



Avis n° 2021-0160 et n° 2021-159

Séance du 8 juillet 2021

4^{ème} section

AVIS

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

Budget primitif 2021 et compte administratif 2020

SYNDICAT INTERCOMMUNAL DE LA RETENUE DES FADES BESSERVE

Département du Puy-de-Dôme

LA CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES AUVERGNE-RHONE-ALPES

VU le code général des collectivités territoriales, notamment ses articles L. 1612-5, L. 1612-14, L. 1612-19, R. 1612-8, R. 1612-27 et R. 1612-28 ;

VU le code des juridictions financières, notamment son article L. 232-1 ;

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

VU l'arrêté du président de la chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes fixant la composition des sections et l'arrêté portant délégation de signature aux présidents de section ;

VU la lettre du 1^{er} juin 2021, enregistrée au greffe le 4 juin 2021, par laquelle le préfet du Puy-de-Dôme l'a saisie en application des articles L. 1612-5 et L. 1612-14 du code général des collectivités territoriales, aux motifs que le compte administratif 2020 du syndicat intercommunal de la Réserve des Fades Besserve (SIRB) fait apparaître un déficit de 27,78 %, supérieur à 10 % des recettes de la section de fonctionnement et que le budget primitif 2021 du syndicat a été voté en déséquilibre ;

VU la lettre de la présidente de la 4^{ème} section en date du 9 juin informant le président du syndicat de la date limite à laquelle peuvent être présentées ses observations, lesdites observations ayant été recueillies oralement les 20 et 23 juin 2021 par le rapporteur ;

VU l'ensemble des pièces du dossier ;

Sur le rapport de M. Olivier BARLOGIS ;

VU les conclusions du ministère public ;

Après avoir entendu le rapporteur ainsi que M. Denis LARRIBAU, représentant du ministère public, en ses observations ;

SUR LA RECEVABILITE DE LA SAISINE AU TITRE DE L'ARTICLE L. 1612-5

1. Par lettre du 1^{er} juin 2021, enregistrée au greffe le 4 juin, le préfet du Puy-de-Dôme a saisi la chambre en raison du vote en déséquilibre du budget 2021 du syndicat intercommunal de la Retenue des Fades Besserve (SIRB), et par application de l'article L. 1612-5 du code général des collectivités territoriales, qui 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* ».

2. Le préfet du Puy-de-Dôme, signataire de la saisine, représentant de l'État dans le département, a qualité pour saisir la chambre en application des dispositions précédentes.

3. La commune, siège du syndicat, Les Ancizes, Puy-de-Dôme, est du ressort de la chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes.

4. Le budget primitif de l'exercice 2021 a été adopté par le conseil syndical le 8 avril 2021, transmis et enregistré à la préfecture le 14 avril 2021 conformément à l'accusé de réception délivré à cette date au syndicat.

5. Le préfet disposait d'un délai ouvert jusqu'au 14 mai 2021 pour procéder à la saisine de la chambre ; la saisine datée du 1^{er} juin 2021, enregistrée au greffe le 4 juin 2021, a donc été introduite tardivement, hors du délai légal de 30 jours.

6. Il s'ensuit que la saisine préfectorale est irrecevable sur le fondement de l'article L. 1612-5 du CGCT.

SUR LA RECEVABILITE DE LA SAISINE AU TITRE DE L'ARTICLE L. 1612-14

7. Par lettre du 1^{er} juin 2021, enregistrée au greffe le 4 juin, le préfet du Puy-de-Dôme a saisi la chambre en raison du déséquilibre constaté de 27,78 % du compte administratif 2020 du syndicat intercommunal de la Retenue des Fades Besserve (SIRB), et par application de l'article L. 1612-14 du code général des collectivités territoriales, qui dispose que « *lorsque l'arrêté des comptes des collectivités territoriales fait apparaître dans l'exécution du budget, après vérification de la sincérité des inscriptions de recettes et de dépenses, un déficit égal ou supérieur à 10 % 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* ».

8. Le préfet du Puy-de-Dôme, signataire de la saisine, représentant de l'État dans le département, a qualité pour saisir la chambre en application des dispositions précédentes.

9. La commune, siège du syndicat, Les Ancizes, Puy-de-Dôme, est du ressort de la chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes.

10. Le budget du syndicat intercommunal se compose d'un budget principal et d'un budget annexe ; il convient de considérer le déficit sur l'ensemble des deux budgets.

