure qualité d'accueil des enfants.

Depuis septembre 2022, les anciens locaux de la garderie, à Ballon, sont devenus « maison des associations de Ballon ».

La chambre régionale des comptes constate que les difficultés de pilotage du SIVOS surviennent après l'élection de la nouvelle équipe municipale de la commune de Ciré-d'Aunis et la progression du projet de pôle enfance contre lequel celle-ci avait fait campagne. L'exercice des mandats de présidence et de représentants des communes présente une stabilité importante jusqu'en 2020. À partir de 2021, des démissions successives de représentants de Ciré-d'Aunis ont eu lieu, entravant la gouvernance du SIVOS.

1.3.3 La mise à disposition de locaux : un axe de perfectionnement en termes de sécurité juridique

Des conventions de mise à disposition de locaux ont été établies par le SIVOS pour les locaux à usage de bureaux avec la commune de Ciré-d'Aunis et pour le pôle enfance avec la communauté de communes d'Aunis-Sud. Le principal sujet qui demeure au cas particulier est la finalisation d'une convention de mise à disposition pour l'école de Ciré-d'Aunis, par la rédaction d'un procès-verbal d'inventaire.

Le SIVOS utilise le bâtiment scolaire situé à Ciré-d'Aunis avec le réfectoire et la cuisine. Depuis 2006, il effectue les travaux d'entretien et de maintenance sans avoir finalisé une convention de mise à disposition avec un procès-verbal d'inventaire.

Le 12 juin 2020, la Trésorerie de Surgères adressait un courriel pour demander les transferts de biens, au compte 217, de l'école du Marais, propriété de Ciré-d'Aunis, au SIVOS. Le comptable indiquait la nécessité de ce transfert réalisé par établissement d'un procès-verbal de transfert, portant détail des biens transférés. Il est souligné que les biens mis à la disposition restent la propriété de la commune. L'article L. 1321-1 du CGCT prévoit que le transfert de compétences entraîne le transfert des biens. Néanmoins, il est nécessaire d'établir un procès-verbal pour décrire les biens ainsi que de prévoir éventuellement une convention de gestion. Ces deux derniers documents ont leur nécessité pour encadrer au mieux la compétence transférée.

La chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine constate qu'au cours de son instruction, l'élaboration d'un projet de convention répondant à la demande du comptable a été engagée par la commune de Ciré-d'Aunis et la proposition par celle-ci de son complément à la commune de Ballon.

Le président du SIVOS a indiqué dans sa réponse avoir mis en œuvre cette recommandation en réalisant le procès-verbal attendu le 6 mars 2024, entériné par deux délibérations consécutives de la mairie de ciré d'Aunis puis du syndicat, les 11 et 14 mars 2024. Le comité syndical du 30 mai validera ce procès-verbal.

Recommandation n° 2. : établir un procès-verbal d'inventaire pour l'école de Ciré-d'Aunis. ***(Mise en œuvre complète)***

2 LA DÉGRADATION DE LA SITUATION FINANCIÈRE DU SIVOS À PARTIR DE 2021

2.1 La section de fonctionnement

2.1.1 Des produits en hausse et des charges en progression avec un autofinancement brut en augmentation

Les produits de gestion (voir annexe n° 5) progressent de 41,38 % sur la période pour s'élever à 778 055 € en 2023. Cette dynamique est essentiellement due à l'augmentation de + 49,57 % des ressources institutionnelles. Les recettes d'exploitation sont en baisse sur la période de - 7,12 %.

Tableau n° 2 : capacité financière brute – en €

	2019	2020	2021	2022	2023
Produits de gestion (A)	**456 432**	**436 128**	**546 012**	**642 234**	**764 130**
Charges de gestion (B)	**416 506**	**400 461**	**510 083**	**524 039**	**690 979**
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	**39 926**	**35 666**	**35 929**	**118 195**	**73 151**
CAF brute	**30 136**	**26 294**	**24 243**	**100 499**	**53 267**

Source : chambre régionale des comptes (CRC), d'après les comptes de gestion

Les charges sont constituées à 70 % des charges de personnel. Le président du SIVOS indique dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre que les services d'accueil collectif des mineurs ont nécessité un taux d'encadrement qui a augmenté de façon importante[6]. Ces dépenses ont progressé de 90,6 % sur la période contrôlée. Cette progression résulte du paiement des mises à disposition de personnel depuis 2022, du recrutement en 2022 d'un responsable pour le centre de loisirs et d'un animateur de l'accueil collectif mineurs. Les charges à caractère général sont en augmentation de 28,46 %. Cette progression s'explique par le coût du dispositif « Cantine à 1 € »[7], du transport des repas entre la cuisine située à l'école du Marais de Ciré-d'Aunis et la salle de restauration du pôle enfance située à Ballon, et de l'augmentation des matières premières.

En 2023, le comité syndical a décidé des actions dans la perspective d'améliorer la gestion administrative du syndicat (audit sur l'exécution budgétaire du budget 2022 avec le conseiller aux décideurs locaux de la DDFiP, déploiement d'un logiciel de facturation, du paiement en ligne *via PayFip*) et la situation financière (modification des statuts avec introduction de l'activité périscolaire et centre de loisirs, mobilisation de subventions pour les transports scolaires, augmentation de 10 % des tarifs de restauration, périscolaire, centre de

[6] Pour le périscolaire, en 2021, il y avait 150 enfants pour 26 828 heures réalisées, en 2022, 184 enfants pour 33 029 heures réalisées et en 2023, 198 enfants pour 42 974 heures réalisées. Pour l'extrascolaire, il y a eu un passage de 88 à 138 enfants et de 8901 heures réalisées à 14 061 heure réalisée.

