



Avis n° B 2016-019

Séance du 22 juillet 2016

AVIS

Article L. 1612-14 2^{ème} alinéa du code général des collectivités territoriales

Budget primitif 2016

COMMUNE DE SADA

Département de Mayotte

LA CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES DE MAYOTTE

VU le code général des collectivités territoriales, notamment ses articles L. 1612-14 et L. 1612-19 ;

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

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

VU l'arrêté 16-008 du 9 mai 2016 portant organisation et détermination de la compétence des formations de délibéré des chambres régionales des comptes de La Réunion et de Mayotte ;

VU le bordereau, enregistré au greffe de la juridiction le 24 juin 2016, par lequel le préfet de Mayotte lui a transmis le budget primitif 2016 de la commune de Sada, en application de l'article L. 1612-14 2^{ème} alinéa du code général des collectivités territoriales ;

VU la lettre de son président en date du 27 juin 2016 informant la maire de Sada de la date limite à laquelle peuvent être présentées ses observations ;

VU ses précédents avis des 7 septembre 2010, 28 juillet 2011, 5 juillet 2012, 17 mai 2013, 15 juillet 2014 et 6 juillet 2015 sur la mise en œuvre d'un plan pluriannuel de résorption du déficit budgétaire de la commune ;

VU l'arrêté préfectoral n° 2015-10069 du 3 août 2015 portant règlement du budget primitif 2015 de la commune de Sada ;

VU le rapport public thématique de la Cour des comptes sur la départementalisation de Mayotte publié en janvier 2016 ;

VU les échanges avec la commune et notamment ceux par visioconférence du 19 juillet 2016 avec le directeur général des services (DGS), par téléphone du 20 juillet 2016 avec le même DGS ainsi que par mail avec l'ordonnateur en fonction le même jour, ayant permis de recueillir l'avis de la commune sur l'analyse de la chambre et sur les mesures envisagées ;

VU l'état de consommation des crédits au 30 juin 2016 ;

VU l'ensemble des pièces du dossier ;

Sur le rapport de M. Didier Herry ;

VU les conclusions du ministère public ;

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

REND L'AVIS SUIVANT

I. SUR LA TRANSMISSION DU BUDGET PRIMITIF

CONSIDÉRANT que, selon les dispositions des 2^{ème} et 3^{ème} alinéas de l'article L. 1612-14 du code général des collectivités territoriales, « *lorsque le budget d'une collectivité territoriale a fait l'objet des mesures de redressement prévues à l'alinéa précédent, le représentant de l'État dans le département transmet à la chambre régionale des comptes le budget primitif afférent à l'exercice suivant.*

Si, lors de l'examen de ce budget primitif, la chambre régionale des comptes constate que la collectivité territoriale n'a pas pris de mesures suffisantes pour résorber ce déficit, elle propose les mesures nécessaires au représentant de l'État dans le département dans un délai d'un mois à partir de la transmission prévue à l'alinéa précédent. Le représentant de l'État règle le budget et le rend exécutoire (...) » ;

CONSIDÉRANT que, selon l'article R. 1612-29 du même code, « *Lorsque les budgets primitifs des exercices au cours desquels le déficit doit être résorbé ne font pas ressortir les mesures suffisantes à cette résorption, la chambre régionale des comptes, à laquelle ces budgets ont été transmis par le représentant de l'État, propose à ce dernier les mesures nécessaires, dans les conditions prévues à l'article R. 1612-21. Lorsque les budgets font ressortir des mesures suffisantes, la chambre le constate* » ;

CONSIDÉRANT que le préfet de Mayotte a transmis à la chambre, par courrier enregistré au greffe de la juridiction le 24 juin 2016, le budget primitif 2016 de la commune de Sada ; que cette transmission est consécutive aux mesures de redressement sur l'exercice 2015 proposées dans l'avis susvisé du 6 juillet 2015 et reprises par l'arrêté préfectoral susvisé portant règlement du budget primitif 2015 de la commune de Sada ;

