



Avis n° 2020-0209
Séance du 7 octobre 2020

AVIS

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

COMMUNE DE LOUPIAC

Département de la Gironde

LA CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES NOUVELLE-AQUITAINE

VU le code général des collectivités territoriales, notamment ses articles L. 1612-4, L.1612-5, L. 1612-19 et L. 1612-20 ;

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 n° 2019-38 du président de la chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine en date du 19 décembre 2019 relatif aux formations de délibéré et l'arrêté n° 2019-39 du même jour relatif aux attributions des sections et des formations délibérantes ;

VU la lettre du 18 août 2020, enregistrée au greffe le 18 août 2020, par laquelle le préfet délégué pour la défense et la sécurité auprès de la préfète de la zone de défense et de sécurité Sud-Ouest a saisi la chambre régionale des comptes en application de l'article L. 1612-5 du code général des collectivités territoriales, au motif que le budget primitif 2020 de la commune Loupiac n'a pas été voté en équilibre réel ;

VU la lettre du président de la chambre régionale des comptes en date du 28 août 2020 informant le maire de la commune de Loupiac de la date limite à laquelle pouvaient être présentées ses observations, la réponse de ce dernier en date du 3 septembre 2020, enregistrée au greffe le 7 septembre 2020, et ses observations orales formulées le 21 septembre 2020 ;

VU l'ensemble des pièces du dossier ;

Sur le rapport de M. COCULA, premier conseiller,

Vu les conclusions du ministère public ;

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

SUR LA RECEVABILITE DE LA SAISINE

CONSIDERANT qu'aux termes de l'article L. 1612-5 du code général des collectivités territoriales (CGCT) : « 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'Etat dans un délai de trente jours à compter de la transmission (...) [du budget], 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'Etat dans le département. Si celui-ci s'écarte des propositions formulées par la chambre régionale des comptes, il assortit sa décision d'une motivation explicite » ;

CONSIDERANT que par courrier du 18 août 2020, enregistré au greffe le 18 août 2020, le préfet délégué pour la défense et la sécurité auprès de la préfète de la zone de défense et de sécurité Sud-Ouest a saisi la chambre régionale des comptes en application de l'article L. 1612-5 du code général des collectivités territoriales, au motif que le budget primitif 2020 de la commune de Loupiac n'a pas été voté en équilibre réel ; que cette saisine est signée par le préfet délégué pour la défense et la sécurité qui est compétent à cet effet en application de l'arrêté du 19 février 2020 de la préfète de la région Nouvelle-Aquitaine portant délégation de signature au préfet délégué pour la défense et la sécurité ; que cette saisine préfectorale a été réalisée dans le délai prévu par la loi et qu'elle est par ailleurs motivée ;

CONSIDERANT qu'aux termes de l'article R. 1612-8 du CGCT, lorsque la chambre régionale des comptes est saisie par le représentant de l'Etat d'une décision budgétaire, le délai dont elle dispose pour formuler des propositions court à compter de la réception de l'ensemble des documents dont la production est requise ; qu'aux termes de l'article R. 1612-19 du code précité, le préfet doit joindre outre le budget voté, l'ensemble des informations et documents utilisés pour l'établissement de celui-ci ; que la saisine préfectorale n'était pas complète ; que les éléments manquants ont été transmis les 2 et 14 septembre 2020 ;

CONSIDERANT qu'il résulte de ce qui précède que la saisine émanant du préfet délégué pour la défense et la sécurité auprès de la préfète de la zone de défense et de sécurité Sud-Ouest est recevable et que le délai d'un mois imparti à la chambre régionale des comptes pour rendre son avis a débuté le 14 septembre 2020 ;