[7] Depuis le 1er janvier 2022, le SIVOS a mis en place le dispositif « Cantine à 1 € ». Il s'agit d'une subvention de 3 € versée par l'État aux collectivités éligibles pour chaque repas facturé à 1 € ou moins aux familles dans le cadre de la tarification sociale de la restauration scolaire pour une durée de 3 ans.

loisirs, augmentation des quotités de travail pour les agents en demande afin de faire baisser les heures complémentaires). Le comité syndical a décidé à l'unanimité le report de la création d'un nouveau poste d'animateur à partir des vacances scolaires de Pâques 2023 et de ne pas faire d'inscription au budget principal 2023.

Dans un contexte d'affaiblissement des subventions, au regard de l'impact de l'augmentation du prix du « *panier des affaires scolaires* » d'environ 10 % et d'une façon plus générale de l'inflation, le comité syndical a engagé une analyse des coûts de revient des services de l'ACM et du centre de loisirs afin de revoir éventuellement les tarifs de ces services auprès des usagers.

2.1.2 Des marges de manœuvre en investissement entièrement consommées par un autofinancement net négatif, très important en 2021 et 2023

Sur la période contrôlée, il est constaté que la capacité d'auto-financement s'est dégradée de 2019 à 2021 puis améliorée en 2022 pour à nouveau s'effondrer en 2023.

Tableau n° 3 : capacité d'autofinancement nette – en €

	2019	2020	2021	2022	2023
CAF brute	**30 136**	**26 294**	**24 243**	**100 499**	**53 267**
- Annuité en capital de la dette	34 937	31 349	270 206	47 804	1 397 650
= CAF nette	**-4 801**	**-5 054**	**-245 963**	**52 695**	**-1 344 383**

Source : CRC, d'après les comptes de gestion – annuité en capital d'après comptes de gestion

Pour restaurer à l'avenir une capacité d'autofinancement nette, le SIVOS dispose de deux solutions :

- diminuer ou lisser dans le temps les annuités de capital à rembourser, en négociant auprès des banques un étalement du remboursement de son emprunt à court terme (gagée sur la transmission d'un certificat d'éligibilité au FCTVA établi par la préfecture) ;
- augmenter sensiblement la participation des communes (cf. 2.3.2) de façon à pouvoir disposer à la fois d'un autofinancement pour les dépenses de sécurité et d'une capacité de remboursement des emprunts court terme.

2.1.3 La nécessité d'un surcroît de rigueur s'agissant de la régie comptable

Le comptable public a effectué un contrôle de la régie de recettes du SIVOS en octobre 2023. Le procès-verbal de ce contrôle indique qu'aucun contrôle n'a été mené depuis la création de la régie en 2007. À la suite d'un contrôle de la régie de recettes par les services de la Trésorerie en octobre 2023, un rapport d'anomalies a été établi. Les actions correctives suivantes ont été définies : suivi hebdomadaire du compte de dépôt de fonds au Trésor, suivi et respect du plafond d'encaisse, périodicité des versements, émissions de titres régulières. Au regard des carences, le comptable public a préconisé une clôture de la régie, sauf à se conformer au plan d'actions précis qu'il a édicté. Il est toutefois souligné qu'il s'agit d'une petite régie dans le plafond d'encours est prévu à 1 500 €.

La chambre régionale des comptes considère qu'il est nécessaire de pouvoir faire constater par le comptable public la bonne mise en œuvre du plan d'actions concernant la régie fin 2024 ou en 2025.

2.2 Une situation bilancielle tendue par les perspectives de remboursement de la dette

2.2.1 Les équilibres bilanciels

On observe des modifications importantes des équilibres bilanciels, réduisant les marges de manœuvre pour le syndicat. Au 31 décembre 2023, le fonds de roulement couvre 30 jours de charges courantes, ce qui constitue la limite basse et dénote une très forte diminution par rapport au bilan avant la réalisation du pôle enfance. Le SIVOS a dégagé un besoin en fonds de roulement négatif à compter de 2021, c'est-à-dire un excès, lui permettant de limiter la trop grande diminution de la trésorerie.

Tableau n° 4 : Trésorerie - au 31 décembre en €

	2019	2020	2021	2022	2023
Fonds de roulement net global	75 984	181 994	242 592	16 544	59 772
- Besoin en fonds de roulement global	10 038	14 509	-9 594	-32 660	-20 510
=Trésorerie nette	**65 946**	**167 484**	**252 186**	**49 204**	**80 282**
en nombre de jours de charges courantes	*56,5*	*149,2*	*176,4*	*33,1*	*41,1*

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

En 2022, en l'absence de trésorerie suffisante, des retards de paiements sont apparus comme par exemple sur le versement à l'Urssaf des cotisations patronales payables trimestriellement. Le délai de paiement a été de plus de trois mois de 2022 à septembre 2023.

2.2.2 Le poids de la dette pénalisant pour le SIVOS

2.2.2.1 Le retard de souscription des emprunts et de sollicitation des subventions en 2020

Le règlement de la part du SIVOS des dépenses d'investissement du pôle enfance impliquait de souscrire des emprunts. La non-finalisation des emprunts (long terme 407 603 € et court terme 835 000 €) avant le 31 décembre 2020 a entraîné des problèmes financiers.

Un courrier recommandé du maire de Ballon en juin 2020 alertait la nouvelle présidente du syndicat de l'urgence à finaliser les demandes de subvention (DETR, DSIL, subventions du département) et des emprunts à contractualiser. Ce n'est que le 18 décembre 2020 qu'a été convoqué le comité syndical du SIVOS. Le syndicat avait toute latitude pour réunir le comité syndical entre le mois de juin et le mois d'octobre, de façon à pouvoir obtenir une proposition de prêt, mais pour cela il aurait fallu être plus proactif sur les demandes de subventions, ce qui n'a

pas été le cas. La présidente du syndicat en fonctions en 2020 a souligné que les retards sont imputables au refus d'une subvention européenne qui a contraint le SIVOS « *à établir une nouvelle estimation du prêt à souscrire* », alors que « *les démarches pour le prêt* [étaient] *déjà en cours* », difficulté renforcée dans un contexte de pandémie.

