Chambre régionale des comptes
Nouvelle-Aquitaine

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

Communauté de communes de Haute-Charente (CCHC) 2013-2016

Communauté de communes du Confolentais (CCC) 2013-2016

Communauté de communes de Charente Limousine (CCCL) depuis 2017

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la chambre régionale des comptes le 3 avril 2019

3, place des Grands-Hommes ▪ CS 30059 ▪ 33064 BORDEAUX CEDEX

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE 3
RECOMMANDATIONS 11
PROCEDURE 13
1 LES STATUTS ET LES COMPETENCES COMMUNAUTAIRES 14
1.1 Les compétences de la CCHC et de la CCC 14
1.2 Les compétences de la CCCL et leur évolution 16
1.3 Les services communs et les mutualisations de services 17
1.4 Les rapports annuels d'activité 18
2 L'ADMINISTRATION DES COMMUNAUTES DE COMMUNES 18
2.1 L'évolution des effectifs des conseils communautaires 18
2.2 L'organisation administrative dans l'ancienne CCHC 18
2.3 L'organisation administrative dans l'ancienne CCC 19
2.4 La situation dans la CCCL 19
3 LA FIABILITE DES COMPTES ET LES REGIES (HORS ABATTOIR) 22
3.1 La reprise de l'actif et du passif d'organismes dissous 22
3.2 L'autonomie des centres intercommunaux d'action sociale 23
3.3 Le vote des budgets et décisions modificatives et le principe de sincérité 24
3.4 La ligne de trésorerie de la CCHC non apurée au 31 décembre 2016 26
3.5 Les annexes obligatoires aux budgets et aux comptes administratifs 27
3.6 La connaissance, le suivi et l'amortissement du patrimoine immobilisé 28
3.6.1 La fiabilité des états de l'actif 28
3.6.2 Le suivi des immobilisations en cours 28
3.6.3 Les amortissements obligatoires d'immobilisations incorporelles et corporelles 29
3.6.4 Les opérations d'investissement réalisées pour compte de tiers 30
3.7 La justification et le suivi de divers comptes de passif 32
3.7.1 La concordance des états de la dette avec les soldes de sortie du compte de gestion 32
3.7.2 La reprise des subventions d'investissement transférables 33
3.8 Les mécanismes concourant au respect de l'annualité budgétaire 33
3.8.1 Les factures 2016 non réglées avant la fusion 33
3.8.2 La mise en place d'une comptabilité d'engagement 34
3.8.3 Le rattachement obligatoire des charges et produits à l'exercice 34
3.8.4 Les charges et produits constatés d'avance 34
3.8.5 L'amortissement des charges à répartir du compte 481 35
3.8.6 Le contrôle des produits exceptionnels divers 36
3.9 Le respect des délais de paiement dans la commande publique 37
3.10 Le contrôle des régies 37
4 L'ANALYSE FINANCIERE 39
4.1 L'analyse des anciennes communautés de communes 39
4.1.1 La formation de l'autofinancement 39
4.1.2 La fiscalité votée 43
4.1.3 Le financement des investissements 44

4.1.4 L'endettement ... 46
4.1.5 Le fonds de roulement et la trésorerie ... 50

4.2 L'analyse rétrospective consolidée et les perspectives de la nouvelle communauté ... 50

4.2.1 La formation de l'autofinancement consolidé ... 51
4.2.2 Les données fiscales agrégées ... 52
4.2.3 Le financement des investissements ... 56
4.2.4 L'endettement ... 56
4.2.5 La stratégie adoptée dans le cadre de la fusion et les perspectives financières ... 57

5 LA GESTION DU PERSONNEL ... 60

5.1 Les effectifs et l'organisation des services ... 60
5.2 Le temps de travail ... 63
5.3 Le cadre indemnitaire ... 63
5.4 Les avantages en nature ... 63

5.4.1 Le financement de la protection sociale complémentaire des agents ... 63
5.4.2 Les véhicules de service ... 64

6 L'ABATTOIR DE CONFOLENS ... 65

6.1 La présentation de l'abattoir ... 65
6.2 L'organisation institutionnelle ... 65
6.3 L'évolution de l'activité ... 68
6.4 L'enjeu du respect des animaux ... 74
6.5 La fiabilité des comptes ... 75

6.5.1 La présentation des comptes ... 75
6.5.2 La concordance des soldes de sortie du compte 16 avec l'annexe « dette » des comptes administratifs ... 76
6.5.3 L'actif immobilisé et son suivi ... 76
6.5.4 Les amortissements des immobilisations ... 76
6.5.5 Les rattachements à l'exercice et les constatations d'avance ... 78
6.5.6 Les annulations de titres ... 78
6.5.7 Les imputations comptables spécifiques en M42 ... 78

6.6 L'analyse de la situation financière 2013-2017 ... 80

6.6.1 L'évolution des soldes intermédiaires de gestion ... 80
6.6.2 Les investissements et leur financement ... 82
6.6.3 L'endettement et son évolution ... 83
6.6.4 Le fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement et la trésorerie ... 84
6.6.5 Les évolutions détaillées du chiffre d'affaires et des autres produits de gestion ... 86
6.6.6 Les évolutions détaillées des charges de fonctionnement ... 90

6.7 Les principaux enjeux actuels de l'abattoir ... 93

6.7.1 La stratégie interrégionale élaborée en 2014 ... 93
6.7.2 Les études réalisées par la CCC puis la CCCL de 2014 à 2017 inclus ... 94
6.7.3 Les conclusions des audits réalisés en 2015 et 2017 ... 98
6.7.4 Les suites données à ces audits stratégiques ... 101

6.8 Conclusion sur la situation de l'abattoir de Confolens ... 102

SYNTHÈSE

La communauté de communes de Charente Limousine (CCCL) est issue de la fusion, au 1er janvier 2017, de la communauté de communes de Haute-Charente (CCHC) et de la communauté de communes du Confolentais (CCC). La CCCL a également repris à sa création les compétences d'un syndicat mixte de pays dissous. Il convient de préciser que les aspects relatifs à la gestion, aux finances et aux comptes des centres intercommunaux d'action sociale et leurs budgets annexes, institués par la CCHC, la CCC puis la CCCL, n'ont pas été examinés dans le cadre du présent rapport, s'agissant d'établissements dotés de l'autonomie juridique et financière que la chambre régionale des comptes n'avait pas inscrit à son programme de contrôle.

Les statuts et les compétences communautaires

Les compétences des deux anciennes communautés de communes étaient assez proches, avec toutefois quelques spécificités :

- la CCHC avait pris à compter du 1er janvier 2014 des compétences en matière de gestion de piscines et de gymnases, suite à la dissolution d'un syndicat intercommunal ; elle gérait par ailleurs divers équipements à caractère touristique ;

- la CCC gérait depuis 2008 un abattoir et avait pris en 2015 une compétence « enfance – jeunesse ».

La CCCL a repris dans un premier temps l'ensemble des compétences des anciennes communautés de communes. Mais elle a décidé dès avril 2017, pour des raisons financières, de restituer aux communes concernées quatre gymnases et trois piscines ; elle a par ailleurs engagé une étude sur le maintien de sa compétence « enfance – jeunesse ».