SUR L'EQUILIBRE REEL DU BUDGET

Sur la notion d'équilibre réel d'un budget communal

CONSIDERANT que l'article L. 1612-4 du CGCT définit ainsi l'équilibre réel du budget d'une commune :
« Le budget de la collectivité territoriale est en équilibre réel lorsque la section de fonctionnement et la section d'investissement sont respectivement votées en équilibre, les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère, et lorsque le prélèvement sur les recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement, ajouté aux recettes propres de cette section, à l'exclusion du produit des emprunts, et éventuellement aux dotations des comptes d'amortissements et de provisions, fournit des ressources suffisantes pour couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunt à échoir au cours de l'exercice » ;

CONSIDERANT en particulier que le principe de sincérité est un principe fondamental, aussi bien du droit budgétaire que du droit comptable, dont la violation ne saurait être admise ;

CONSIDERANT qu'en application du principe de l'unité budgétaire, la chambre régionale comptes doit se prononcer sur l'équilibre réel du budget principal de la commune ainsi que sur celui du budget annexe de l'assainissement ;

Sur l'équilibre réel du budget principal de la commune

CONSIDERANT que la section de fonctionnement et la section d'investissement du budget principal ont été respectivement votées en équilibre, les dépenses et les recettes ayant été arrêtées à 941 839 € en section de fonctionnement et à 136 861 € en section d'investissement et que les excédents de la section de fonctionnement ont été utilisés pour couvrir le besoin de financement de la section d'investissement, conformément aux dispositions des articles R. 2311-11 et R. 2311-12 du CGCT ;

CONSIDERANT que les crédits inscrits au chapitre 011 (charges à caractère général) s'élèvent à la somme de 342 631 € alors que les dépenses réalisées sur ce chapitre en 2019 n'ont été que de 146 968 €, soit une différence de près de 200 000 € ; qu'en particulier les crédits ouverts au compte 6188 (autres frais divers) sont de 181 005 € pour des dépenses de seulement 34 336 € en 2019 ; que la commune n'a pas été en mesure de justifier cette forte augmentation des crédits ouverts au chapitre 011 ; que, dans ces conditions, les dépenses de la section de fonctionnement ne peuvent pas être considérées comme ayant été évaluées de façon sincère ;

CONSIDERANT qu'aux termes de l'article L.1612-6 du CGCT, « *n'est pas considéré comme étant en déséquilibre le budget dont la section de fonctionnement comporte ou reprend un excédent et dont la section d'investissement est en équilibre réel, après reprise pour chacune des sections des résultats apparaissant au compte administratif de l'exercice précédent* » ; qu'il appartenait donc à la commune de voter un budget en sur-équilibre plutôt que d'ajuster artificiellement les dépenses aux recettes de la section de fonctionnement ;

CONSIDERANT par ailleurs que les dépenses réelles prévisionnelles d'investissement du budget, qui n'intègrent pas les restes à réaliser, s'élèvent à 113 576 € ; que, sur ce total, 23 161 € ont été inscrits au chapitre 020 (dépenses imprévues) ; que les dispositions de l'article L. 2322-1 du CGCT sont les suivantes : « *Le conseil municipal peut porter au budget tant en section d'investissement qu'en section de fonctionnement un crédit pour dépenses imprévues. Pour chacune des deux sections du budget, ce crédit ne peut être supérieur à 7,5 % des crédits correspondant aux dépenses réelles prévisionnelles de la section* » ; que les crédits inscrits au chapitre relatif aux dépenses imprévues représentent 20,4 % des prévisions budgétaires, ce qui excède largement le plafond prévu par le droit applicable ; qu'il en résulte que les dépenses de la section d'investissement ne peuvent être considérées comme ayant été évaluées de manière sincère ;

CONSIDERANT en outre, en matière de recettes de la section d'investissement, que les restes à réaliser en recettes n'ont pu être justifiés qu'à hauteur de 6 714 € contre 13 727 € inscrits dans le budget initial ; que la subvention au titre de la dotation d'équipement des territoires ruraux n'est que de 11 021 € au lieu de 15 775 € et qu'une subvention en provenance du département, d'un montant de 16 449 €, ne pourra pas être perçue par la commune ;