De ce fait, les appels de fond du constructeur (à hauteur de 526 950,79 € en 2021 et de 475 249,99 € en 2022) pour le pôle enfance ont précédé le versement des emprunts au SIVOS et ont entraîné la consommation de l'intégralité des excédents de fonctionnement et des tensions financières.

2.2.2.2 La mauvaise appréciation de recettes d'investissement liées au FCTVA entraîne un décalage de trésorerie important pour le syndicat

L'inscription budgétaire des investissements du pôle enfance a été opérée sur le compte 2314 « construction sur sol d'autrui » au lieu du compte 2317 « immobilisations corporelles reçues au titre d'une mise à disposition par le syndicat », comme c'était anticipé. Le terrain appartenait bien à la commune de Ballon en 2021 (et n'a été cédé à la communauté de communes qu'en 2023), donc l'inscription de l'opération en construction sur sol d'autrui par le comptable public dans les comptes du SIVOS ne semble pas correspondre à une anomalie. Cependant cette situation privait le syndicat de l'éligibilité au FCTVA (imputation non-éligible), alors que ce remboursement du FCTVA était escompté dans l'équilibre du projet. Dans la mesure où il existait une convention de mise à disposition de terrains, par Ballon au bénéfice du SIVOS, en 2019, le comptable public aurait pu inscrire cette opération au compte 2317 et obtenir de ce fait l'éligibilité au FCTVA.

La communauté de communes d'Aunis-Sud, qui portait cette opération, a procédé de son côté à l'imputation des dépenses d'investissement sur un compte 2313 entraînant l'éligibilité au FCTVA, puis a encaissé comptablement les versements du fonds de compensation[8] à la TVA entre 2021 et 2023, pour un montant total de 200 026,77 €.

Une demande de confirmation de la possibilité d'effectuer une rectification[9] des écritures d'imputation a été adressée par le SIVOS aux services centraux du ministère de l'Intérieur par l'intermédiaire du préfet, sans décision officielle à ce jour. En cas de réponse favorable des services centraux, il sera possible au syndicat de percevoir le FCTVA pour plus de 300 000 €.

C'est actuellement le SIVOS qui porte la charge financière (intérêts de l'emprunt court terme) de ce FCTVA prévu mais non perçu. Toutefois, pour le SIVOS, la réglementation prévoit un différé de remboursement par le FCTVA de deux ans, c'est-à-dire jusqu'en 2026. L'impact financier annuel (intérêt) pour le SIVOS est de 13 300 €, et devrait peser jusqu'à la perception du FCTVA lorsque, et si, elle interviendra.

[8] Pas de différé de remboursement pour les EPCI (règle différente de celle des SIVOS).

[9] Le président du SIVOS précise dans sa réponse que la modification des écritures comptables a été approuvé par le conseil syndical le 4 avril 2024 lors du vote d'une décision modificative au budget primitif.

2.2.2.3 La souscription d'emprunt court terme pour rembourser des emprunts court terme

À l'approche de juin 2023, date de remboursement de l'emprunt « court terme » auprès du Crédit Agricole, pour un montant de 835 000 €, il est apparu nécessaire au SIVOS de démarcher les banques pour solliciter un nouvel emprunt « court terme » afin de couvrir le besoin de trésorerie nécessaire au remboursement d'un premier emprunt court terme contractualisé le 22 juillet 2021. Un nouvel emprunt court terme a donc été contracté le 10 juillet 2023 pour un montant de 835 000 € à rembourser avant le 15 juillet 2025.

Le recours à un nouvel emprunt court terme a été décidé en raison de l'obligation de rembourser l'emprunt court terme initial pour un montant de 835 000 € à la date de juin 2023, en tenant compte des trois conséquences des problèmes évoqués ci-dessus :

- retard de la perception du solde des subventions DETR, DSIL et Département pour un montant de 560 000 €, retard lié à la non-fourniture par le SIVOS des pièces justificatives auprès des services de contrôle des financeurs[10] ;
- prise de conscience, « *antérieure* » selon le maire de Ciré d'Aunis, du problème FCTVA (+ de 300 000 € de recettes prévues) ;
- absence de trésorerie suffisante pour honorer cette échéance.

Un remboursement par anticipation de cet emprunt de juillet 2023 a été réalisé dès le début septembre 2023 pour un montant de 515 000 € grâce au versement au syndicat des fonds DETR, DSIL et l'aide d'équipement du département de la Charente-Maritime. Il reste 323 722 € à rembourser, correspondant en grande partie au montant espéré du FCTVA.

La chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine souligne que la contractualisation d'un nouvel emprunt court terme (835 000 €) afin de rembourser un emprunt de même nature n'est pas une bonne pratique. D'autant plus que les taux d'intérêts sont passés de 0,7 % à 4,1 % en deux ans.

[10] Le président du SIVOS indique que le solde des subventions DETR, DSIL et aides du département a été versé en juin 2023.

2.2.2.4 Un total d'emprunts en cours au-delà des seuils d'alerte et une interrogation qui demeure pour 2025

Tableau n° 5 : les emprunts en cours du syndicat

Référence du contrat	Date de souscription	Durée (mois)	Capital emprunté	Objet
CA 00000524537	09/01/2017	156	443 837,68 € [11]	Reprise du crédit « extension École du Marais Ciré-d'Aunis »
CA 00001655827	11/02/2022	300	407 603,00 € [12]	Construction Pôle Enfance
CA 00001833546	21/04/2022	300	92 728,00 € [13]	Construction Pôle Enfance
CA 00002245290	10/07/2023	24	835 000,00 € [14]	Court terme Attente solde des subventions