Les vérifications faites sur ce thème appellent par ailleurs trois observations :

- la possibilité pour les communautés de communes d'intervenir en tant que maîtres d'ouvrage délégués pour le compte des communes, pour la réalisation de divers travaux, n'était pas prévue dans les statuts de la CCHC, ne l'était plus dans les statuts de la CCC depuis octobre 2016 et ne l'est actuellement pas dans les statuts de la CCCL ; cette situation devrait donc être régularisée, pour éviter tout risque juridique ;

- aucune des trois communautés n'a réalisé les rapports annuels destinés aux communes membres, prévus par l'article L. 5211-39 du code général des collectivités territoriales ;

- la CCHC et la CCC avaient élaboré des schémas de mutualisation de service, qui font actuellement l'objet d'un réexamen par la CCCL. Il est rappelé l'importance et l'intérêt de cette démarche, susceptible de générer des gains de performance et/ou des économies.

L'administration des communautés de communes

Pour la CCHC, les vérifications faites sur ce thème ont montré que son président avait donné en 2014 des délégations de signature selon des formulations identiques à trois vice-présidents, mais sans préciser leur ordre prioritaire d'intervention, ce qui était de nature à susciter des difficultés juridiques.

Pour la CCC, le président a donné en 2014 et en 2016 plusieurs délégations de fonctions à des vice-présidents avec effet rétroactif, ce qui était irrégulier ; par ailleurs, à compter du 19 septembre 2016, deux-vice-présidents avaient simultanément une délégation identique pour l'abattoir, sans précision des domaines respectifs ou des ordres de priorité d'intervention.

Pour la CCCL :

- le conseil communautaire a délégué le 7 janvier 2017 à son bureau l'attribution de créer les régies. Une telle délégation de pouvoir a pour effet de dessaisir l'organe délégant. Or le conseil communautaire est intervenu le 29 mars 2017 pour créer une régie, sans avoir rapporté préalablement sa délégation ;

- la comparaison entre les ordres de nomination des vice-présidents, selon la délibération les ayant élus le 7 janvier 2017, et la mention des ordres des vice-présidents figurant sur les arrêtés de délégation accordés le 26 janvier 2017 par le président a mis en évidence plusieurs différences susceptibles de susciter des difficultés juridiques en cas de remplacement provisoire du président. Il est rappelé que l'ordre de nomination des vice-présidents est une compétence du conseil communautaire ; cette situation a été régularisée suite aux observations provisoires de la chambre régionale des comptes ;

- la délibération du 7 janvier 2017, modifiée le 29 mars 2017, qui a eu pour objet de fixer les indemnités de fonctions des élus communautaires, devrait être revue pour en supprimer une ambiguïté formelle quant aux modalités de calcul desdites indemnités. Toutefois, dans les faits, les attributions d'indemnités sont conformes aux dispositions règlementaires applicables. Par ailleurs, il est observé en 2017, suite à la fusion, une diminution de 7 % du total des indemnités versées aux élus par rapport au total des indemnités versées en 2016 par la CCHC, la CCC et le syndicat mixte dissous.

La fiabilité des comptes et les régies (hors abattoir)

Pour la CCHC, les vérifications faites sur la tenue des comptes de 2013 à 2016 et sur les procédures d'adoption des décisions budgétaires modificatives en 2015 et 2016 ont mis en évidence des carences et des irrégularités nombreuses et importantes, dont certaines ont été préjudiciables au plan financier. Plusieurs d'entre elles auraient pu être évitées si la CCHC avait tenu compte des demandes de régularisation qui lui avaient été adressées par la comptable en fonction de septembre 2013 à 2016 :

- suite à la dissolution du syndicat intercommunal à vocation multiple de Montemboeuf, la CCHC a repris à compter du 1er janvier 2014 la gestion de son gymnase et de sa piscine ; elle a alors décidé de reprendre également deux autres piscines et trois autres gymnases appartenant à certaines de ses communes membres. Or, les écritures d'intégration de ces biens et de leurs contreparties dans l'actif et le passif de la CCHC n'ont pas été passées ;

- la même situation est constatée pour ce qui est de l'absence de reprise comptable, par la CCHC, de divers actifs d'un syndicat mixte pourtant dissous depuis 2008 ;

- la CCHC a omis en 2016 de procéder à l'amortissement budgétaire obligatoire de la plupart des immobilisations qui y sont soumises, alors qu'elle y procédait aux cours des années précédentes et qu'elle avait prévu de le faire à son budget primitif 2016. Ainsi, un peu plus de 0,91 millions d'euros (M€) de dotations aux amortissements n'ont pas été constatées, ce qui a eu pour effet de fausser très largement le résultat de fonctionnement 2016 du budget principal (qui était positif de 0,39 M€ alors qu'il aurait en réalité été négatif de 0,52 M€). Certes, les dotations aux amortissements étant des opérations d'ordre de section à section, l'irrégularité commise en 2016 a aussi eu pour effet de minorer d'autant le résultat de la section d'investissement. Il n'en demeure pas moins que cette erreur a contribué à donner une image inexacte de la situation financière de la CCHC au moment de la fusion ;

- la CCHC n'avait pas non plus opéré une distinction précise, dans ses comptes, entre les subventions transférables et les subventions non transférables, ce qui l'a privée de la possibilité de reprendre une partie des premières, chaque année, en recettes de fonctionnement d'ordre (sous la forme de « quote-parts des subventions d'investissement reprises au compte de résultat »), afin d'atténuer l'impact budgétaire des dotations aux amortissements ;

- le suivi des immobilisations en cours de réalisation, pour les transférer à leur achèvement du compte 23 au compte 21, était également imparfait ;

- le suivi comptable des opérations réalisées pour compte de tiers sur le budget principal (avec les communes membres) et sur le budget annexe du service public de l'assainissement collectif, était déficient. Normalement, ces opérations doivent donner lieu à l'établissement préalable de conventions et s'équilibrer

financièrement à leur achèvement, avant d'être soldées. Or, les conventions de délégation de maîtrise d'ouvrage et de financement n'étaient pas passées avec les communes, ce qui était susceptible de générer des difficultés juridiques (notamment en termes de responsabilité). Par ailleurs, au 31 décembre 2016, les opérations pour compte de tiers du budget principal étaient globalement déficitaires de 0,76 M€ ; toutefois, ce déséquilibre s'explique pour l'essentiel par un décalage dans le temps entre les dépenses réalisées et les versements des participations des communes. Il n'en demeure pas moins que, tant sur le budget principal que sur le budget annexe, beaucoup d'opérations anciennes, vraisemblablement achevées, devraient être vérifiées et, si possible, soldées ;

- divers mécanismes budgétaires pourtant obligatoires n'étaient pas ou pratiquement pas mis en œuvre, à savoir la tenue d'une comptabilité d'engagement, la constatation des rattachements des charges et produits à l'exercice et la prise en compte des charges et produits constatés d'avance ;

- les opérations comptables passées en 2012 lors de la renégociation de deux emprunts en francs suisses ont mis en évidence l'absence de maîtrise de la procédure comptable de constatation des pertes de change, l'inscription erronée qui en a résulté ayant subsisté dans les comptes jusqu'en 2016 inclus ;