CONSIDERANT que le prélèvement sur les recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement, ajouté aux recettes propres de cette section et aux dotations des comptes d'amortissements et de provisions, doit fournir des ressources suffisantes pour couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunt ; que le montant des annuités d'emprunt s'élève à 67 050 € et celui des ressources propres de la section d'investissement à 90 910 € ; qu'en conséquence le budget principal a été voté, sur ce point, en équilibre réel ;

Sur l'équilibre réel du budget annexe de l'assainissement

CONSIDERANT que la section de fonctionnement du budget annexe de l'assainissement a été votée en équilibre, les dépenses et les recettes ayant été arrêtées à 206 566 € ; mais qu'en revanche la section d'investissement a été votée en déséquilibre les dépenses s'élevant à 516 333 € contre 372 820 € de recettes ; qu'en conséquence le budget annexe de l'assainissement n'a pas été voté en équilibre réel ; que, par ailleurs, le montant des recettes propres de la section d'investissement, soit 372 850 €, n'est pas suffisant pour couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunt à échoir au cours de l'exercice, qui s'élève à 512 909 € ; qu'en conséquence le budget annexe de l'assainissement n'a pas été voté en équilibre réel.

SUR LES MESURES NECESSAIRES AU RETABLISSEMENT DE L'EQUILIBRE DU BUDGET ANNEXE DE L'ASSAINISSEMENT

CONSIDERANT que, le budget annexe de l'assainissement n'ayant pas été voté en équilibre réel, il y a lieu de proposer des mesures visant à rétablir l'équilibre budgétaire ;

CONSIDERANT qu'aux termes de l'article L. 2224-1 et L. 2224-2 du CGCT les budgets des services publics à caractère industriel ou commercial (SPIC) exploités en régie, affermés ou concédés par les communes, doivent être équilibrés en recettes et en dépenses et qu'il est interdit aux communes de prendre en charge dans leur budget propre des dépenses au titre de ces services ; que, toutefois, l'article L. 2224-2 précité prévoit que cette interdiction n'est pas applicable aux services d'eau et d'assainissement des communes de moins de 3 000 habitants, ce qui est le cas de la commune de Loupiac ;

CONSIDERANT qu'il résulte de ce qui précède que la commune est en mesure d'équilibrer son budget annexe de l'assainissement par un apport financier en provenance de son budget principal ; que cette subvention d'équilibre doit toutefois revêtir un caractère exceptionnel, le principe étant un financement des services publics industriels et commerciaux par leurs usagers et non par les contribuables ;

CONSIDERANT qu'il convient, en concertation avec la commune et la trésorerie, d'inscrire en recettes de la section d'exploitation une subvention du budget principal à hauteur de 133 055 € ainsi que la somme de 10 000 € au compte 777 (quote-part des subventions d'investissement transférées au compte de résultat) ; de prévoir en dépenses de cette même section d'exploitation un virement à la section d'investissement de 163 483 € pour abonder les ressources propres nécessaires au remboursement de la dette ainsi que d'inscrire 17 084 € au compte 671 (charges exceptionnelles sur opération de gestion) et 20 000 € au titre des dotations aux amortissements et immobilisations (compte 6811) ;

CONSIDERANT que les recettes prévues en section d'investissement doivent, par rapport au budget initial adopté par la commune, intégrer le virement en provenance de la section d'exploitation, d'un montant de 163 483 €, et les amortissements des immobilisations (20 000 €) ; qu'en dépenses de la même section, il convient d'inscrire 30 000 € au chapitre 020 (dépenses imprévues) en raison des équipements potentiellement nécessaires pour le bon fonctionnement de la station d'épuration ainsi que 10 000 € au compte 1391 comme contrepartie à l'inscription de 10 000 € en recettes de la section d'exploitation (compte 777) ;

SUR LES MESURES NECESSAIRES AU RETABLISSEMENT DE L'EQUILIBRE DU BUDGET PRINCIPAL

CONSIDERANT que, le budget principal n'ayant pas été voté en équilibre réel, il y a lieu de proposer des mesures visant à rétablir l'équilibre budgétaire ;