CONSIDÉRANT qu'il résulte de ce qui précède que la transmission du préfet de Mayotte est conforme aux dispositions de l'article L. 1612-14 2^{ème} alinéa du code général des collectivités territoriales ; que, dès lors, il appartient à la chambre, dans le cadre de ces dispositions, de s'assurer du respect des mesures préconisées dans son précédent avis, et de proposer, le cas échéant, des mesures complémentaires nécessaires à la poursuite du plan de redressement ;

II. SUR LE BUDGET PRIMITIF 2016 ET LES MESURES DE REDRESSEMENT PRISES PAR LA COLLECTIVITÉ

CONSIDÉRANT que le budget primitif 2016 a été voté par le conseil municipal le 20 mai 2016 ; qu'il se présente en équilibre apparent en section de fonctionnement et en section d'investissement comme détaillé ci-après :

Tableau n° 1 : Budget primitif 2016 voté par le conseil municipal

Budget primitif 2016 (en €)	Section de fonctionnement		
	Dépenses	Recettes	Equilibre
Crédits votés	7 352 038	7 352 038	0
Restes à réaliser	0	0	0
Résultat de fonctionnement reporté	0	0	0
Total	7 352 038	7 352 038	0
Budget primitif 2016 (en €)	Section d'investissement		
	Dépenses	Recettes	Equilibre
Crédits votés	3 430 595	3 549 059	118 464
Restes à réaliser	941 447	948 146	6 699
Résultat d'investissement reporté	125 163	0	-125 163
Total	4 497 205	4 497 205	0
Total cumulé des deux sections			0

A - Sur la sincérité du report des résultats comptables de l'exercice 2015

CONSIDÉRANT que l'exécution du budget 2015 de la commune s'est traduite par un excédent de fonctionnement de 259 661 € et un excédent d'investissement de 470 848 €, soit un résultat comptable excédentaire de 730 509 € comme présenté dans le tableau ci-dessous :

Tableau n° 2 : Résultat de l'exercice 2015

	Dépenses 2015	Recettes 2015	Total de l'exercice 2015
Section de fonctionnement	7 132 844	7 392 505	259 661
Section d'investissement	1 189 924	1 660 772	470 848
Total SF + SI	8 322 768	9 053 277	730 509

Source : Compte administratif 2015 (en euros)

CONSIDÉRANT qu'en tenant compte des résultats cumulés des exercices antérieurs, les résultats de clôture pour l'exercice 2015 se présentent avec un excédent de fonctionnement de 259 661 € et un déficit d'investissement de 125 163 €, soit un excédent global de 134 498 € comme présenté dans le tableau ci-dessous :

Tableau n° 3 : Résultats cumulés 2015

	Résultat de clôture 2014	Part affectée à l'investissement	Résultat de l'exercice 2015	Résultat de clôture 2015
Section de fonctionnement	248 242	248 242	259 661	259 661
Section d'investissement	- 596 012		470 848	- 125 163
Total	- 347 770	248 242	730 509	134 498

Source : Compte administratif 2015 (en euros)

CONSIDÉRANT que les résultats de clôture de l'exercice 2015 tels qu'adoptés dans le compte administratif du 20 mai 2016 ont été correctement reportés au budget primitif 2016 ; qu'ainsi les montants portés en dépenses et en recettes dans les colonnes retraçant les réalisations peuvent être retenus ;

B - Sur la sincérité du report des restes à réaliser de la section d'investissement de l'exercice 2015

CONSIDÉRANT que, selon les dispositions de l'article R. 2311-11 du code général des collectivités territoriales, « [...] les restes à réaliser de la section d'investissement arrêtés à la clôture de l'exercice correspondent aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre. [...] » ;

CONSIDÉRANT que le budget primitif 2016 indique en restes à réaliser en investissement des montants de 941 447 € en dépenses et de 948 146 € en recettes ; qu'il y a lieu de contrôler la sincérité des montants ainsi reportés ;

CONSIDÉRANT que la chambre a examiné, dans les délais contraints de la présente procédure, les montants reportés en restes à réaliser au vu des crédits ouverts en 2015, tels que vérifiés dans son précédent avis, et des justificatifs communiqués par le préfet et la commune ; que ces restes à réaliser inscrits au budget 2016 sont identiques à ceux figurant sur le compte administratif 2015 ; que, par ailleurs, le contrôle opéré sur certaines opérations n'a pas révélé d'anomalies significatives ; qu'il n'y a pas lieu de remettre en cause les montants inscrits en restes à réaliser au compte administratif 2015 et reportés au budget 2016 ;