- les annexes obligatoires devant être jointes aux comptes administratifs 2015 et 2016 n'y figuraient pas toutes ; par ailleurs, la comparaison entre l'état de la dette restant due au 31 décembre 2016 selon l'annexe au compte administratif et le montant figurant en solde de sortie 2016 du compte de gestion a mis en évidence, pour le budget principal, un écart de 0,06 M€ non expliqué. Des écarts existaient également en fin 2015 entre les montants figurant aux comptes administratif et de gestion ;

- le suivi des subventions attribuées à la CCHC a aussi été largement déficient. La communauté de communes a ainsi perdu le bénéfice de 0,11 € de subventions attribuées par l'Etat et de 0,06 M€ de crédits européens ;

- l'ordonnateur de la CCHC n'avait mis en place aucune procédure de contrôle interne des régies de recettes et d'avances qui avaient été instituées notamment pour le recouvrement des recettes importantes de certains équipements sportifs ou touristiques, en méconnaissance de l'article R.1617-17 du code général des collectivités territoriales ;

- enfin, l'examen de la procédure d'adoption des décisions budgétaires modificatives de la CCHC en 2015 et en 2016 suscite plusieurs critiques et interrogations. En effet, ces décisions modificatives étaient très importantes en nombre (21 en 2015 et 22 en 2016), ce qui amène à s'interroger sur la méthode de prévision budgétaire et sur la pertinence de la multiplication des opérations distinctes (ce qui rend nécessaire des prévisions budgétaires bien anticipées pour chacune d'entre elles). Par ailleurs, après examen, il s'avère que près de la moitié d'entre elles n'auraient en réalité pas nécessité de délibération du conseil communautaire, puisque leurs dispositions financières auraient pu faire l'objet de simples virements de crédits que l'ordonnateur pouvait effectuer de sa propre initiative, en toute régularité. De plus, une analyse précise des ordres du jour et des comptes rendus du conseil communautaire en 2016 amène à douter de la régularité de certaines de ces délibérations modificatives, pourtant transmises au contrôle de légalité et à la comptable. En effet, pour être régulière, une décision de ce type doit avoir été explicitement prévue à l'ordre du jour du conseil communautaire, son projet doit être joint à la convocation adressée aux élus et elle doit faire l'objet d'une présentation et d'un vote, retranscrits en bonne et due forme dans le compte rendu de la séance. Or, au cas d'espèce, les vérifications faites pour le seul exercice 2016 montrent que ces conditions n'étaient pas toutes réunies pour plus d'une quinzaine de délibérations modificatives. Ce constat amène à s'interroger sur le fait de savoir si elles avaient bien été toutes soumises au conseil communautaire, ce point n'ayant pu être totalement éclairci par la chambre régionale des comptes.

<u>Pour la CCC (jusqu'en 2016) et la CCCL (en 2017)</u>, les vérifications faites sur ce thème appellent les observations suivantes :

- les annexes aux comptes administratifs 2016 et 2017 n'étaient pas complètes au regard des règles applicables en la matière ;

- la vérification de la situation des opérations pour comptes de tiers et leur suivi comptable devront être améliorés ;

- des écarts ont été constatés entre les comptes administratifs et de gestion 2016 et 2017 pour ce qui est du montant de la dette restant due par le budget annexe des activités économiques ;

- sur ce même budget annexe, des régularisations d'écritures comptables passées en 2017 ont également mis en évidence l'absence de maîtrise de la procédure de constatation des pertes de changes (pour un emprunt contracté en francs suisses) ;

- la CCC n'avait pas mis en place de comptabilité d'engagement ; il a été indiqué que la CCCL y a désormais procédé. Une attention devra aussi être apportée à la passation des écritures comptables visant au rattachement des charges et produits à l'exercice et à la prise en compte des charges et produits constatés d'avance ;

- il appartiendra enfin aux services de l'ordonnateur de la CCCL de mettre en place une procédure de contrôle interne des régies de recettes et d'avance instituées, dont certaines manient des fonds importants.

La situation financière des communautés de communes (hors abattoir)

Pour la CCC, l'analyse financière a été menée à partir d'une consolidation du budget principal et le budget annexe des zones d'activités économiques. Sur ces bases, l'évolution de la situation financière de 2013 à 2016 apparaît défavorable.

Les produits de gestion ont diminué de 2015 à 2016 en raison de la baisse des dotations de l'Etat, et ce en dépit d'une légère hausse du taux de la fiscalité locale en 2016. Simultanément, les charges à caractère général et de personnel ont beaucoup augmenté (respectivement de 40 % et de 35 % sur la période). L'effet « ciseau » entre les produits et les charges d'exploitation a entraîné une diminution de 22 % de l'excédent brut de fonctionnement (EBF) et de 26 % de la capacité d'autofinancement (CAF) brute entre 2013 et 2016. Le résultat de fonctionnement était négatif en 2015 (-0,09 M€) et faiblement positif en 2016 (+0,11 M€).

La CCC a réalisé de 2013 à 2016 divers investissements (3,37 M€ d'opérations, dont 0,88 M€ pour les maisons de santé). Elle a pu réduire son endettement qui est passé de 5,83 M€ en début 2013 à 4,97 M€ en fin 2016. A cette date, le ratio de désendettement (dette restant due / CAF brute), représentait toutefois encore 10,1 années, contre 8,5 années en 2013 et 18 années en 2015, étant rappelé que le seuil d'alerte se situe au-delà de 12 années.

Pour le budget principal de la CCHC, l'évolution de la situation financière de 2013 à 2016 se caractérise par une dégradation importante des principaux indicateurs à partir de 2015.

Les produits de gestion ont diminué de 2015 à 2016 en raison de la baisse des dotations de l'Etat, tandis que les taux de la fiscalité locale sont restés inchangés. Simultanément, les charges à caractère général et de personnel ont beaucoup augmenté, respectivement de 55 % et de 62 % sur la période, notamment en raison de la reprise des gymnases et des piscines. L'effet « ciseau » entre les produits et les charges d'exploitation a entraîné une diminution de 58 % de l'EBF et de 62 % de la CAF brute entre 2013 et 2016. Le résultat de fonctionnement était négatif en 2015 (-0,25 M€) et l'aurait été encore davantage en 2016 (-0,52 M€) si les dotations aux amortissements avaient été constatées comme elles l'auraient dû.

La CCHC a réalisé de 2013 à 2016 des investissements importants (6,32 M€ d'opérations, dont 2,48 M€ pour les maisons de santé et 1,28 M€ pour les zones d'activités). Elle a dû accroitre son endettement qui est passé de 2,48 M€ en début 2013 à 3,52 M€ en fin 2016. A cette date, le ratio de désendettement, représentait 8,5 années, contre 2,9 années en 2013. La CCHC a dû souscrire également en fin 2016 une ligne de trésorerie d'un montant de 0,30 M€, non soldée avant la fusion des communautés de communes.

Pour la CCCL, il a été procédé à une analyse rétrospective consolidée 2013-2016 des deux anciennes communautés de communes et du syndicat mixte de pays dissous, qui a été mise en perspective avec les données financières 2017 de la nouvelle communauté de communes. Sur ces bases, les constats suivants peuvent être faits.