Source : SIVOS

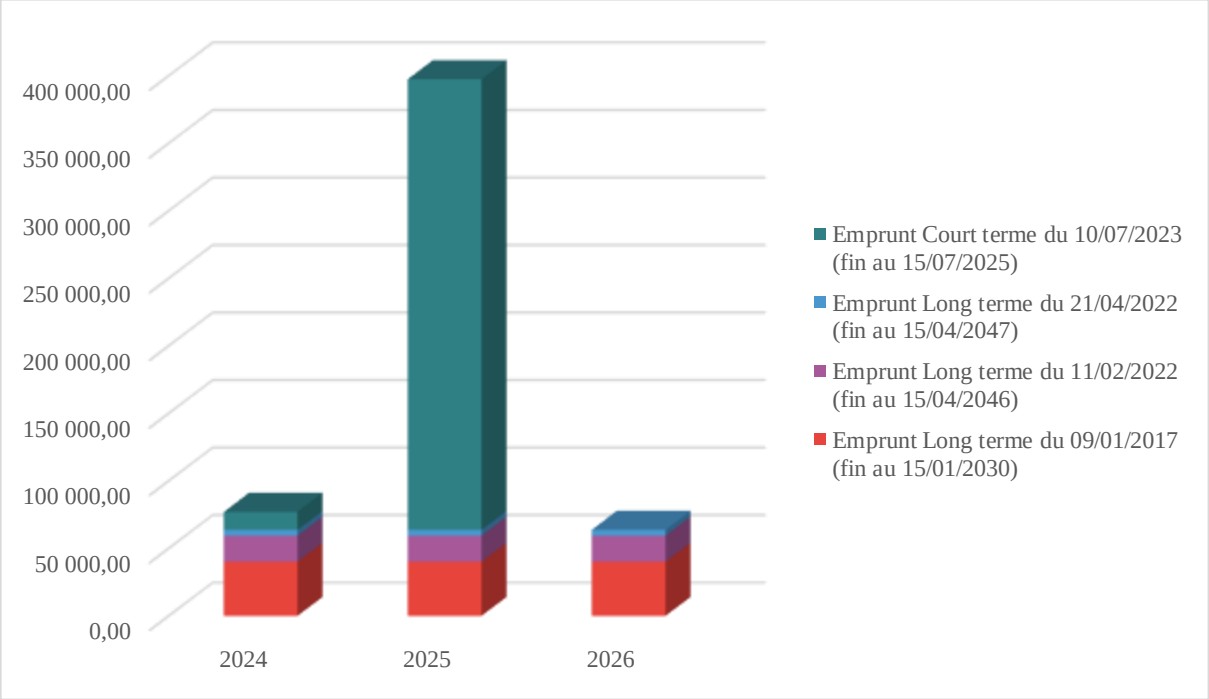
Il convient de souligner le montant important repris par le syndicat pour l'extension de l'école de Ciré-d'Aunis.

Au total, l'encours global des dettes composé d'emprunt long terme et court terme (annexe n° 6) est à un niveau élevé fin 2023. La capacité de désendettement[15] est de 19 ans si l'on y rajoute les emprunts court terme, soit bien au-dessus du seuil d'alerte.

Et la non-perception du FCTVA depuis 2022, alors que le SIVOS l'escomptait dans le projet du pôle enfance, obère le remboursement des emprunts à court terme notamment l'échéance importante de 2025.

[11] Au 31 décembre 2023, le montant restant à rembourser s'élève à 222 751,93 €.
[12] Au 31 décembre 2023, le montant restant à rembourser s'élève à 373 732,54 €.
[13] Au 31 décembre 2023, le montant restant à rembourser s'élève à 87 156,79 €.
[14] Remboursement partiel par anticipation de 511 227 € le 20/09/2023.
[15] Capacité de désendettement en années (dette / CAF brute du BP) sans l'emprunt court terme : 13,1 ans en 2023.

Tableau n° 6 : profil de remboursement de la dette : annuités en capital dues par année



Source : tableau d'amortissement des contrats d'emprunt

La chambre régionale des comptes constate que le syndicat devra trouver une solution en 2025 pour honorer ses annuités de remboursement pour son emprunt court terme, soit par une nouvelle augmentation importante de la participation des communes adhérentes, soit par la renégociation avec la banque prêteuse pour lisser le remboursement du capital dans le temps.

2.3 Les perspectives du budget primitif 2024 et son difficile équilibre avec les dépenses de sécurité impératives

2.3.1 Des travaux d'entretien, maintenance et sécurité des bâtiments devenus urgents

Lors du comité syndical en date du 13 décembre 2023, a été abordée la planification des travaux à venir incluant les aménagements urgents. Les différents points évoqués[16] ont été plusieurs fois rappelés par la direction de l'école de Ciré-d'Aunis, notamment concernant la sécurité, mais aussi par les parents d'élèves. Le SIVOS s'est engagé à les traiter. Ces différents points devraient en grande partie donc être intégrés au budget primitif 2024.

[16] La réparation de l'alarme incendie ; l'occultation des grillages de la cour ; la réparation de l'alarme anti-intrusion ; l'installation de systèmes permettant d'abaisser la température dans les classes lors des épisodes de chaleur ; l'installation des prises électriques et internet dans les deux anciennes classes de maternelle ; déménagement de la salle des maîtres ; l'installation de la salle informatique ; le réaménagement des toilettes ex-maternelles.

Outre le caractère impératif de la sécurité rappelé lors de l'instruction de la chambre, s'agissant des dépenses de chauffage, il a été répondu par le président du SIVOS qu'« *un diagnostic approfondi vient d'être réalisé. Une pièce défectueuse a été identifiée. Cette réparation permettrait de prolonger la vie de cette chaudière pour une dizaine d'années au dire de l'expert* ».

La chambre régionale des comptes constate qu'il est nécessaire de donner une meilleure visibilité aux utilisateurs des locaux du syndicat, en établissant un plan pluriannuel d'investissement. La chambre prend acte que la liste des travaux détaillés en notes de bas de page a déjà fait l'objet de premiers devis et qu'elle sera complétée par une mise en concurrence.

Par ailleurs, la question du financement de ces nécessaires investissements va se poser rapidement. Le SIVOS, en 2024, a sollicité, à titre dérogatoire[17], des demandes de subvention à la sous-préfecture (DETR, DSIL, Fond Vert).

Le président du syndicat a indiqué avoir intégré les dépenses de sécurité incendie dans le budget primitif 2024.