CONSIDERANT, en ce qui concerne la reprise des résultats de l'exercice précédent, que l'excédent de fonctionnement cumulé de l'exercice 2019 s'élève à 305 494 € au compte de gestion du trésorier et non à 306 773 € comme indiqué dans la délibération en date du 12 mars 2020 affectant les résultats ; que cette différence provient d'une discordance entre le compte administratif 2019 et le compte de gestion 2019 pour le report en section de fonctionnement du résultat de l'exercice 2018 ; que ce dernier est de 170 920 € au compte de gestion au lieu de 172 199 € comme indiqué au compte administratif ; que, dès lors, le résultat de fonctionnement reporté (R 002) s'établit à 231 187 € au lieu de 232 466 € ;

CONSIDERANT, en concertation avec la commune, que les recettes inscrites en section de fonctionnement peuvent être augmentées : au chapitre 013, 18 700 € au lieu de 17 532 € ; au chapitre 70, 62 308 € au lieu de 51 279 € ; au chapitre 74 : 243 337 € au lieu de 239 305 € ; au chapitre 77 : 7 256 € au lieu de 5 686 € ; qu'en dépenses de la section de fonctionnement, toujours en concertation avec la commune, il convient de réduire les crédits inscrits au chapitre 011, qui passent de 342 630 € à 213 247 € et, dans une moindre proportion, au chapitre 12 (dépenses de personnel) (-13 500 €) ; qu'en outre les crédits inscrits au chapitre 022 (dépenses imprévues) peuvent être supprimés ; qu'il est ainsi possible de financer la subvention d'exploitation au profit du budget annexe de l'assainissement, qui vient abonder les crédits du chapitre 65 (autres charges de gestion courante) ainsi qu'un virement à la section d'investissement (81 310 €) ;

CONSIDERANT que les recettes de la section d'investissement inscrites au chapitre 13 (subventions d'investissement) doivent être revues à la baisse au vu des justificatifs en possession de la commune ; que la section d'investissement est toutefois en mesure de pouvoir bénéficier d'un virement de 81 310 € en provenance de la section de fonctionnement ; que ce virement permet de financer l'augmentation des crédits ouverts en dépenses de la section d'investissement aux chapitres 21 et 23 ; qu'enfin les crédits ouverts au chapitre 020 (dépenses imprévues) doivent être réduits et passer de 23 162 € à 4 255 € pour respecter le plafond prévu par l'article L. 2322-1 du code général des collectivités territoriales (7,5 % des dépenses réelles prévisionnelles de la section) ;

PAR CES MOTIFS

1 - DECLARE recevable la saisine du préfet délégué pour la défense et la sécurité auprès de la préfète de la zone de défense et de sécurité Sud-Ouest au titre de l'article L. 1612-5 du code général des collectivités territoriales ;

2 - CONSTATE que le budget principal 2020 de la commune de Loupiac n'a pas été voté en équilibre réel car les dépenses n'ont pas été évaluées de manière sincère ; que le budget annexe de l'assainissement n'a pas non plus été voté en équilibre réel pour les raisons suivantes : les dépenses inscrites en section d'investissement sont supérieures aux recettes de la même section et les recettes propres de la section d'investissement ne permettent pas de couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunt ;

3 - PROPOSE en conséquence à la commune les modifications budgétaires détaillées en annexe du présent avis ;

4 - DEMANDE à la commune une nouvelle délibération sur son budget qui doit intervenir dans un délai d'un mois à partir de la communication des propositions de la chambre régionale des comptes ;

5 - PRECISE que, 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'Etat dans le département ;

**PROPOSITIONS DE MESURES DE REDRESSEMENT A APPORTER AU BUDGET
PRINCIPAL 2020**

SECTION DE FONCTIONNEMENT
Recettes

Chapitres	Intitulé	BP 2020	Propositions CRC	Variation
013	Atténuations de charges	17 532	18 700	+ 1 168
70	Produits services, domaine	51 279	62 308	+ 11 029
73	Impôts et taxes	393 128	393 128	0
74	Dotations et participations	239 305	243 337	+ 4 032
75	Autres produits de gestion courante	2 443	2 443	0
77	Produits exceptionnels	5 686	7 256	+ 1 570
R 002	Résultat reporté	232 466	231 187	-1 279
Total		941 839	958 359	+16 520