Les produits de gestion ont diminué de près de 6 % entre 2016 et 2017 notamment en raison de la baisse importante (de 0,48 M€) des produits du Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales. Les charges de gestion ont diminué de 4,5 % entre 2016 et 2017. L'EBF a diminué de 16 % entre 2016 et 2017 et la CAF brute de 15 %. Le résultat de fonctionnement était négatif en 2017 (-0,32 M€).

La CCCL a réalisé en 2017 des dépenses d'équipement de 2,85 M€ et versé 0,38 M€ de subventions d'équipement. L'endettement global, qui s'élevait à 8,49 M€ en fin 2016, a été légèrement réduit à la fin 2017 (8,00 M€). A cette date, le ratio de désendettement représentait toutefois encore 9,4 années, contre 5,1 années en 2013 et 8,5 années en 2015.

Ces éléments traduisent donc une situation financière qui demeure tendue, en dépit de la stratégie mise en œuvre par la CCCL dès le mois de mars 2017 pour diminuer ses dépenses (notamment la restitution de certains gymnases et piscines aux communes membres concernées). En effet, la quasi-totalité des équipements conservés par la CCCL était déficitaire en 2017, qu'il s'agisse des trois piscines restées d'intérêt communautaire (déficit global de -0,31 M€ en 2007), de la plupart des maisons de santé (déficit global de -0,1 M€) ou de deux équipements touristiques (déficit global de -0,09 M€).

La CCCL devra donc chercher à réduire ses charges, à accroître les recettes pouvant l'être et à faire preuve de prudence dans ses choix d'investissement à venir, et ce d'autant plus que le plus grand risque financier pour elle est actuellement constitué par la situation de l'abattoir (voir les analyses ci-après).

Les aspects relatifs au personnel (hors abattoir)

Les effectifs du personnel ont connu les évolutions suivantes :

- pour la CCHC, ils sont passés de 19 emplois permanents pourvus à 27 entre 2013 et 2016, en raison de la reprise, déjà mentionnée, des personnels en charge de la gestion des piscines et gymnases ;

- pour la CCC, ils sont restés stables entre 2013 et 2016 (13 emplois permanents pourvus) ;

- la CCCL a repris ces agents, ainsi que ceux du syndicat mixte de pays dissous. Toutefois, en 2017, six départs d'agents n'ont pas été remplacés.

Les autres vérifications opérées sur ce thème n'appellent que quelques observations, notamment :

- le fait que pour la CCC et pour la CCCL, la déclaration fiscale et sociale de l'avantage que constitue la prise en charge partielle des garanties de couverture complémentaire de santé souscrites par les agents a été omise ;

- le fait que la CCCL devrait mettre en place un règlement d'utilisation des véhicules, un tel règlement n'ayant au demeurant pas non plus été institué auparavant par la CCHC et par la CCC.

La gestion de l'abattoir de Confolens

L'abattoir de Confolens, auparavant municipal, est géré depuis 2008 sous la forme d'une régie dotée de la simple autonomie financière, dont les comptes sont retracés dans un budget annexe de la CCC (jusqu'en 2016) puis de la CCCL (depuis 2017).

Il a une capacité de 10 000 tonnes par an, comporte trois lignes d'abattage (bovins, porcins et ovins/caprins) et peut assurer un service complet pour ses usagers. Ses chaînes d'abattage sont actuellement classées en catégorie B pour les contrôles sanitaires officiels, traduisant un degré de conformité à la législation satisfaisant et des systèmes d'autocontrôle et de traçabilité pertinents, ce qui justifie une fréquence de contrôle externe réduite.

L'organisation institutionnelle de l'abattoir ne respecte pas toutes les obligations applicables aux régies dotées de la seule autonomie financière et chargées de l'exploitation d'un service public à caractère industriel et commercial, telles que prévues par les articles L.1412-1, L. 2221-1 à -9, L. 2221-11 à -14 et R. 2221-6 à 17 et R.2221-63 à 94 du code général des collectivités territoriales. En effet :

- il n'a été produit aucun document d'organisation interne correspondant à des statuts et fixant diverses règles d'organisation interne de la régie ;

- depuis mars 2014, les membres du conseil d'exploitation n'ont plus été désignés ; le conseil d'exploitation n'a donc pas pu délibérer pour élire son président et ses vice-présidents, ni se réunir dans la périodicité minimale de trois mois imposée par les textes ;

- le poste de directeur n'est plus pourvu (pour des raisons financières) ;

- l'abattoir fonctionne dans des locaux appartenant à la commune de Confolens et qui avaient été mis à disposition de la CCC dans le cadre du transfert de compétences opéré en 2008. Mais, pour la mise à disposition de ces biens par le budget de la CCC à la régie de l'abattoir, il n'a pas été produit de convention fixant les modalités juridiques et financières et précisant les responsabilités respectives de la CCC et de la régie ainsi que, le cas échéant, les modalités de remboursement par cette dernière des frais de personnel et des autres moyens mis à sa disposition par la CCC ;

- l'abattoir ne réalise pas de rapport d'activité annuel soumis à son conseil d'exploitation.

L'activité de l'abattoir, qui était passée de 8 200 à 9 100 tonnes de 2013 à 2015, a fortement chuté par la suite, passant à 7 800 tonnes en 2016 puis à 5 300 tonnes en 2017. Cette évolution est liée au départ du principal usager, spécialisé en porcins, qui représentait les 2/5 des tonnages de 2013 à 2015.

L'abattoir est en effet fortement tributaire de trois principaux usagers représentant à eux seuls plus des 2/3 des tonnages cumulés 2013-2017. En 2016 et 2017, l'activité était assurée pour près des 6/7 par des grossistes, pour 1/10 par des bouchers traditionnels et pour 1/14 par des usagers pratiquant la vente directe.

L'abattoir s'est aussi engagé dans des filières à traçabilité particulière, mais les volumes d'activités y afférents demeurent faibles : en 2017, la filière bio a représenté 1,7 % du volume d'abattage, l'activité relative aux agneaux de Poitou-Charentes en indication géographique protégée en a représenté 2,6 % et l'activité relative à la filière des porcs du Limousin en label rouge a disparu (en raison du départ du principal usager).

L'abattoir s'est aussi ouvert aux formes d'abattage rituel ; cette activité a progressé depuis 2013 mais ne représentait en 2017 que 8 % des tonnages concernant les bovins et les petits ruminants.

L'enjeu du respect des animaux a fait l'objet de plusieurs remarques suite à un rapport d'inspection effectué en avril 2016. L'abattoir assure des formations régulières à ses agents sur ce thème. Il est aussi équipé de caméras. Il a par ailleurs été indiqué que la distance moyenne du transport des animaux de l'élevage vers l'abattoir se situe autour de 40 kms, la plus longue avoisinant les 100 kms.