Recommandation n° 3. : améliorer la gestion des investissements en prévoyant un plan pluriannuel d'investissement qui donne notamment une priorité dès 2024 à la question des dépenses de sécurité incendie de l'école du Marais. ***(Mise en œuvre partielle)***

2.3.2 La difficulté d'équilibrer le budget 2024

Dans le cadre de la préparation du budget primitif 2024, le syndicat a défini la stratégie financière 2024-2026 suivante en dépenses : les coûts d'usage du pôle enfance (115 000 € en 2024 couvrant l'utilisation du site de 2022 à 2024), les remboursements de mise à disposition des agents (27 000 € en 2024 couvrant les frais de 2022 et 2023), une hausse de 4 % des charges de personnel (revalorisation d'indices, création de deux postes : animateur ACM et agent technique polyvalent à plein temps), augmentation de 6 % des autres charges à caractère générale, les travaux d'entretien de l'école du Marais (minimum 101 000 €).

Pour les recettes d'investissement, le syndicat prévoit de demander des subventions : DETR (pour le système d'alarme et occultation des grillages de l'école du Marais), « désimperméabilisation » et végétalisation des cours. Pour les recettes de fonctionnement, 2024 sera une année de pleine mise en œuvre des nouveaux tarifs arrêtés en septembre 2023, une augmentation de la capacité d'accueil du centre de loisirs grâce au recrutement d'un agent. Le bouclage de la section d'investissement va être problématique puisque le chiffrage des dépenses s'élève à 172 000 €, sans compter la « désimperméabilisation » et la végétalisation des cours.

Il est à noter qu'un certain nombre de sommes exigibles non versées, pour 133 117,69 €, doivent aussi être prévues dans le budget primitif 2024.

[17] En effet les calendriers des dépôts de demande de subvention pour la DETR et le DSIL ont donné comme date limite le 15 janvier.

Tableau n° 7 : état des dettes dues par le SIVOS à l'ensemble des créanciers au 31 décembre 2023

Créanciers	Montants
Factures récurrentes divers créanciers	18 503,20 €
CDC Refacturation Inv	8 461,67 €
CDC Refacturation charges de fonctionnement - fin 2022	18 196,04 €
CDC Refacturation charges de fonctionnement 2023	46 761,84 €
Logiciel Belami	3 188,40 €
Mise à disposition agents Ciré-d'Aunis	8 052,01 €
Mise à disposition agents Ballon	3 940,07 €
Mise à disposition agents Ballon	14 558,76 €
Ballon-financement supplémentaire BP 2022	11 455,70 €
TOTAL	**133 117,69 €**

Source : SIVOS

Les premières simulations budgétaires à partir de ces données font état de la nécessité d'établir dans le respect du principe d'équilibre s'imposant au SIVOS, mais également avec le financement des dépenses impératives de sécurité, des contributions de 199 743,79 € pour la commune de Ballon et 430 025 € pour la commune de Ciré-d'Aunis. Ces chiffres sont appelés à être précisés. Ils sont sensiblement supérieurs pour chacune des communes à l'historique des contributions des années scolaires depuis 2018.

La commune de Ciré d'Aunis a voté son budget primitif le 5 février 2024. Le budget primitif du SIVOS a été voté le 14 mars 2024. Ballon a inscrit à son budget, voté le 11 mars 2024, la somme de 190 000 €. Ciré-d'Aunis a examiné, en commission budgétaire du 19 février 2024, sa contribution au SIVOS prévue à hauteur de 290 000 €. Elle a précisé que ce montant devra être réévalué dans la mesure où la demande de contribution pour 2024 ne lui a pas été communiquée avant le débat.

Vu les simulations, il s'agirait donc pour la commune de Ciré-d'Aunis de réévaluer de 48 % la participation présentée lors de son prochain budget primitif.

La chambre régionale des comptes rappelle l'article L. 1612-15 du CGCT qui dispose le caractère obligatoire d'une augmentation de participation si elle était votée par le comité syndical pour les deux communes adhérentes.

3 LES RISQUES LIÉS À LA DEMANDE D'AUTORISATION DE RETRAIT DE LA COMMUNE DE CIRÉ-D'AUNIS DU SYNDICAT

Une demande d'autorisation de retrait de la commune de Ciré-d'Aunis, en application de l'article L. 5212-30 du CGCT, a été adressée aux services préfectoraux en octobre 2023. L'article L. 5212-33 du CGCT dispose qu'un syndicat est dissous de plein droit lorsqu'il ne compte plus qu'une seule commune membre. La demande de retrait est donc de fait une demande de dissolution du syndicat.

Cette demande est essentiellement fondée sur deux motifs :

- le refus par le syndicat d'étudier une demande de modification statutaire visant à faire évoluer la parité existante entre les représentants des deux communes pour donner une majorité à la commune de Ciré-d'Aunis, condition suffisante pour faire cette demande ;
- les problèmes financiers pour Ciré-d'Aunis qui découleraient de l'adhésion au syndicat.

La demande de la commune de Ciré-d'Aunis a fait l'objet, avant la décision du préfet de Charente-Maritime, d'une demande d'avis de la commission départementale de la coopération intercommunale en application de l'article L. 5212-30. Cette dernière a rendu un avis défavorable au retrait selon les informations de la chambre.

La chambre a analysé les modalités de représentation des communes dans les SIVOS à deux communes, afin d'en tirer des données comparatives à même d'éclairer le contexte de la démarche de la commune de Ciré-d'Aunis. Sans préjuger de la future décision de l'État, elle a par ailleurs tenté d'évaluer les risques d'une éventuelle dissolution si le retrait était autorisé.

3.1 Une pratique unanime des SIVOS du département en matière de représentation paritaire

Depuis la création du SIVOS, chaque membre dispose de trois représentants titulaires et de trois suppléants. Le président, désigné parmi les six membres, a voix prépondérante, permettant d'obtenir une majorité à chaque vote. La commune de Ciré-d'Aunis a formulé une demande de modification de statuts relative aux nombres de représentants par commune. Elle souhaite avoir quatre représentants au lieu de trois au motif que la composition du comité syndical soit le reflet de la proportion relative d'élèves de la commune.

La chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine a réalisé une enquête comparative auprès des dix SIVOS du département de la Charente-Maritime qui sont composés de deux communes. On constate que la totalité de ceux-ci ont prévu une parité stricte de nombre de représentants entre les deux communes membres et ce, quelle que soit la différence de population scolaire entre elles, qui va du simple au triple.

3.2 La persistance de risques financiers si une dissolution du SIVOS intervenait

L'estimation du coût financier pour Ciré-d'Aunis de la dissolution que celle-ci demande doit être faite. Elle suppose d'additionner les investissements à réaliser, le coût de fonctionnement qui ne pèsera plus que sur la commune, et la quote-part des emprunts à rembourser qui seront répartis entre les deux adhérentes :

- la commune de Ciré-d'Aunis a réalisé elle-même une prévision des investissements à programmer sur les trois prochaines années pour 110 000 €[18]. Ce chiffrage reste partiel. La collectivité projette de financer ces investissements sur ses fonds propres et au moyen d'emprunt ;
- les autres coûts à prendre en charge annuellement sur le budget communal seraient sur la section de fonctionnement[19] de 400 000 € ;
- la part de remboursement pour Ciré-d'Aunis de la dette totale du syndicat avec une quote-part pour la commune de 2/3 (répartition des effectifs scolaires) a été évalué à 630 000 €.

L'éventuelle dissolution du syndicat et, en conséquence, la reprise en charge financière pour chacune des communes du fonctionnement, des investissements et de la quote-part des emprunts sur leur budget respectif aggraverait de façon importante (encours de la dette, frais de fonctionnement) la situation financière de la commune de Ciré-d'Aunis, comme celle de Ballon, alors même que celle-ci est pour chacune délicate :

- pour Ciré-d'Aunis du fait d'un autofinancement négatif en 2022 à hauteur de 34 759 € ;
- pour Ballon du fait d'une augmentation très importante de l'endettement qui se situe à 834 694 €, soit presque 30 ans de capacité de désendettement.

La chambre régionale des comptes souligne qu'outre les conséquences financières chiffrées ci-dessus, une éventuelle dissolution priverait les deux communes des économies que permet d'opérer la mutualisation au sein du SIVOS. La fin du RPI entraînerait ainsi des dépenses d'investissement supplémentaires pour chaque commune, que le code de l'éducation[20] oblige à disposer d'une école élémentaire complète (relocalisation d'une école maternelle à Ciré-d'Aunis notamment).

---

[18] Remplacement intégral du système de chauffage défaillant : environ 70 000 € ; remplacement de l'intégralité du grillage actuel qui entoure l'école : environ 40 000 € ; réfection des salles de classes et du carrelage du réfectoire, encore à chiffrer.

[19] La commune a chiffré la dépense liée aux effectifs avec un coût supplémentaire de 260 000 €. La prise en charge des coûts de l'école est estimée à 70 000 € par an (menues réparations et entretien : 15 000 € ; électricité et eau : 15 000 € ; granules : 40 000 €). Un budget alimentation a été estimé à 50 000 €. Les intérêts de la dette peuvent être également prévus pour une somme de 20 000 € annuels. La mise en place des repas à un euro est prévue également, comme actuellement.

[20] Article L. 212-1 à L. 212-9 du code de l'éducation : « *Une commune doit être pourvue d'au moins une école élémentaire publique. Il en va de même de tout hameau séparé du chef-lieu, ou de toute autre agglomération, par une distance de trois kilomètres et réunissant au moins quinze enfants d'âge scolaire. L'article L. 212-2 du code de l'éducation prévoit, sous certaines conditions, que deux ou plusieurs communes peuvent se réunir pour l'établissement et l'entretien d'une école* ».

3.3 Les risques au niveau pédagogique d'une éventuelle dissolution du SIVOS, pour l'éducation nationale

Dans l'hypothèse où le syndicat serait dissous avec un maintien du RPI, toutes les décisions devraient être prises dans le cadre d'une entente formalisée par un accord contractuel négocié entre les deux communes. Ces deux communes auraient eu des difficultés à prendre des décisions en commun au sein du SIVOS, jusqu'à sa dissolution, ce qui conduit la chambre à s'interroger sur leur capacité dans cette hypothèse à gérer un RPI au travers d'une entente contractuelle. La dissolution du SIVOS et le maintien du RPI supposeraient que les deux communes se mettent en situation de travailler ensemble.

Si aucune entente n'était possible entre les deux communes, le RPI ne pourrait pas non plus perdurer faute de décisions prises en commun. La direction des services départementaux de l'éducation nationale de Charente-Maritime indique que, dans cette dernière hypothèse, « *cette situation aurait des conséquences sur l'enseignement : des classes de 3 niveaux non bénéfiques pour les élèves, des équipements inadaptés sur la commune de Ballon pour les primaires, des enseignants de maternelle devant suivre une remise à niveau pour enseigner en primaire pour la commune de Ballon et inversement pour la commune de Ciré-d'Aunis* ».

