



Chambre régionale des comptes
d'Île-de-France

(077 209 058)

4^{ème} section

N°/G/153/n° A-42

Séance du 21 décembre 2009

RECOMMANDE AVEC A.R.

A V I S

Commune de Bussy-Saint-Georges

Décision modificative n° 3 du budget principal 2009

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

La chambre régionale des comptes d'Ile-de-France,

VU le code des juridictions financières ;

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

VU les lois et règlements relatifs aux budgets des communes ;

VU la lettre en date du 11 décembre 2009, enregistrée au greffe de la chambre le 14 décembre 2009, par laquelle le préfet de la Seine-et-Marne a saisi la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France de la décision modificative n° 3 du budget primitif 2009 de la commune de Bussy-Saint-Georges, sur le fondement de l'article L. 1612-5 du code général des collectivités territoriales ;

VU la lettre en date du 14 décembre 2009, par laquelle le président de la chambre régionale des comptes a invité le maire de la commune à présenter ses observations ;

VU la réponse du maire de Bussy-Saint-Georges en date du 16 décembre 2009, enregistrée le même jour à la chambre, ainsi que les documents obtenus au cours de l'instruction ;

VU la décision modificative n° 3 du budget primitif de Bussy-Saint-Georges, adoptée le 17 novembre 2009 par le conseil municipal ;

VU les avis n^{os} A.27 et A.36 rendus par la chambre les 21 juillet et 18 septembre 2009 sur le budget primitif 2009 de la commune de Bussy-Saint-Georges ;

VU l'arrêté préfectoral DRCL/BCFECB-2009 n° 2043 du 9 octobre 2009 réglant et rendant exécutoire le budget primitif 2009 de la commune de Bussy-Saint-Georges ;

VU les conclusions du procureur financier ;

Après avoir entendu M. Héritier, premier conseiller, en son rapport ;

1. SUR LA PROCEDURE

CONSIDERANT que, sur le fondement de l'article L. 1612-5 du code général des collectivités territoriales, le préfet de la Seine-et-Marne a transmis à la chambre la décision modificative n° 3 du budget primitif, adoptée le 17 novembre 2009 par le conseil municipal de Bussy-Saint-Georges ; qu'aux termes dudit article, « *lorsque le budget d'une collectivité territoriale n'est pas voté en équilibre réel, la Chambre régionale des comptes, saisie 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* » ;

CONSIDERANT que, par référence aux dispositions de l'article L. 1612-4 du code général des collectivités territoriales, le préfet de la Seine-et-Marne a estimé que la décision budgétaire modificative de la commune de Bussy-Saint-Georges, votée le 17 novembre 2009 et reçue en préfecture le 24 novembre 2009, a eu pour effet de déséquilibrer le budget de la commune, tel qu'il l'avait réglé et rendu exécutoire dans son arrêté susvisé ; que, sur ce fondement, le préfet a saisi la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France, en application de l'article L. 1612-5 précité ;

CONSIDERANT que cette saisine est complète et qu'elle est intervenue dans le délai de 30 jours prévu à l'article L. 1612-5 ; qu'elle est ainsi recevable ;

2. SUR LE FOND

2-1 Sur la nature de la décision adoptée par la collectivité

CONSIDERANT que, dans ses avis précités, la chambre constatait le déséquilibre réel du compte administratif 2008 pour la somme de 3 776 861,40 €, représentant 11,08 % des recettes réelles de fonctionnement de la commune ; relevait que le montant du besoin de financement du budget primitif 2009 s'établirait à 4 866 113 € ; proposait des mesures de rétablissement du budget se traduisant par une réduction importante des dépenses de fonctionnement et des dépenses d'investissement ; proposait de ramener les recettes d'investissement (emprunts et dettes) de 10 149 390 € à 819 0007 €, en raison de l'impossibilité pour la commune d'obtenir de nouveaux prêts, les organismes prêteurs étant amenés en tout état de cause à conditionner l'octroi de leurs prêts à l'assainissement de cette situation ; constatait que la forte dégradation de la situation financière de la commune impliquerait un effort fiscal trop important en 2009 pour ramener le budget à l'équilibre dès cette année, et proposait que l'équilibre soit complètement rétabli en 2011 ; préconisait, à cet effet, une hausse des taux de fiscalité permettant de réduire le déficit à 3 189 215 € en 2009 ; soulignait que la commune devait poursuivre les efforts d'économies et prévoir une nouvelle augmentation des impôts en 2010 et 2011 ;

CONSIDERANT que l'arrêté préfectoral du 9 octobre 2009 a repris l'essentiel des propositions de la chambre, en indiquant, en son article 4, que toute recette supplémentaire ou libération de crédits par réduction de dépenses devra être affectée à la réduction du déficit ;

CONSIDERANT qu'il revenait à l'assemblée délibérante, conformément à la mise en œuvre de la procédure de l'article L. 1612-5 précité, d'affecter les crédits budgétaires dans les chapitres concernés, par nature et dans le respect des seuils fixés par l'arrêté préfectoral ; qu'il apparaît, au contraire, que la décision modificative adoptée, si elle présente un déséquilibre apparent d'un montant de 3 189 216 €, identique à celui prévu par l'arrêté préfectoral, modifie la répartition entre les chapitres proposée par la chambre et arrêtée par le préfet, et comporte des déséquilibres réels aggravés par rapport à ceux constatés par la chambre dans ses deux premiers avis, à partir de prévisions budgétaires insincères ;