L'examen de la tenue des comptes et de leur fiabilité appelle les observations suivantes :

- les annexes aux comptes administratifs 2016 et 2017 étaient incomplètes et ne comportaient pas plusieurs états obligatoires, précisés par l'instruction comptable M4 ;

- la comparaison entre les montants de la dette restant due figurant aux comptes administratifs et de gestion en 2016 et 2017 a mis en évidence des écarts avoisinant 0,1 M€ ;

- les durées d'amortissements des immobilisations sont légèrement supérieures à celles retenues par d'autres abattoirs, mais les amortissements sont bien pratiqués ;

- les procédures de rattachement des charges et produits à l'exercice et des charges et produits constatés d'avance ne sont pas appliquées ;

- la motivation des annulations éventuelles de titres devra à l'avenir, le cas échéant, être plus complète et plus explicite, pour permettre de s'assurer qu'elles n'ont bien pour objet que la rectification d'erreurs ;

- les imputations spécifiques des redevances sanitaires d'abattage et de découpage ainsi que des cotisations interprofessionnelles étaient erronées jusqu'en 2017 inclus ; en effet, ces sommes perçues auprès des usagers puis reversées par l'abattoir ne doivent normalement apparaitre qu'en comptes de classe 4 et ne devraient, dès lors, pas impacter le compte de résultat. Or, l'abattoir les a imputées en recettes du compte 75, sous des intitulés au demeurant inexacts (« revenus des immeubles » ou « produits divers de gestion courante »), les reversements opérés ayant quant à eux été imputés sur divers comptes de charges de classe 6. De plus, étant donné que, de 2015 à 2017 inclus, les produits encaissés ont été légèrement supérieurs aux montants reversés (avec des écarts annuels de 13 000 € à 15 000 €), cela a eu pour effet de majorer indument des mêmes montants les capacités d'autofinancement et les résultats de fonctionnement de ces exercices.

<u>L'évolution de la situation financière de l'abattoir</u> se caractérise par des signes de tensions accrus et très préoccupants :

- le chiffre d'affaires, qui se maintenait entre 2,25 et 2,42 M€ de 2013 à 2016, a fortement diminué en 2017 (1,89 M€), la raison principale en étant le retrait de l'usager le plus important. Les augmentations de tarifs décidées en cours de période n'ont pas suffi à contrecarrer cette évolution défavorable, toute marge de manœuvre en ce domaine étant, en toute hypothèse, assez faible pour ne pas risquer de susciter le départ d'autres usagers. Sur ce point, les augmentations décidées par le conseil communautaire le 25 novembre 2015 puis le 23 octobre 2017 n'ont pas été totalement retranscrites dans les tarifs réellement appliqués ;

- malgré l'important effort fait en 2017 pour réduire les consommations intermédiaires (0,60 M€ soit 17 % de moins qu'en 2013), la valeur ajoutée a fortement baissé en 2017 (1,29 M€ soit 16 % de moins qu'en 2013). Par ailleurs, après avoir augmenté de 2013 à 2016, passant de 1,25 à 1,35 M€, les charges de personnel ont été réduites en 2017 (1,18 M€) ;

- l'excédent brut d'exploitation, qui avait augmenté jusqu'en 2015, passant de 0,15 M€ à 0,36 M€, a baissé en 2016 (0,25 M€) puis, très fortement, en 2017 (0,01 M€) ;

- la CAF brute s'est réduite à partir de 2014, passant de 0,30 M€ à 0,18 M€ en 2016, avant de chuter en 2017 (0,02 M€) ;

- le résultat d'exploitation, qui était positif en 2013 et 2014 (0,05 puis 0,06 M€), est devenu négatif dès 2015 (-0,02 M€), le déficit ayant atteint -0,04 M€ en 2016 puis -0,18 M€ en 2017 ;

- la CAF nette (diminuée du remboursement des annuités d'emprunts) est passée de 0,10 M€ en 2013 à 0,04 M€ en 2015 puis à 0,01 M€ en 2016, avant de devenir fortement négative en 2017 (-0,13 M€). Cette évolution compromet désormais toute capacité d'investissement (étant précisé que les dépenses d'investissement ont déjà été très modérées au cours de la période) ;

- l'abattoir avait au 31 décembre 2017 une dette bancaire de 2,69 M€, représentant, à cette date, 69 années d'autofinancement brut (contre 14,6 années en 2016) ; l'examen du profil d'extinction de cette dette montre que l'abattoir devra encore supporter au moins jusqu'en 2026 des niveaux moyens d'annuités d'emprunts (intérêt + capital) équivalents à ceux constatés en 2017 (0,23 M€ / an) ; le niveau moyen pour les exercices ultérieurs, de 2027 à 2033, est à peine inférieur (0,17 M€) ;

- depuis 2013, la trésorerie de l'abattoir est assurée pour l'essentiel par une avance consentie par le budget principal, d'un montant de 1,31 M€, dans des conditions juridiques non sécurisées au regard du droit de la concurrence de l'Union européenne ; de plus, l'abattoir a souscrit en 2017, dans des conditions juridiques au demeurant douteuses, une ligne de trésorerie auprès d'un organisme bancaire, pour un montant de 0,1 M€ non soldé en fin d'exercice.

La CCC puis la CCCL ont fait réaliser plusieurs études économiques, techniques et juridiques pour mieux appréhender les enjeux, perspectives et actions à mettre en œuvre.

Le coût de certaines de ces études a été pris en charge par le budget principal (18 000 € TTC) ou le budget annexe des activités économiques (45 000 € HT), ce qui apparaît juridiquement et financièrement contestable. Par ailleurs, deux d'entre elles ont été attribuées sans mise en concurrence préalable ce qui, nonobstant leurs montants (respectivement 15 000 € HT et 14 000 €HT) apparaît irrégulier. De plus, pour une de ces études, les contreparties rendues par le cabinet prestataire apparaissent particulièrement faibles.

Le projet consistant à faire reprendre l'abattoir par une société d'économie mixte à opération unique (SEMOP) constituée entre la CCCL et les principaux usagers de l'abattoir n'a pas abouti, ces derniers n'ayant pas souhaité s'engager sur cette voie.

Deux audits réalisés en 2015 puis en 2017 (ce dernier ayant été financé directement par la région Nouvelle-Aquitaine) ont permis d'identifier divers leviers pour un retour à l'équilibre, portant à la fois sur l'organisation des ressources humaines, les moyens de sécuriser les usagers actuels, l'amélioration de la productivité et de la rentabilité et le développement de prestations complémentaires.

Ces audits ont aussi identifié les investissements nécessaires, en distinguant ceux qui sont impératifs et urgents (0,65 M€ HT), ceux qui relèvent de modernisations importantes à moyen terme pour la pérennité de l'abattoir (0,88 M€) et ceux sans caractère d'urgence (0,77 M€ HT). Ces estimations n'incluent pas le coût de la réalisation d'un atelier de découpe, présenté par ailleurs comme indispensable au maintien sur le site de l'un des principaux usagers.

Pour autant, comme indiqué précédemment, l'abattoir, qui fonctionne actuellement à un niveau d'activité lui permettant à peine d'assurer son équilibre d'exploitation, ne dispose ni des ressources ni des perspectives d'accroissement de son activité en vue de rembourser simultanément sa dette bancaire et l'avance de trésorerie consentie par le budget principal, tout en s'engageant dans de nouveaux investissements.