C - Sur la sincérité des mesures nouvelles

CONSIDÉRANT que la sincérité des mesures nouvelles du budget 2016 a été vérifiée ; qu'elle appelle les observations suivantes :

1. En ce qui concerne la section de fonctionnement

a) Sur les dépenses de fonctionnement

➤ Sur le chapitre 011 « charges à caractère général »

CONSIDÉRANT que la commune a inscrit au chapitre 011 « charges à caractère général » une prévision de 1 188 916 € au budget primitif 2016 ; qu'elle a néanmoins consommé au 30 juin 2016, 902 721 € sur ce chapitre, dont, selon elle, plus de 50 % dus à des engagements de l'année 2015 ; qu'une projection établie sur les mois de juillet à décembre 2016 prenant en compte ces éléments conduit à estimer les dépenses de charges à caractère général à 1 350 000 € pour l'année ;

➤ Sur le chapitre 012 « Charges de personnel »

CONSIDÉRANT que la commune a inscrit au chapitre 012 « Charges de personnel » une prévision de dépenses de 3 991 000 € au budget primitif 2016 contre une dépense de 4 253 103 € constatés en 2015 ; que la commune a consommé du mois de janvier 2016 au mois de juin 2016 inclus un montant de 2 233 126 € sur ce chapitre ; qu'une projection établie sur les mois de juillet à décembre en tenant compte du transfert de cinq agents titulaires au centre communal d'action sociale pour un montant de 140 000 € conduit à estimer les dépenses annuelles de personnel à 4 326 251 € ; que néanmoins la commune propose de limiter ce montant à 4 100 000 € ; que ce montant peut être regardé comme un engagement de la commune de se fixer un objectif de réduction des dépenses de personnel et de prendre les mesures nécessaires pour y parvenir ; que, dans ces conditions, la prévision des charges de personnel s'élève à 4 100 000 € ;

- Sur le chapitre 65 « Autres charges de gestion courante »

CONSIDÉRANT que la commune a inscrit au chapitre 65 « Autres charges de gestion » une prévision de dépenses de 1 929 929 € au budget primitif 2016 contre une dépense de 1 630 173 € constatée en 2015 ; que cette hausse résulte essentiellement des contributions à la communauté de communes du Centre Ouest de Mayotte ainsi qu'au centre communal d'action sociale ; que par ailleurs la commune a inscrit un montant de 358 620 €, erroné, concernant sa contribution au service départemental d'incendie et de secours ; que ce montant doit être porté à 379 254 € ; que par conséquent le montant inscrit au chapitre 65 « autres charges de gestion courante » doit être porté à 1 950 563 € ;

b) Sur les recettes de fonctionnement

- Sur le chapitre 013 « Atténuations de charges »

CONSIDÉRANT que la commune a inscrit au chapitre 013 « Atténuations de charges » une prévision de recettes de 1 200 000 € au budget primitif 2016 contre une réalisation de 650 779 € en 2015 ; que cette augmentation intègre notamment le remboursement par l'État des charges liées aux contrats aidés conclus par la commune soit 800 000 €, ainsi que celui relatif au personnel mis à disposition de la communauté de communes du Centre Ouest de Mayotte pour un montant d'environ 400 000 € ; que par conséquent cette inscription peut être retenue ;

- Sur le chapitre 70 « Produits des services du domaine »

CONSIDÉRANT que la commune a inscrit au chapitre 70 une prévision de recettes de 58 000 € au budget primitif 2016, contre une réalisation de 41 109 € en 2015 ; que cette inscription peut être retenue ;

- Sur le chapitre 73 « Impôts et taxes »

CONSIDÉRANT que la commune de Sada a inscrit au chapitre 73 « Impôts et taxes » une prévision de recettes de 3 226 285 € au budget primitif 2016 contre une réalisation de 3 569 973 € en 2015 ; que cette diminution du produit attendu s'explique par le choix de la commune de baisser fortement les taux de la fiscalité directe locale ; que, dans ces conditions, cette prévision peut être maintenue ;