2-2 Sur les mesures adoptées par la collectivité

Section de fonctionnement :

CONSIDERANT que les crédits du chapitre 011 (charges à caractère général) sont portés de 15 900 000 €, montant figurant à l'arrêté préfectoral, à 18 451 875 € ; que, dans son premier avis, la chambre soulignait que certains postes de ce chapitre comportaient des augmentations de dépenses élevées par rapport à 2008, pouvant dépasser 100 %, notamment sur des contrats de prestations, des rémunérations diverses d'intermédiaires et d'honoraires, sans qu'il soit possible de s'assurer du bien-fondé de ces augmentations de crédits, et alors que la commune devrait chercher des économies sur ses dépenses de fonctionnement ; que l'accroissement de ces charges, sans justifications probantes du niveau encore plus exceptionnel auquel elles seraient portées, ne pourrait qu'ajouter aux difficultés de leur financement dans le contexte déficitaire de la commune ; qu'en effet, il serait assuré par une réduction très sensible du virement à la section d'investissement, dont l'insuffisance concourt déjà à cette situation ;

CONSIDERANT que, au chapitre 012, le montant des charges de personnel, maintenu par les avis de la chambre et l'arrêté préfectoral à 11 954 000 €, montant identique à celui de la délibération initiale et la décision modificative n° 2 de la commune, est porté à 12 414 000 €, au motif, selon la commune, que des dépenses auraient été sous-estimées lors de la préparation du budget primitif, en ce qui concerne la rémunération du personnel et les charges sociales ;

Section d'investissement :

CONSIDERANT que le montant de 2 500 000 € en opérations d'équipement, préconisé par la chambre et repris dans l'arrêté préfectoral, est remplacé par la commune par un montant de 9 487 120 €, qui est même supérieur aux montants du budget primitif ; que, comme l'avait déjà indiqué la chambre, un budget limité au rétablissement de l'équilibre budgétaire et prenant en compte les capacités réelles de la commune à financer ses programmes d'équipement ne permet pas de retenir un tel montant de dépenses d'équipement, qui aggraverait lourdement le déficit de la commune ;

CONSIDERANT, à cet égard, que la décision modificative inscrit, en recettes d'investissement, au chapitre 16 (emprunts et dettes assimilées), un montant de 11 071 499 €, supérieur à celui inscrit au budget initial, alors que la chambre soulignait qu'il n'est pas possible à la commune d'escompter mobiliser des ressources supérieures à 819 007 €, en raison du refus des organismes prêteurs d'accorder des prêts nouveaux en l'absence de toute mesure d'assainissement de la situation financière de la collectivité ; que la commune n'a pas apporté la preuve de l'octroi de nouveaux prêts, ni même d'accords conclus dans la perspective de tels prêts, accordés par des organismes bancaires ; que cette inscription constitue donc une insincérité budgétaire, le financement des investissements envisagés ne pouvant être assuré par des recettes qui ne sont pas fondées ;

2-3 Sur l'équilibre budgétaire

CONSIDERANT que l'annuité en capital à couvrir par des ressources propres s'élève à 3 737 923 € ; que les ressources propres internes et externes disponibles, après prise en compte de la décision modificative n° 3, s'élèvent à 3 048 812 € ; qu'il en résulte une insuffisance de ressources pour couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunt à échoir au cours de l'exercice ; que les conditions d'équilibre spécifiques, prévues à l'article L. 1612-4, ne sont donc pas assurées ;

2-4 Sur les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire

CONSIDERANT qu'à la date à laquelle la chambre est saisie, celle-ci est en mesure de rendre avant le 31 décembre 2009 un premier avis par lequel elle proposerait à la commune de Bussy-Saint-Georges des mesures nécessaires au rétablissement de son équilibre budgétaire ; que, toutefois, la délibération à venir du conseil municipal sur ces propositions devrait intervenir dans le délai d'un mois à partir de leur communication, délibération au vu de laquelle la chambre apprécierait, dans un nouveau délai de quinze jours après la transmission de cette délibération, si les mesures de rétablissement adoptées par l'organe délibérant sont

suffisantes, conformément aux dispositions de l'article L. 1612-5 du code général des collectivités territoriales ; que cette circonstance, quand bien même ces délais pourraient être tenus en deçà de leur limite, ne permettra pas que les mesures à proposer par la chambre puissent être mises en œuvre utilement sur l'exercice 2009, ce qui les prive de portée ; que la chambre ne peut ignorer cette perspective à la date à laquelle elle rend son avis ;

CONSIDERANT que, dans ces conditions, la chambre peut néanmoins formuler des recommandations de portée générale pour l'élaboration du budget primitif de l'exercice 2010 de la commune de Bussy-Saint-Georges, de nature à permettre le retour nécessaire à l'équilibre budgétaire de la collectivité en 2011, conformément au plan triennal fondant ses avis et l'arrêté préfectoral précités ;