Cette situation apparaît donc très préoccupante. Il serait dès lors nécessaire que la CCCL arrête sa position quant à la poursuite ou non de cette activité et établisse, le cas échéant avec des partenaires, publics et/ou privés, une stratégie claire à cet égard.

RECOMMANDATIONS

Recommandation 1 : *(régularité –gouvernance et organisation interne)* Modifier la délibération de la CCCL en date du 29 mars 2017 relative à la fixation des indemnités des élus, pour en corriger les ambiguïtés relatives aux modalités de calcul. *(mise en œuvre en cours)*

Recommandation 2 : *(régularité –gouvernance et organisation interne)* Revoir les arrêtés de délégation de fonctions donnés par le président de la CCCL à quatre vice-présidents, pour y corriger leur ordre de nomination. *(totalement mise en œuvre)*

Recommandation 3 : *(performance–GRH)* Elaborer et adopter un règlement d'utilisation des véhicules de service de la CCCL. *(mise en œuvre en cours)*

Recommandation 4 : *(régularité –achats)* Doter la CCCL d'une nomenclature par catégories homogènes de fournitures et services ainsi que d'un guide de procédures internes en matière de commande publique, applicables à tous les services, afin que :

- toutes les étapes de la procédure de mise en concurrence, de passation et d'exécution de la commande publique soient précisées et sécurisées en fonction des montants, y compris pour les marchés à procédure adaptée, et ce quel que soit leur montant ;
- les procédures de publicité retenues pour les marchés en dessous du seuil de 90 000 €HT soient pertinentes et adaptées en termes d'audience, afin de susciter des offres suffisantes en nombre et en qualité ;
- des règles précises soient définies pour la réception des offres, leur analyse ainsi que les éventuelles négociations intervenant à ce stade (lorsque c'est juridiquement possible) ;
- tous les dossiers relatifs au marchés (même ceux relatifs aux marchés à procédure adaptée, quel que soit leur montant) soient correctement archivés et comportent les copies des actes d'engagement, des éventuels avenants et de tous les documents relatifs à la traçabilité du processus de mise en concurrence et de publicité ainsi que du processus et des motivations des choix ou des rejets des offres.

(mise en œuvre en cours)

Recommandation 5 : *(régularité –situation financière)* Faire délibérer le conseil communautaire sur un échéancier et sur les modalités de remboursement de l'avance consentie par le budget principal de la CCCL au budget annexe de l'abattoir. *(mise en œuvre en cours)*

Recommandation 6 : *(régularité –gouvernance et organisation interne)* Compléter les statuts de la CCCL pour y prévoir la possibilité d'intervenir en tant que maître d'ouvrage délégué, pour le compte de ses communes membres, pour la réalisation de divers travaux de voirie ou autres. *(mise en œuvre en cours)*

Recommandation 7 : *(régularité –gouvernance et organisation interne)* Respecter les dispositions de l'article L. 5211-39 du code général des collectivités territoriales qui imposent d'adresser chaque année avant le 30 septembre, au maire de chaque commune membre, un rapport retraçant l'activité de la communauté de communes, accompagné de son compte administratif (ce rapport devant faire l'objet d'une communication par chaque maire à son conseil municipal). *(mise en œuvre en cours)*

Recommandation 8 : *(régularité –comptabilité)* Veiller à produire à l'appui des documents budgétaires, concernant aussi bien le budget principal que les budgets annexes, y compris celui de l'abattoir (budgets primitifs et comptes administratifs), l'ensemble des annexes obligatoires qui sont reprises et précisées dans les maquettes officielles des instructions comptables M14 et M4, étant rappelé que ces annexes constituent des éléments d'information déterminants pour les élus, les citoyens et les autorités de contrôle externes. *(mise en œuvre en cours)*

Recommandation 9 : *(régularité –comptabilité)* Veiller à la stricte concordance entre, d'une part, les états de la dette à long terme figurant en annexe aux documents budgétaires et, d'autre part, les soldes de sortie des comptes 16 des comptes de gestion. *(mise en œuvre en cours)*

Recommandation 10 : *(régularité –comptabilité)* Mettre en œuvre les dispositions de l'article R. 1617-17 du code général des collectivités territoriales et de l'instruction comptable n° 06-031-A-B-M du 21 avril 2006 relatives à l'institution et au contrôle par l'ordonnateur des régies de recettes et d'avances. *(mise en œuvre en cours)*

Recommandation 11 : *(régularité –gouvernance et organisation interne)* Institutionnaliser le fonctionnement de l'abattoir conformément aux dispositions législatives et règlementaires des articles L. 1412-1, L. 2221-1 à -9, L. 2221-11 à -14 et R. 2221-6 à 17 et R. 2221-63 à 94 du code général des collectivités territoriales. *(mise en œuvre en cours)*

Recommandation 12 : *(régularité –comptabilité)* Veiller à l'exacte imputation comptable des taxes d'abattage (compte 63585), des redevances sanitaires d'abattage et de découpage (compte 44552) et des cotisations interprofessionnelles (compte 4673) sur le budget annexe de l'abattoir, conformément aux dispositions spécifiques de l'instruction comptable M4, applicables au plan comptable M42 (abattoirs). *(mise en œuvre en cours)*

PROCEDURE

Le contrôle des communautés de communes de Haute-Charente (CCHC), du Confolentais (CCC) et de Charente Limousine (CCCL) a été effectué dans le cadre du programme 2018 de la chambre régionale des comptes. Les aspects relatifs à l'abattoir de Confolens ont été examinés dans le cadre d'une enquête commune entre la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes sur la gestion des abattoirs publics.

L'ouverture du contrôle a été notifiée à M. Philippe BOUTY, en ses qualités de président de la CCCL et d'ancien président de la CCC (du 28 avril 2014 au 31 décembre 2016), par lettres du 14 février 2018 et du 10 avril 2018. L'ouverture du contrôle de la CCHC a été notifiée à M. Christian FAUBERT, son ancien président en fonctions de 2013 à 2016 inclus, par lettre du 14 février 2018. L'ouverture du contrôle de la CCC a été notifiée à M. Guy TRAUMAT, son ancien président en fonctions de 2013 au 28 avril 2014 inclus, par lettre du 10 avril 2018.

Des entretiens de début de contrôle se sont déroulés le 20 mars 2018 avec M. BOUTY et M. FAUBERT et le 20 avril 2018 avec M. TRAUMAT.

Les entretiens préalables prévus par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières ont eu lieu le 28 septembre 2018 avec M. BOUTY, M. FAUBERT et M. TRAUMAT.

Lors de son délibéré du 8 novembre 2018, la chambre régionale des comptes a arrêté ses observations provisoires qui ont été adressées au président de la CCCL. Des extraits concernant leur gestion ont été adressés à M. FAUBERT et M. TRAUMAT. Des extraits les concernant ont été adressés à quatre entreprises usagers de l'abattoir, à une société de stratégie et de communication et à un cabinet d'études qui ont effectué des études pour cet abattoir et à la région Nouvelle-Aquitaine. Des communications administratives ont par ailleurs été adressées au préfet de la Charente et au comptable public à Confolens.