- Sur le chapitre 74 « Dotations et participations »

CONSIDÉRANT que la commune de Sada a inscrit au chapitre 74 « Dotations et participations » une prévision de recettes de 2 867 753 € au budget primitif 2016 contre une réalisation de 3 126 935 € en 2015 ; que des montants de 692 697 € et 114 292 € ont été inscrits respectivement aux articles 74123 « dotation d'aménagement des communes d'outre-mer (DACOM) » et 74838 « fonds de compensation du supplément familial de traitement (FC-SFT) » de ce chapitre ; qu'il ressort des pièces du dossier que les montants de ces deux dotations, notifiés au titre de l'exercice 2016, s'élèvent respectivement à 845 901 € et à 135 679 € ; qu'en conséquence il y a lieu de porter le niveau de recettes à 3 042 344 € ;

CONSIDÉRANT qu'il résulte de ce qui précède que la section de fonctionnement présente, après corrections, un déficit de 116 127 € ;

2. En ce qui concerne la section d'investissement

CONSIDÉRANT que la commune a inscrit, au titre des mesures nouvelles, un montant de 3 430 595 € de dépenses, dont 3 375 410 € de dépenses réelles et 55 185 € de dépenses d'ordre ; qu'elle a inscrit, à ce même titre un montant de 3 549 059 € de recettes, dont 3 282 079 € de recettes réelles et 266 980 € de recettes d'ordre ;

CONSIDÉRANT que la commune a inscrit au compte 10228 « autres fonds » du chapitre 10 « dotations, fonds divers et réserves » un montant de 448 893 € identique à celui inscrit au compte administratif 2015 ; que le montant d'une dotation ne peut être comptabilisé qu'une seule fois ; que le montant figurant au compte administratif 2015 comprenait deux titres de recettes relatifs au versement du fonds régional pour le développement et pour l'emploi (FRDE) ; que, d'un montant de 146 536 €, le premier correspondait à la dotation attendue au titre de l'exercice budgétaire 2015 ; que, d'un montant de 302 354 €, le second correspondait à la recette attendue au titre de l'exercice budgétaire 2016 ; que, de ce fait, ce dernier n'aurait pas dû être imputé sur l'exercice 2015 mais sur l'exercice 2016 ; que cette erreur, outre qu'elle fausse significativement le résultat du compte administratif 2015, prive le budget 2016 d'une recette certaine ; que, dès lors, la commune ne peut prétendre inscrire à son budget primitif 2016 aucune recette au titre du FRDE ; que, par suite, le chapitre 10 doit être minoré de 448 893 € et ramené de 792 105 € à 343 212 € ;

CONSIDÉRANT que les autres inscriptions portées en dépenses et en recettes d'investissement ont été vérifiées, s'agissant des principales opérations, à partir des arrêtés ou des conventions de subventions transmis par la commune et des informations communiquées par les services de l'État ; qu'elles n'appellent pas d'autres observations ;

CONSIDÉRANT qu'il résulte de ce qui précède que la section d'investissement corrigée des insincérités présente un déficit de 448 893 € ;

III. SUR LA POURSUITE DE L'EFFORT DE RÉTABLISSEMENT DE L'ÉQUILIBRE

CONSIDÉRANT qu'après correction des inscriptions nouvelles insincères ou erronées, le budget primitif 2016 de la commune de Sada se présente avec une prévision de déficit de la section de fonctionnement de 116 127 € et un déficit de la section d'investissement d'un montant de 448 893 €, soit un déficit prévisionnel total de 565 020 € ;

CONSIDÉRANT que, dans ces conditions, il y a lieu de poursuivre la procédure engagée au titre des dispositions de l'article L. 1612-14 du code général des collectivités territoriales ;

CONSIDÉRANT qu'il résulte de la combinaison des articles R. 1612-21 et R. 1612-29 du code général des collectivités territoriales que les propositions de la chambre tendant au rétablissement de l'équilibre budgétaire portent sur des mesures dont la réalisation relève de la seule responsabilité de la collectivité concernée ;