11. Le syndicat mixte regroupe 11 communes, dont la population totale au sens de l'INSEE s'élève à 9 481 habitant en 2018, soit un total inférieur à 20 000 habitants.

12. Tel qu'il apparaît aux comptes administratifs, le déficit des budgets consolidés atteint 186 323,9 €, pour un total de recettes de fonctionnement de 670 768,88 €, atteignant ainsi 27,78 % des recettes de fonctionnement. Le déficit de l'exercice 2020 du syndicat mixte dépasse ainsi le seuil de saisine de 10 % applicable aux communes de moins de 20 000 habitants.

13. Selon la délibération du conseil municipal, le déficit du compte administratif 2020 se présente comme suit :

Tableau 1

Budget principal (en €)	Recettes	Dépenses	Résultat de l'année	Report N-1	Résultat cumulé	RàR recettes	RàR dépenses	Résultat
Fonctionnement	556 064,18	530 231,41	25 832,77	-5 008,60	20 824,17	0	0	20 824,17
Investissement	123 350,82	185 195,94	-61 845,12	23 225,18	-38 619,94	0	-37 023,03	-75 642,97
Total	679 415	715 427,35	-36 012,35	18 216,58	-17 795,77	0	-37 023,03	-54 818,8
Budget annexe (en €)	Recettes	Dépenses	Résultat de l'année	Report N-1	Résultat cumulé	RàR recettes	RàR dépenses	Résultat
Exploitation	114 704,70	226 780,41	112 076,71	427 506,54	539 582,25	0	0	539 582,26
Investissement	95 972,56	21 661,77	74 311,79	386 017,95	460 328,74	0	-52 251,59	408 077,15
Total	210 677,26	248 442,18	-37 764,91	-41 488,59	-79 253,51	0	-52 251,59	131 505,10
Budget total (en €)	Recettes	Dépenses	Résultat de l'année	Report N-1	Résultat cumulé	RàR recettes	RàR dépenses	Résultat
Fonctionnement	670 768,88	757 011,82	-86 242,94	-432 515,14	-518 758,08	0,00	0,00	-518 758,08
Investissement	219 323,38	206 857,71	12 465,67	409 243,13	421 708,80	0,00	-89 274,62	332 434,18
Total	890 092,26	963 869,53	-73 777,27	-23 272,01	-97 049,28	0,00	-89 274,62	-186 323,90
Recettes totales de fonctionnement								670 768,88
Déficit / Recettes totales de fonctionnement								-27,78%

14. Dans ces conditions, la saisine du préfet du Puy-de-Dôme est recevable sur le fondement de l'article L. 1612-14 du CGCT ;

SUR LE DÉLAI IMPARTI À LA CHAMBRE POUR STATUER

15. Il résulte des dispositions de l'article L. 1612-14 du code général des collectivités territoriales, que la chambre régionale des comptes dispose pour rendre son avis, d'un délai d'un mois à compter de sa saisine par le représentant de l'État, et en son article R. 1612-8, que « lorsque la chambre régionale des comptes est saisie par le représentant de l'État d'une décision budgétaire ou d'un compte administratif, le délai dont elle dispose pour formuler des propositions court à compter de la réception au greffe de l'ensemble des documents dont la

production est requise selon le cas par les articles R. 1612-16, R. 1612-19, R. 1612-23, R. 1612-24 et R. 1612-27 (...) ».

16. L'article R. 1612-27 du CGCT précise que « 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 ». En l'espèce, plusieurs des documents dont la production est expressément prévue par l'article précité n'étaient pas joints à l'appui de la saisine préfectorale. Ils ont donc donné lieu à demande de communication, par courrier en date du 10 juin 2021, s'agissant en particulier des délibérations des exercices 2020 et 2021 emportant vote des budgets et comptes administratifs, ainsi que des états des restes à réaliser permettant de justifier des montants portés à ce titre au compte administratif.

17. Par suite du courrier du 10 juin 2021, invitant le préfet à compléter sa saisine, les services préfectoraux ont transmis la plupart des documents dont la production est requise réglementairement, à l'exception notable de certaines délibérations attestant du vote du budget de l'exercice 2020 et de l'adoption du compte administratif 2019 qui ne semblent pas avoir été jamais actées. En conséquence, et nonobstant ce défaut d'adoption par délibération formelle du budget 2020 et du compte administratif 2019 (conduisant à les considérer comme inexistantes selon une approche légaliste), la saisine du préfet du Puy-de-Dôme peut être estimée complète à la date du 18 juin 2021.