2-5 Sur les recommandations pour la fixation du budget 2010

En ce qui concerne la section d'investissement :

CONSIDERANT que le niveau du déficit de la commune et le caractère très incertain des prévisions d'emprunt ne permettent pas la poursuite du niveau des investissements engagés ; qu'il n'y aurait lieu de prévoir l'inscription de crédits pour de nouvelles opérations que dans la mesure où celles-ci seraient strictement indispensables, notamment pour des raisons de sécurité, en fonction des ressources réelles que la commune pourra valablement dégager pour leur financement, sans accroître son endettement ;

CONSIDERANT que le déséquilibre du budget et le niveau d'endettement de la commune ne permettent pas à la commune d'envisager un recours supplémentaire à l'emprunt pour financer des opérations qui ne seraient pas indispensables, compte tenu de l'exigence, par ailleurs, d'assurer la couverture du remboursement en capital des annuités d'emprunts par des ressources propres, dans les conditions fixées à l'article L. 1612-4 du code général des collectivités territoriales ;

En ce qui concerne la section de fonctionnement :

CONSIDERANT que le montant des dépenses de fonctionnement à inscrire au budget primitif 2010 devrait être fixé en fonction d'une appréciation rigoureuse des besoins, limitée à la nécessité d'assurer le fonctionnement normal des services de la collectivité en année pleine, de faire face aux paiements prévisibles en toute rigueur au cours de l'exercice, dans le respect des règles légales et réglementaires applicables en matière d'exécution des dépenses publiques ;

CONSIDERANT qu'il n'y a pas lieu pour la chambre, à ce stade, de proposer à la commune de Bussy-Saint-Georges des mesures, sous forme d'économies précises et détaillées ; que, toutefois, la chambre rappelle qu'elle a précédemment relevé le caractère anormalement élevé des augmentations de dépenses inscrites au chapitre 11 et, en particulier, le caractère important des achats et charges externes, proches, en euros par habitant, du double du niveau constaté pour les communes de la même strate démographique ;

PAR CES MOTIFS :

DECLARE la saisine du préfet de la Seine-et-Marne recevable ;

CONSTATE que, la décision modificative n° 3 adoptée par le conseil municipal de Bussy-Saint-Georges comporte, en particulier, un accroissement exceptionnel des charges à caractère général, dont le financement, au détriment du virement à la section d'investissement, est de nature à aggraver le déficit budgétaire de la commune ;

CONSTATE, par ailleurs, le caractère insincère des inscriptions budgétaires prévues en matière d'investissement, qui repose, notamment sur des prévisions de recettes d'investissement irréalisables ; qu'au surplus, cette prévision ne permet pas une couverture de l'annuité de la dette par des ressources propres, dans les conditions prévues par l'article L. 1612-4 du code général des collectivités territoriales ;

CONSTATE, en conséquence, que la décision modificative n° 3 n'a pas été adoptée en équilibre réel ;

DIT, cependant, qu'à la date de sa saisine, la chambre n'est pas en situation de proposer des mesures de redressement qui pourraient être mises en œuvre utilement, avant la clôture de l'exercice 2009 ;

RAPPELLE que les précédentes recommandations de la chambre fondant l'arrêté préfectoral du 9 octobre 2009 consistent en un rééquilibrage en trois ans de la situation financière de la commune, de nature à permettre de limiter l'augmentation des impôts à un niveau inférieur à 30 % sur cette période ;

CONSTATE que l'adoption par la commune de cette décision modificative rendrait impossible le financement des dépenses inscrites au budget réglé pour 2009 ; que l'arrêté préfectoral autorise, en effet, à titre transitoire, un déficit de 3 189 215 € en 2009 ; que l'augmentation des dépenses tant de fonctionnement que d'investissement résultant de la décision modificative, comme l'insincérité des inscriptions de recettes d'investissement, calculées sur des prévisions d'emprunts incertaines, aurait pour effet d'aggraver encore plus le déficit de la commune, et, par voie de conséquence, de faire peser un risque sur le niveau de la fiscalité reposant sur les habitants de la commune ;

INVITE le conseil municipal de Bussy-Saint-Georges à adopter le budget primitif de la commune pour 2010, d'une part, en reprenant le déficit global final, en investissement et en fonctionnement, qui résultera, en tout état de cause, de l'exécution du budget 2009, d'autre part, en fixant l'ensemble des recettes et dépenses d'investissement et de fonctionnement en conformité avec le plan pluriannuel de redressement financier proposé par la chambre ; que, comme la chambre l'a indiqué dans son premier avis, le respect de ce plan implique de limiter un éventuel déficit du budget primitif 2010 à un montant maximum de 1 600 000 € ;

Délibéré par la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France, quatrième section, en sa séance du vingt-et-un décembre deux mille neuf.

Présents : M. Jean-François DAVID, président de séance ; MM. ADMENT, BENICHOU, PERRAUD, conseillers, M. Luc HERITIER, conseiller-rapporteur.

Luc HERITIER,
premier conseiller

Jean-François DAVID,
président de section

Jean-Yves BERTUCCI,
président