CONSIDÉRANT que la commune a inscrit à son budget des opérations d'investissement qui ne sont pas couvertes par des financements externes ou par de l'autofinancement ; que la suppression de l'opération n° 60 « Aménagement du cimetière de Gnamotiti ou Mtsamgamtiti » permet de diminuer les dépenses de la section d'investissement de 230 000 € et de ramener le besoin de financement de cette section à 218 893 € ;

CONSIDÉRANT que la mesure d'économie, proposée ci-dessus, est nécessaire, mais insuffisante pour rétablir l'équilibre du budget 2016 ; que, dans ces conditions, la chambre n'a pas d'autre solution que de proposer au préfet de rétablir les taux de la fiscalité directe locale à leur niveau 2015 comme indiqué dans le tableau n°4 ; qu'une telle mesure permet de générer une recette complémentaire de 335 550 € à même non seulement de rétablir l'équilibre de la section de fonctionnement mais aussi de procéder à un virement de la section de fonctionnement vers la section d'investissement (219 423 €) couvrant entièrement le besoin de financement de cette dernière ;

Tableau n°4 : Effets du rétablissement des taux de la fiscalité directe locale à leur niveau 2015

	Taux 2015 (rappel)	Taux votés 2016	Taux proposés CRC 2016	Base 2016	Produits 2016 à taux votés 2016	Produits 2016 à taux proposés 2016
Taxe d'habitation	23,52%	18,00%	23,52%	5 284 000	951 120	1 242 797
Taxe foncière	7,84%	7,00%	7,84%	5 223 000	365 610	409 483
Taxe sur le foncier non bâti	6,86%	6,86%	6,86%	326 000	22 364	22 364
Cotisation foncière des entreprises					-	
					1 339 094	1 674 644
				Résultat du maintien des taux		335 550

Source : CRC (en euros)

CONSIDÉRANT qu'indépendamment de ce qui précède, une fiabilisation des comptes de la commune permettrait de donner une image fidèle du résultat de sa gestion ; que tel n'a pas été le cas de son compte administratif 2015 qui, en ne comptabilisant pas à tort 450 000 € de charges de fonctionnement tout en en comptabilisant à tort 302 354 € de recettes d'investissement, a affiché un excédent de 730 509 € alors qu'il aurait dû afficher un déficit de 21 845 € ; que la commune est invitée à procéder à un rattachement rigoureux et exhaustif des charges et des produits à l'exercice concerné ;

PAR CES MOTIFS

- Article 1** **CONSTATE** que les mesures de redressement prises par la commune de Sada sont insuffisantes ;
- Article 2** **PROPOSE** au préfet de Mayotte de régler le budget primitif 2016 de la commune de Sada conformément aux propositions figurant au présent avis et à ses annexes n° 1 et n° 2 colonne 8 ;
- Article 3** **DIT** que le présent avis sera notifié au maire de Sada et au préfet de Mayotte ;
- Article 4** **RAPPELLE** que le conseil municipal doit être tenu informé, dès sa plus proche réunion, du présent avis, conformément aux dispositions de l'article L. 1612-19 du code général des collectivités territoriales ;
- Article 5** **RAPPELLE** au préfet de Mayotte qu'il doit transmettre à la chambre le budget primitif de la commune de Sada de l'exercice 2017, en application de l'article L. 1612-14, 2^{ème} alinéa, du code général des collectivités territoriales.

Copie sera adressée au directeur régional des finances publiques de Mayotte et au trésorier de la commune ;

Fait et délibéré par la chambre régionale des comptes de Mayotte dans sa séance du vingt-deux juillet deux mille seize.

Présents :

M. Christian Colin, conseiller référendaire à la Cour des comptes, président ;
M. Sébastien Fernandes, président de section, M. Didier Herry, conseiller, rapporteur.

En foi de quoi, le présent avis a été signé par nous.

Signé : M. Christian Colin, conseiller référendaire à la Cour des comptes, président et
M. Didier Herry, conseiller, rapporteur.

Collationné, certifié conforme à la minute étant au greffe de la chambre régionale des comptes de Mayotte et délivré par moi, secrétaire général.