SUR LE DÉFICIT DU COMPTE ADMINISTRATIF 2020

18. Aux termes de l'article L. 1612-14 du code général des collectivités territoriales, la chambre s'assure de « *la sincérité des inscriptions de recettes et des dépenses* » du compte administratif voté en déficit.

19. L'article R. 2311-11 du code général des collectivités territoriales prévoit que, pour déterminer le résultat de l'exercice, les soldes d'exécution des sections de fonctionnement et d'investissement doivent être corrigés des restes à réaliser, lesquels sont définis comme « *les dépenses engagées non mandatées et non rattachées et [les] recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre* ».

20. La chambre constate que les réalisations inscrites au compte administratif, tout comme les résultats repris du précédent exercice, sont conformes à ceux portés au compte de gestion établi pour l'exercice 2020 par le comptable public.

21. Le syndicat a inscrit des restes à réaliser à hauteur de 37 023,03 € en dépenses de la section d'investissement du budget principal, et de 52 251,59 € en dépenses de la section d'investissement du budget annexe "Village Etap".

22. Mais, en raison du renouvellement tardif des exécutifs communaux à l'approche de l'été en 2020, ainsi que des effets de la crise sanitaire, le syndicat n'a pu engager que très peu de dépenses d'équipement sur l'exercice 2020, et le contrôle des pièces confirme qu'elles ont toutes été mandatées sur l'année. Les restes à réaliser mentionnés au compte administratif 2020 ne correspondent donc pas à des engagements juridiques de dépenses, mais traduisent en fait le solde prévisionnel des travaux à engager pour terminer entièrement les opérations programmées. Il convient en conséquence de rectifier les inscriptions afférentes.

23. Les résultats du compte administratif 2020, corrigés du montant réel des restes à réaliser, se présentent dès lors comme suit :

Tableau 2 : Résultats corrigés du compte administratif 2020

En €	Budget principal	Budget annexe	Budget consolidé
Fonctionnement	20 824,17	-539 582,25	-518 758,08
Investissement	-38 619,94	460 328,74	421 708,80
Total	-17 795,77	-79 253,51	-97 049,28

24. Avec correction du montant des restes à réaliser, le déficit total du budget du syndicat intercommunal ressort à - 97 049,28 €, soit 14,46 % de l'ensemble des dépenses de fonctionnement.

SUR L'EQUILIBRE DU BUDGET PRIMITIF POUR L'EXERCICE 2021

25. Le budget primitif du syndicat intercommunal pour l'année 2021 a été voté le 8 avril 2021. Il appartient à la chambre de formuler des propositions de rétablissement permettant de résorber le déficit du compte administratif, si ce dernier n'est pas assuré par le budget de l'exercice 2021 tel que voté. Les résultats, arrêtés à la clôture de l'exercice 2020, y sont régulièrement repris.

26. L'équilibre du budget 2021 se présente comme suit :

Tableau 3

En €	Fonctionnement/Exploitation			Investissement			Résultat budgets
	Dépenses	Recettes	Résultat	Dépenses	Recettes	Résultat	
Budget principal	577 878	577 878	0	548 188	207 827	-340 360	- 340 360
Budget annexe	765 523	765 523	0	293 165	653 136	359 971	+ 359 971
Consolidé	1 343 402	1 343 402	0	841 353	860 964	19 610	+ 19 610

27. Les sections de fonctionnement et d'exploitation de chacune des composantes budgétaires sont présentées en équilibre ; en revanche, les sections d'investissement révèlent un déséquilibre important : un excédent de 357 683 € pour le budget annexe, du fait de reports excédentaires conséquents (+ 460 328 €) ; un déficit important pour le budget principal (- 340 362 €) du fait notamment de l'inscription de dépenses d'équipement pour 275 000 € et de dépenses d'ordre récurrentes de quelque 103 439 €, outre le report du déficit antérieur de 38 619 €.

28. L'équilibre de la section d'exploitation du budget annexe est atteint, malgré un déficit reporté de l'ordre de 540 000 €, par l'inscription du produit attendu au titre d'une subvention de 468 924,06 € et d'une dotation exceptionnelle de 200 000 €. Cette dernière dotation correspond à un appel exceptionnel à cotisation, auprès des communes membres, qui a donné lieu à délibération du conseil syndical et qui sera mise en recouvrement. En revanche, le produit de la subvention exceptionnelle doit être considéré comme insincère, sans aucune justification d'un courrier en formulant la demande et un accord de principe, même acquis postérieurement au vote du budget, à raison d'un soutien exceptionnel obtenu en vue d'un retour à l'équilibre des comptes.