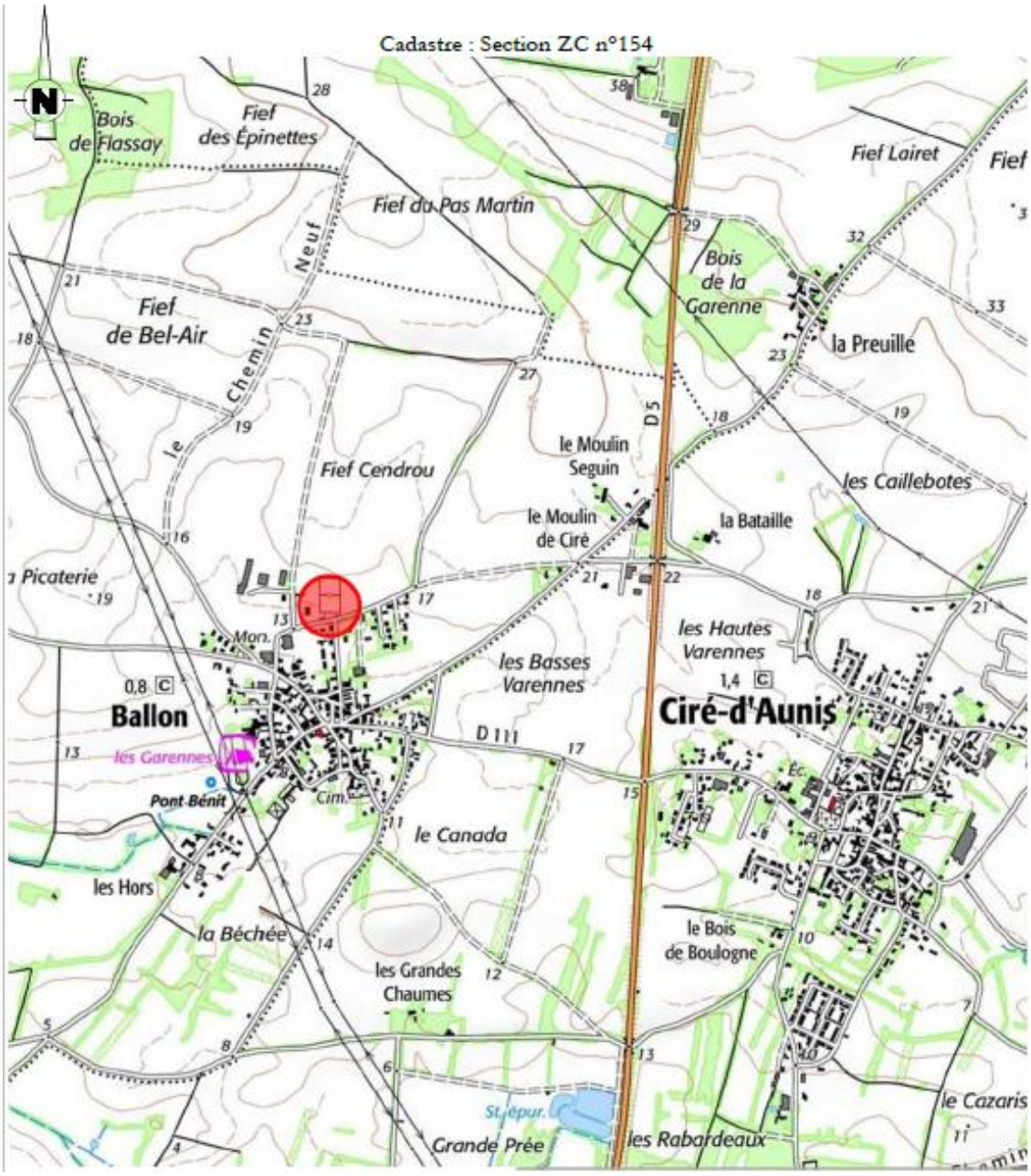
ANNEXES

Annexe n° 1. Glossaire 26
Annexe n° 2. Carte des deux communes adhérentes au SIVOS 27
Annexe n° 3. Contributions financières des communes 28
Annexe n° 4. Montage financier pour la construction du pôle enfance 29
Annexe n° 5. Évolution des produits et des charges de gestion-en € 30
Annexe n° 6. Encours de dette-capacité de désendettement 31
Annexe n° 7. Analyse bilancielle 32

Annexe n° 1.Glossaire

Sigle	Signification
APSL 17	Association Profession Sports Loisirs 17
ACM	Accueil collectif de mineurs
CAF	Capacité d'auto-financement
CDCI	Commission départementale de coopération départementale
DDFIP	Direction départementale des finances publiques
DETR	Dotation d'équipement des territoires ruraux
DSIL	Dotation de soutien à l'investissement local
ETP	Équivalent temps plein
FCTVA	Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée
RPE	Relais petite enfance
RPI	Regroupement pédagogique intercommunal
SIVOS	Syndicat intercommunal à vocation scolaire

Annexe n° 2. Carte des deux communes adhérentes au SIVOS



Source : IGN

Annexe n° 3. Contributions financières des communes

Année scolaire	Entités	Population (habitants)	Nombre d'élèves	Contribution financière (€)
2018-2019	**SIVOS**	**2 090**	**229**	**345 853,66**
	Commune de Ballon	788	90	133 161,72
	Commune de Ciré-d'Aunis	1 302	139	212 691,94
2019-2020	**SIVOS**	**2 178**	**223**	**275 363,50**
	Commune de Ballon	794	86	104 468,86
	Commune de Ciré-d'Aunis	1 384	137	170 894,64
2020-2021	**SIVOS**	**2 136**	**223**	**303 681,79**
	Commune de Ballon	802	76	107 455,87
	Commune de Ciré-d'Aunis	1 334	147	196 225,92
2021-2022	**SIVOS**	**2 136**	**231**	**357 509,00**
	Commune de Ballon	802	75	123 618,65
	Commune de Ciré-d'Aunis	1 384	156	233 890,35
2022-2023	**SIVOS**	**2 259**	**231**	**430 006,27**
	Commune de Ballon	804	69	140 743,41
	Commune de Ciré-d'Aunis	1 455	162	289 262,86
2023-2024	**SIVOS**	**2 318**	**217**	**467 000,00**
	Commune de Ballon	809	70	156 815,89
	Commune de Ciré-d'Aunis	1 509	147	310 184,11

Source : SIVOS Ballon-Ciré-d'Aunis

Annexe n° 4. Montage financier pour la construction du pôle enfance

Le planning initial établi prévoyait un chantier de 11 mois. Des aléas du chantier ont généré un allongement du délai de 6 mois. Un avenant n° 3 au marché de maîtrise d'œuvre a fixé la rémunération complémentaire du maître d'œuvre à 9 842,52 € HT.