M. BOUTY a répondu par courrier du 28 février 2019 ; M. FAUBERT a répondu par courriel du 23 janvier 2019 ; M. TRAUMAT a répondu par courrier du 28 février 2019 ; le président de la région Nouvelle-Aquitaine a répondu par courriel du 1er mars 2019 ; une des sociétés ayant réalisé des études a répondu par courriel du 11 février 2019.

Les autres destinataires d'extraits d'observations provisoires n'ont pas répondu dans le délai de deux mois qui leur était imparti.

Lors de son délibéré du 3 avril 2019, la chambre régionale des comptes a arrêté les observations définitives suivantes.

1 LES STATUTS ET LES COMPETENCES COMMUNAUTAIRES

La CCHC avait en 2016 une population de 23 548 habitants (37 communes). La CCC avait une population de 12 801 habitants (26 communes). La CCCL, issue de leur fusion au 1er janvier 2017, regroupe 62 communes et un peu plus de 36 000 habitants).

Avant la fusion, la CCHC et la CCC étaient déjà associées au sein du syndicat mixte du pays de Charente limousine, qui a également disparu au moment de la fusion, ses compétences ayant été reprises par la CCCL, dont le siège a été fixé à Confolens.

1.1 Les compétences de la CCHC et de la CCC

Comme le montre le tableau de la page suivante, la CCHC et la CCC avaient des compétences obligatoires et optionnelles assez proches

Toutefois, s'agissant de la compétence optionnelle de *« construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire »,* la CCHC se distinguait depuis le 1er janvier 2014 par la prise de compétence de la gestion des piscines et des gymnases, suite à la dissolution, par arrêté préfectoral du 23 décembre 2013, du Syndicat à vocation multiple (SIVOM) de Montemboeuf.

M. FAUBERT, ancien président de la CCHC, a précisé que cette dissolution et cette reprise de compétences avait été encouragée par la sous-préfecture. La CCHC, qui gérait auparavant déjà une piscine couverte (Chasseneuil) a alors repris notamment la piscine et le gymnase de Montemboeuf et, par souci d'un traitement uniforme avec les autres communes de la CCHC, également les piscines de Chabanais (qui a été fermée en 2014), de Saint-Claud et de Roumazières, ainsi que les gymnases de Chasseneuil, de Chabanais et de Roumazières. Or, comme l'indiqueront les parties du présent rapport consacrées à la fiabilité des comptes et à l'analyse financière, ces prises de compétences ont suscité d'importantes difficultés.

La dissolution du SIVOM de Montemboeuf a également amené la CCHC à reprendre la maison d'accueil rurale pour personnes âgées (MARPA) les Cèdres de Montemboeuf sur un budget annexe de son centre intercommunal d'action sociale (CIAS). Ce point n'a toutefois pas été approfondi, car ce centre intercommunal est un établissement doté de l'autonomie juridique et financière que la chambre régionale des comptes n'avait pas inscrit à son programme de contrôle.

S'agissant des compétences facultatives des deux anciennes communautés de communes, certaines étaient similaires : service public de l'assainissement non collectif (SPANC), contingents au service départemental d'incendie et de secours (SDIS), développement des technologies de l'information et de la communication, lutte contre la désertification médicale par la création de maisons médicales.

Pour les autres compétences facultatives, la CCHC se distinguait par la gestion de divers équipements touristiques (gîtes du Cruzeau, Aventure Parc, maison des lacs, petit camping et base nautique des lacs, village de vacances à Montemboeuf…).

Quant à la CCC, elle se caractérisait par la gestion, depuis 2008, d'un abattoir et par une prise de compétence, en janvier 2015, pour l'organisation d'actions en direction de la petite enfance et pour les contrats enfance-jeunesse.

Tableau n° 1 : Comparaison des compétences des anciennes communautés de communes fusionnées

Groupes de compétences	COMMUNAUTE DE COMMUNES DE HAUTE-CHARENTE	COMMUNAUTE DE COMMUNES DU CONFOLENTAIS
COMPETENCES OBLIGATOIRES ***(I de l'article L.5214-16 du code général des collectivités territoriales)***	- Aménagement de l'espace pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire ; schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ; plan local d'urbanisme, document d'urbanisme en tenant lieu et carte communale ; - Actions de développement économique dans les conditions prévues à l'article L. 4251-17 ; création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ; politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire ; promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme ; - Aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage ; - Collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés.	
COMPETENCES OPTIONNELLES ***(II de l'article L.5214-16 du code général des collectivités territoriales)***	Protection et mise en valeur de l'environnement : énergies renouvelables et déploiement d'un réseau de bornes de recharges pour véhicules électriques et hybrides	
	Politique du logement et du cadre de vie : définition et mise en œuvre de programmes d'amélioration de l'Habitat	
	+ rénovation et mise en valeur du petit patrimoine	+ maîtrise d'ouvrage des réhabilitations en propriété communautaire ou en mise à disposition dans le cadre d'opérations d'amélioration de l'habitat
	Construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire (depuis le 1er janvier 2014 sont d'intérêt communautaire les cinq piscines et les cinq gymnases de Haute-Charente)	Construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire d'intérêt communautaire
	Action sociale : Insertion sociale et professionnelle des personnes bénéficiant de minimas sociaux et de personnes sans emploi (insertion dans le domaine de la protection et la mise en valeur de l'environnement)	Action sociale : CIAS ayant en charge l'EHPAD de Confolens et le chantier d'insertion du confolentais
COMPETENCES FACULTATIVES	- Assainissement non collectif (SPANC) - Traitement ultime des déchets industriels banals - Prise en charge de la participation au SDIS - Technologies de l'information et de la communication (TIC), réduction de la fracture numérique - Actions permettant de lutter contre la désertification médicale et notamment la construction et l'exploitation de maisons de santé pluridisciplinaires	
	- Animation de l'été actif en Haute-Charente - Création et gestion de zones d'aménagement différé pour la maitrise foncière autour des zones d'activités et des pôles touristiques - Numération du cadastre des communes, retranscription des modifications - Equipement touristiques existants : Village de gîtes du Cruzeau, Aventure Parc, Maison des lacs, petit camping et base nautique des lacs, aires de détente, aires de camping, pontons handi-pêche autour des lacs de Haute-Charente, village de vacances à Montemboeuf - Création d'autres équipements touristiques - Soutien aux activités culturelles et sportives ayant une notoriété	- Projet d'animation petite enfance et contrat enfance jeunesse - Organisation de spectacles scolaires pour les maternelles - Création d'un centre d'accueil destiné aux personnes handicapées et en difficulté - Création et gestion d'un foyer de jeunes travailleurs - Création de nouvelles structures sociales et médico-sociales - Centre d'abattage de Charente Limousine - Sentiers de Randonnée - Aides au développement et à la recherche de gestionnaires pour les villages de vacances à la demande des communes - Soutien aux animations culturelles (festival de Confolens, maison du comédien Maria Casarès, foire Saint Barthélémy) - Animation du label Pays d'art et d'histoire - Rénovation du petit patrimoine des communes et réalisation de la signalétique

L'examen du détail des dépenses d'investissement des anciennes communautés de communes au cours de la période 2013-2016 a conduit par ailleurs à s'interroger sur la bonne application du principe de spécialité qui régit les EPCI, lesquels ne peuvent donc intervenir que dans le cadre de compétences qui leur ont été formellement transférées.