29. La correction de l'ensemble de ces inscriptions irrégulières (annulation de la subvention et du montant des restes à réaliser, non repris en opérations nouvelles) conduit à une situation équilibrée pour la seule section de fonctionnement du budget principal, et à un résultat prévisionnel consolidé déficitaire.

Tableau 4 : Budget 2021 après corrections

En €	Fonctionnement/Exploitation			Investissement			Déséquilibre d'ensemble
	Dépenses	Recettes	Déséquilibre	Dépenses	Recettes	Déséquilibre	
Budget principal	577 878	577 878	0	511 165	207 827	-303 338	- 303 338
Budget annexe	765 523	295 599	-469 924	240 914	653 136	412 222	-57 702
Consolidé	1 343 402	873 477	-469 924	752 079	860 964	108 884	-361 040

30. « *Le budget de la collectivité est en équilibre réel lorsque la section de fonctionnement et la section d'investissement sont respectivement votées en équilibre, que les recettes et les dépenses ont été évaluées de façon sincère, et enfin que le prélèvement sur les recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement, ajouté aux ressources propres de cette section, couvrent le remboursement des annuités en capital des emprunts* » (article L. 1612-4 du CGCT).

31. Au cas d'espèce, les deux premières conditions de l'équilibre réel posées à l'article L. 1612-4 du CGCT ne sont donc pas réunies. La troisième condition n'est pas davantage réunie, en ce que les ressources propres du budget principal, qui n'excèdent pas 78 581 € ne couvrent pas le montant de 87 948 € de l'annuité en capital des emprunts à rembourser dans l'année.

32. Le budget 2021 n'ayant pas, dans ces conditions, été adopté en équilibre réel, il ne permet pas de résorber le déficit constaté au compte administratif 2020, et il appartient à la chambre de formuler des propositions en vue d'y parvenir.

SUR LES DESORDRES COMPTABLES ET BUDGETAIRES CONSTATES

33. Lors de l'instruction, il a été constaté un nombre important d'erreurs ou de manquements aux règles budgétaires et comptables en vigueur, en termes notamment d'inscriptions insincères, ou de comptabilité d'engagement défaillante. Il apparaît par ailleurs que la création du budget annexe Village Etap en 2016, en lien avec la décision d'exploiter en régie le Village Vacances, n'a pas été accompagnée d'écritures comptables complètes permettant de transcrire correctement les transferts nécessaires entre budget principal et budget annexe, s'agissant en particulier des subventions d'investissement reçues et des emprunts contractés. Ces désordres devront être corrigés sans délais, en sorte de parvenir à une image comptable et budgétaire fidèle à l'activité du syndicat.

34. Il convient aussi de veiller à plus de rigueur, quant à l'adoption et la formalisation des délibérations budgétaires, puis à leur transmission aux services préfectoraux dans les délais requis. De fait, dès 2018, les comptes administratifs ont été en effet présentés en déséquilibre, tandis que les décisions avalisant l'adoption des budgets se rapportant aux exercices 2018, 2019 et 2020 paraissent ne jamais avoir été actés.

SUR LES MESURES NÉCESSAIRES AU RÉTABLISSEMENT DE L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE ET A LA RESORPTION DU DEFICIT

35. Des éléments recueillis auprès de l'ordonnateur, il apparaît que plusieurs mesures ont d'ores et déjà été prises par le conseil syndical en vue de résorber une part des déficits :

- ♦ fermeture du Village Vacances en 2021, avec un fonctionnement réduit à l'accueil ponctuel de groupes importants ;
- ♦ appel à cotisation exceptionnelle de 200 000 € aux communes membres du syndicat intercommunal ;
- ♦ réalisation d'un diagnostic et d'une étude stratégique, avec la Banque des territoires ;
- ♦ démarche de prospection active pour la gestion déléguée du Village Vacances ;

36. Ces mesures, significatives, ne sont toutefois pas suffisantes pour résorber le résultat déficitaire consolidé de 97 049,28 € du compte administratif 2020 et permettre d'assurer la couverture de l'annuité en capital des emprunts par des ressources propres.