Des constats d'achèvement des travaux sous le contrôle des services de la communauté de communes Aunis-Sud (Maître d'ouvrage). La réception des travaux a été prononcée sans réserve. L'ensemble des pièces justificatives a été fourni aux services de l'État (DETR, DSIL GP, DSIL classique) ainsi qu'au département de la Charente-Maritime afin de percevoir les subventions sollicitées.

Dépenses en € HT			
	Part SIVOS Ballon-Ciré-d'Aunis	Communauté de communes d'Aunis-Sud	Total de l'opération
Travaux - tous corps d'État	1 394 091	859 628	2 253 719
Études et frais annexes	166 496	136 225	302 721
Total des dépenses	1 560 587	995 852	2 556 440

Financements en €						
	Part SIVOS Ballon-Ciré-d'Aunis		Communauté de communes d'Aunis-Sud		Total de l'opération	
Subventions	1 248 470	80%	796 682	80%	1 871 152	80%
Fonds Propres	312 117	20%	199 170	20%	511 287	20%
Total Financements	1 560 587	100%	995 852	100%	2 382 439	100%

Source : SIVOS Ballon-Ciré-d'Aunis

Les subventions attribuées aux SIVOS pour la construction pôle enfance

	Montant attribué	Montant versé au 31/12/2023	Montant restant à percevoir
Aide du département	525 000€	262 500€	262 500€
DETR	482 007,71€	230 323,26€	251 684,45€
DSIL Grandes priorités	111 457€	53 281,45€	58 175,55€
DSIL Contrat ruralité	28 250€	13 512,30€	14 737,70€

Source : SIVOS Ballon-Ciré-d'Aunis

Annexe n° 5.Évolution des produits et des charges de gestion-en €

en €	2019	2020	2021	2022	2023	Var. annuelle moyenne	Variation simple
= Fiscalité totale (nette)	0	0	0	0	0		
+ Ressources d'exploitation (dont produits exceptionnels réels*)	124 913	91 067	130 853	89 462	106 722	*-3,9%*	*-14,6%*
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	331 519	345 060	415 158	552 772	657 408	*18,7%*	*98,3%*
+ Production immobilisée, travaux en régie	0	0	0	0	0		
= Produits de gestion (A)	**456 432**	**436 128**	**546 012**	**642 234**	**764 130**	***13,7%***	***67,4%***
Charges à caractère général	131 477	119 469	168 744	149 424	183 801	*8,7%*	*39,8%*
+ Charges de personnel	277 005	273 599	333 135	369 264	497 141	*15,7%*	*79,5%*
+ Subventions de fonctionnement (dont subventions exceptionnelles)	900	0	400	0	1 500	*13,6%*	*66,7%*
+ Autres charges de gestion (dont charges exceptionnelles réelles)	7 125	7 394	7 804	5 350	8 536	*4,6%*	*19,8%*
= Charges de gestion (B)	**416 506**	**400 461**	**510 083**	**524 039**	**690 979**	***13,5%***	***65,9%***
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	**39 926**	**35 666**	**35 929**	**118 195**	**73 151**	***16,3%***	***83,2%***
en % des produits de gestion	*8,7%*	*8,2%*	*6,6%*	*18,4%*	*9,6%*		
+/- Résultat financier	-9 789	-9 327	-11 685	-18 113	-22 609	*23,3%*	*131,0%*
+/- Solde des opérations d'aménagements de terrains (ou +/- values de cession de stocks)	0	0	0	0	0		
+/- Titres et mandats annulés sur exercices antérieurs	0	-45	0	417	2 725		
= CAF brute	**30 136**	**26 294**	**24 243**	**100 499**	**53 267**	***15,3%***	***76,8%***
en % des produits de gestion	*6,6%*	*6,0%*	*4,4%*	*15,6%*	*7,0%*		

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Annexe n° 6. Encours de dette-capacité de désendettement

Principaux ratios d'alerte	2019	2020	2021	2022	2023
Charge d'intérêts et pertes nettes de change	9 789	9 327	11 685	18 113	22 609
Taux d'intérêts apparent du budget principal (BP)	***2,1%***	***1,6%***	***0,8%***	***1,1%***	***2,2%***
Encours de dettes du BP net de la trésorerie hors comptes de rattachement	394 805	398 218	1 150 810	1 533 820	940 092
Capacité de désendettement BP, trésorerie incluse en années (dette Budget principal net de la trésorerie/CAF brute du BP)	**13,1**	**15,1**	**47,5**	**15,3**	**17,7**
Encours de dette du budget principal au 31 décembre	460 751	565 702	1 402 996	1 583 024	1 020 374
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)	**15,3**	**21,5**	**57,9**	**15,8**	**19,2**

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Annexe n° 7. Analyse bilancielle

en €	2019	2020	2021	2022	2023
CAF nette ou disponible (C)	**-4 801**	**-5 054**	**-245 963**	**52 695**	**-1 344 383**
Taxe d'aménagement	0	0	0	0	0
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	2 639	632	1 532	1 573	0
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	0	0	559 617	0	512 468
+ Autres recettes	0	0	0	0	72 491
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	**2 639**	**632**	**561 149**	**1 573**	**584 958**
= Financement propre disponible (C+D)	**-2 162**	**-4 422**	**315 186**	**54 268**	**-759 424**
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)	*-1,8%*	*-17,1%*	*23,1%*	*10,7%*	*-2 347,7%*
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	121 521	25 869	1 362 087	508 147	32 348
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	**-123 683**	**-30 291**	**-1 046 901**	**-453 879**	**-791 772**
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	99 200	136 300	1 107 500	227 831	835 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	-24 483	106 009	60 599	-226 048	43 228

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Chambre régionale des comptes
Nouvelle-Aquitaine

Chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine

3 place des Grands-Hommes

CS 30059

33064 BORDEAUX CEDEX

nouvelleaquitaine@crtc.ccomptes.fr

www.ccomptes.fr/fr/crc-nouvelle-aquitaine