Dépenses

Chapitres	Intitulé	BP 2020	Propositions CRC	Variation
011	Charges à caractère général	342 630	213 247	-129 383
012	Charges de personnel	397 900	384 400	-13 500
014	Atténuation de produits	38 182	38 182	0
65	Autres charges de gestion courante	78 483	211 750	+133 267
66	Charges financières	28 970	28 970	0
67	Charges exceptionnelles	500	500	0
022	Dépenses imprévues	55 174	0	-55 174
023	Virement à la section d'investissement	0	81 310	+ 81 310
TOTAL		941 839	958 359	+16 520

SECTION D'INVESTISSEMENT

Recettes

Chapitres	Intitulé	BP 2020	Propositions CRC	Variation
13	Subventions d'investissement	44 952	17 735	-27 217
10	Dotations, fonds divers et réserves (hors 1068)	14 303	14 303	0
1068	Excédents de fonctionnement capitalisés	74 307	74 307	0
138	Autres subventions d'investissement	1000	0	-1 000
021	Virement de la section de fonctionnement		81 310	+ 81 310
R 001	Excédent reporté	2 299	2 299	0
Total recettes		136 861	189 954	+ 53 093

Dépenses

Chapitres	Intitulé	BP 2020	Propositions CRC	Variation
21	Immobilisations corporelles	46 649	88 649	+ 42 000
23	Immobilisations en cours		30 000	+ 30 000
16	Remboursements d'emprunts	67 050	67 050	0
020	Dépenses imprévues	23 162	4 255	-18 907
Total Dépenses		136 861	189 954	+ 53 093

PROPOSITIONS DE MESURES DE REDRESSEMENT A APPORTER AU BUDGET
ANNEXE DE L'ASSAINISSEMENT 2020

SECTION D'EXPLOITATION

Recettes

Chapitres	Intitulé	BP 2020	Propositions CRC	Variation
70	Ventes, produits services	101 868	101 868	0
74	Subventions d'exploitation		133 055	+133 055
042	Opérations d'ordre transfert entre sections		10 000	+10 000
R 002	Résultat reporté	104 698	104 698	0
Total		206 566	349 621	+ 143 055

Dépenses

Chapitres	Intitulé	BP 2020	Propositions CRC	Variation
011	Charges à caractère général	195 987	143 024	-52 963
66	Charges financières	6 030	6 030	0
67	Charges exceptionnelles		17 084	+ 17 084
022	Dépenses imprévues	4 549	0	-4 549
023	Virement à la section d'investissement		163 483	+ 163 483
042	Opérations d'ordre transfert entre sections		20 000	+ 20 000
TOTAL		206 566	349 621	+143 055

SECTION D'INVESTISSEMENT

Recettes

Chapitres	Intitulé	BP 2020	Propositions CRC	Variation
13	Subventions d'investissement	184 659	184 659	0
10	Dotations, fonds divers et réserves (hors 1068)	81 153	81 153	0
106	Réserves	30 000	30 000	0
021	Virement de la section d'exploitation		163 483	+ 163 483
040	Opérations d'ordre transfert entre sections		20 000	+ 20 000
R 001	Excédent reporté	77 038	77 038	0
Total recettes		372 850	556 333	+ 183 483

Dépenses

Chapitres	Intitulé	BP 2020	Propositions CRC	Variation
21	Immobilisations corporelles	438	438	0
23	Immobilisations en cours	2 986	2 986	0
16	Remboursements d'emprunts	512 909	512 909	0
020	Dépenses imprévues		30 000	+ 30 000
040	Opérations d'ordre transfert entre sections		10 000	+ 10 000
Total Dépenses		516 333	556 333	+ 40 000