37. Or, aux termes de l'article R. 1612-28, « *les propositions de la chambre régionale des comptes, formulées conformément à l'article L. 1612-14 et tendant au rétablissement de l'équilibre budgétaire, portent sur des mesures relevant de la seule responsabilité de la collectivité ou de l'établissement public concerné, propres à apurer le déficit constaté* ».

38. Les mesures proposées s'inscrivent dans la continuité des décisions déjà prises, auquel s'ajoute l'invitation à réduire le programme d'équipement aux seuls investissements nécessaires pour assurer la sécurité du site :

- ♦ maintien de la fermeture du Village Vacances, à même de générer une économie de dépenses de personnel de 28 500 € et une réduction des charges d'exploitation de 20 000 € ;
- ♦ affectation à hauteur de 50 000 € de la cotisation exceptionnelle sollicitée des collectivités membres, à la couverture du déficit ;
- ♦ report et différé d'engagement de tous projets d'investissement non indispensables à la mise en sécurité des personnes et des biens.

39. Ces mesures doivent s'entendre dans une perspective pluriannuelle, aussi longtemps que les conditions d'exploitation du Village Vacances ne permettront pas un retour à l'équilibre d'exploitation du budget annexe.

PAR CES MOTIFS

- Article 1** **DECLARE** irrecevable la saisine du préfet du Puy-de-Dôme sur le fondement de l'article L. 1612-5 du code général des collectivités territoriales ;
- Article 2** **DECLARE** recevable la saisine du même préfet introduite sur le fondement de l'article L. 1612-14 du code général des collectivités territoriales ;
- Article 3** **CONSTATE** que le déficit du compte administratif 2020 du syndicat intercommunal de la Retenue des Fades Besserve fait apparaître un déficit chiffré à 97 049,28 €, correspondant à 14,46 % des recettes de fonctionnement ;
- Article 4** **CONSTATE** que le budget primitif pour 2021, tel que voté par le conseil municipal, ne permet pas de résorber le déficit, ni de couvrir l'annuité en capital des emprunts à échoir par des ressources propres ;
- Article 5** **INVITE** le syndicat à mettre fin aux désordres comptables constatés, à fiabiliser la comptabilité d'engagement et les procédures budgétaires ;
- Article 6** **PROPOSE** au syndicat intercommunal de la Retenue des Fades Besserve les mesures de résorption du déficit suivantes, aussi longtemps que les conditions d'exploitation du Village Vacances ne permettront pas son retour à l'équilibre d'exploitation :
- Maintien de la fermeture du Village Vacances, à même de générer une économie de dépenses de personnel de 28 500 € et une réduction des charges d'exploitation de 20 000 € ;
 - Affectation de 50 000 € à la couverture du déficit de la cotisation exceptionnelle des membres ;
 - Report des projets d'investissement ne participant pas directement à la mise en sécurité du site ;
- Article 7** **DEMANDE** au préfet du Puy-de-Dôme de transmettre les budgets primitifs intéressant les exercices 2022 et 2023 du syndicat intercommunal de la Retenue des Fades Besserve, conformément aux dispositions de l'article L. 1612-14, 2^e alinéa, du code général des collectivités territoriales ;
- Article 8** **RAPPELLE** que le conseil syndical doit être tenu informé, dès sa plus proche réunion, du présent avis, en application des dispositions de l'article L. 1612-19 susvisé du code général des collectivités territoriales ;
- Article 9** **DIT** que le présent avis sera notifié au préfet du Puy-de-Dôme et au président du syndicat intercommunal de la Retenue des Fades Besserve, et qu'une copie sera adressée à la trésorière de Riom sous couvert du directeur départemental des finances publiques du Puy-de-Dôme.

Fait et délibéré en la chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes, quatrième section, le huit juillet deux mille vingt-et-un.

Présents : Mme Geneviève GUYÉNOT, présidente de section, présidente de séance ;
M. Pierrick BILLAN, premier conseiller ;
M. Hadi HABCHI, premier conseiller ;
M. Joris MARTIN, premier conseiller ;
M. Nacer BERNOU, premier conseiller ;
M. Elliot TWITCHELL, conseiller ;
M. Olivier BARLOGIS, premier conseiller, rapporteur.

la présidente de séance

Geneviève GUYENOT

Voies et délais de recours (article R. 421-1 du code de justice administrative) : La présente décision peut être attaquée devant le tribunal administratif territorialement compétent dans un délai de deux mois à compter de sa notification.