Yves Le Meur

ANNEXE N°1
COMMUNE DE SADA
SECTION DE FONCTIONNEMENT

DEPENSES DE FONCTIONNEMENT										
Chap.	Libellé	colonne 1 Compte administratif 2015	colonne 1 bis Compte de gestion 2015	colonne 2 Restes à réaliser	colonne 3 Propositions nouvelles votées	colonne 4 TOTAL BP 2016 (2+3)	colonne 5 Corrections des insincérités	colonne 6 Budget corrigé des insincérités	colonne 7 Modifications CRC	colonne 8 Propositions CRC
011	Charges à caractère général	1 090 231			1 188 916	1 188 916	161 084	1 350 000		1 350 000
012	Charges de personnel	4 253 103			3 991 000	3 991 000	109 000	4 100 000		4 100 000
65	Autres charges de gestion	1 630 173			1 929 829	1 929 829	20 634	1 950 563		1 950 563
	Total dépenses de gestion courante	6 973 606	0	0	7 109 845	7 109 845	290 718	7 400 563	0	7 400 563
66	Charges financières (sauf ICNE 6611)	4 649			3 500	3 500		3 500		3 500
67	Charges exceptionnelles	13 488			24 998	24 998		24 998		24 998
022	Dépenses imprévues				1 900	1 900		1 900		1 900
	Total dépenses réelles de fonct.	6 991 644	0	0	7 140 243	7 140 243	290 718	7 430 961	0	7 430 961
023	Virement à la section d'investissement					0		0		0
042	Opé d'ordre de transfert entre sections	141 200			211 795	211 795		211 795	219 423	431 218
043	Opé d'ordre à l'intérieur de la sect fonct.					0		0		0
	Total dépenses d'ordre de fonct.	141 200	0	0	211 795	211 795	0	211 795	219 423	431 218
	TOTAL	7 132 844	7 132 844	0	7 352 038	7 352 038	290 718	7 642 766	219 423	7 862 179
+	D002 RESULTAT REPORTE OU ANTICIPE					0		0		0
=	TOTAL DES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT	7 132 844	7 132 844	0	7 352 038	7 352 038	290 718	7 642 766	219 423	7 862 179
RECETTES DE FONCTIONNEMENT										
Chap.	Libellé	colonne 1 Compte administratif 2015	colonne 1 bis Compte de gestion 2015	colonne 2 Restes à réaliser	colonne 3 Propositions nouvelles votées	colonne 4 TOTAL BP 2016 (2+3)	colonne 5 Corrections des insincérités	colonne 6 Budget corrigé des insincérités	colonne 7 Modifications CRC	colonne 8 Propositions CRC
013	Atténuations de charges	650 779			1 200 000	1 200 000		1 200 000		1 200 000
70	Produits des services , du domaine ...	41 109			58 000	58 000		58 000		58 000
73	Impôts et taxes	3 569 973			3 226 285	3 226 285		3 226 285	335 550	3 561 835
74	Dotations et participations	3 126 935			2 867 753	2 867 753	174 591	3 042 344		3 042 344
75	Autres produits de gestion courante					0		0		0
	Total recettes de gestion courante	7 388 795	0	0	7 352 038	7 352 038	174 591	7 626 629	335 550	7 862 179
76	Produits financiers					0		0		0
77	Produits exceptionnels	3 710				0		0		0
	Total recettes réelles de fonct.	7 392 605	0	0	7 352 038	7 352 038	174 591	7 526 629	335 550	7 862 179
042	Opé d'ordre de transfert entre sections					0		0		0
043	Opé d'ordre à l'intérieur de la sect fonct.					0		0		0
	Total recettes d'ordre de fonct.	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	TOTAL	7 392 605	7 392 605	0	7 352 038	7 352 038	174 591	7 526 629	335 550	7 862 179
+	R 002 RESULTAT REPORTE OU ANTICIPE							0	0	0
=	TOTAL DES RECETTES DE FONCTIONNEMENT	7 392 605	7 392 605	0	7 352 038	7 352 038	174 591	7 526 629	335 550	7 862 179
	Equilibre	259 661	259 661	0	0	0	-116 127	0	0	0