La CCHC et la CCC sont toutes deux intervenues pour comptes de tiers, pour des sommes non négligeables (2,723 M€ en cumul 2013-2016 de dépenses et 3,032 M€ en cumul de recettes pour la CCHC et 2,246 M€ en cumul 2013-2016 de dépenses et 3,244 M€ en cumul de recettes pour la CCC). Selon les explications obtenues, la plupart de ces opérations étaient menées en maîtrise d'ouvrage par la CCHC et la CCC pour le compte de leurs communes membres et consistaient à mener chaque année des travaux de voirie pour bénéficier d'une subvention du département.

Selon l'instruction comptable M14, ces opérations, enregistrées au compte 458 sont des opérations sous mandat notamment celles réalisées en application des dispositions de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985.

Or, rien dans les statuts de 2016 des deux anciennes communautés de communes ne les habilitait à intervenir sous cette forme. Les statuts de 2013 des deux anciennes communautés de communes ont également été produits :

- pour la CCHC, il n'y figurait pas non plus d'habilitation à intervenir sous forme de maîtrise d'ouvrage déléguée pour les communes ;
- pour la CCC, deux compétences facultatives y étaient libellées ainsi : « *maîtrise d'ouvrage déléguée pour les travaux éligibles au FDAC* » et *« Maîtrise d'ouvrage déléguée à titre exceptionnel pour des travaux de rénovation d'édifices cultuels non classés et non inscrits »*. Ces deux compétences avaient disparu des statuts de la CCC tels qu'arrêtés par le préfet le 24 octobre 2016. Il a été expliqué que cette *« modification des statuts a été imposée par la préfecture à la CCC avant fusion nous obligeant à retirer cette compétence. (...). Nous avons trouvé avec la préfecture la possibilité juridique de poursuivre ces maîtrises d'ouvrage déléguées en prenant la compétence optionnelle voirie mais en précisant l'intérêt communautaire qui ne portera que sur ces opérations pour compte de tiers ».*
- Toutefois, il n'a été trouvé ni dans les statuts de 2016 de la CCC, ni dans ceux de la CCCL (à compter du 1er janvier 2017) de mention de cette compétence optionnelle voirie. Or, la CCCL a continué de mener ces actions pour compte de tiers en 2017, ainsi qu'il ressort de l'examen du compte administratif de son budget principal.

Il a été indiqué par la CCCL qu'*« une modification des statuts est envisagée ».* La chambre régionale des comptes constate que cette situation était et reste juridiquement insatisfaisante et rappelle la nécessité de la clarifier. En effet, l'intervention pour compte de tiers est susceptible de poser diverses questions, notamment en matière de responsabilité civile, et il est donc indispensable que son cadre juridique soit sécurisé. Dans sa réponse aux observations provisoires, le président de la CCCL a indiqué qu'une refonte des statuts sera effectuée en 2019.

1.2 Les compétences de la CCCL et leur évolution

La CCCL a été créée par arrêté préfectoral du 20 décembre 2016. Cet arrêté agrège les compétences des deux anciennes communautés de communes et prévoit, outre le budget principal, l'institution d'un budget annexe économique regroupant les activités soumises à la TVA, d'un budget annexe de l'assainissement non collectif (SPANC) et d'un budget annexe abattoir.

Lors de sa séance du 29 mars 2017, le conseil communautaire de la CCCL a déclaré d'intérêt communautaire au titre de la compétence *« construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire d'intérêt communautaire »* les travaux d'investissement, la gestion et l'entretien des piscines communautaires de La Tulette à Ansac sur Vienne, de Chasseneuil sur Bonnieure et de Montemboeuf ainsi que du gymnase communautaire de Montemboeuf. Les équipements non déclarés d'intérêt communautaire ont été restitués le 1er avril 2017 aux communes concernées à savoir : les deux gymnases de Chasseneuil sur Bonnieure, le gymnase de Chabanais, la piscine de Chabanais, la piscine de Saint-Claud, le gymnase de Roumazières Loubert et la piscine de Roumazières Loubert. Par cette décision, le conseil communautaire de Charente Limousine est donc revenu en grande partie sur des compétences qui avaient été prises par la CCHC à compter du 1er janvier 2014.

Par ailleurs, pour ce qui est de la compétence « Enfance Jeunesse », une étude financière a été menée pour décider du maintien ou non de cette compétence.

S'agissant enfin des nouveaux transferts de compétence imposés à court/moyen terme par la loi : plan local d'urbanisme (PLU), gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI), gestion de l'eau et de l'assainissement, il a été indiqué que :

- deux PLU intercommunaux sont en cours de révision sur les périmètres des deux anciennes communautés ;

- la compétence GEMAPI a été intégrée au 1er janvier 2018 (par délibération du conseil communautaire du 17 janvier 2018) suivie d'un transfert de cette compétence aux syndicats de rivières existants sur le territoire de Charente Limousine. Pour financer cette compétence, la communauté de communes a instauré la taxe spécifique prévue à cet effet ;

- s'agissant de l'eau et de l'assainissement collectif, une étude est en cours en lien avec le syndicat Charente Eaux dans l'optique d'une prise de compétence en 2020.

1.3 Les services communs et les mutualisations de services

Pour ce qui est de l'existence au sein de la communauté de communes de Charente Limousine des services communs (en application de l'article L.5211-4-2 du code général des collectivités territoriales) et d'un schéma de mutualisation (établi en application de l'article L. 5211-39-1 du code général des collectivités territoriales), il a été indiqué :

- qu'il n'existe qu'un service commun constitué par le service d'instruction du droit des sols ;
- que deux schémas de mutualisation avaient été instaurés sur les deux anciennes communautés de communes. Ces deux schémas, qui ont été produits, couvrent chacun la période 2016-2020. Ils sont actuellement retravaillés avec un service dédié.

La chambre régionale des comptes rappelle l'intérêt que peut revêtir la mutualisation si elle permet de générer des gains de performance et/ou des économies.

1.4 Les rapports annuels d'activité

Aux termes de l'article L. 5211-39 du code général des collectivités territoriales : *« Le président de l'établissement public de coopération intercommunale adresse chaque année, avant le 30 septembre, au maire de chaque commune membre un rapport retraçant l'activité de l'établissement accompagné du compte administratif arrêté par l'organe délibérant de l'établissement. Ce rapport fait l'objet d'une communication par le maire au conseil municipal en séance publique au cours de laquelle les représentants de la commune à l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale sont entendus. (...) ».*

Cette obligation a été méconnue par la CCHC et la CCC de 2013 à 2016 inclus et par la CCCL en 2017. La chambre régionale des comptes rappelle à la CCCL qu'il lui appartiendra à l'avenir de s'y conformer. Dans sa réponse aux observations provisoires, M. TRAUMAT a indiqué qu'il méconnaissait cette obligation mais qu'il faisait chaque année procéder à un débat d'orientations budgétaires précis. Dans sa réponse, le président de la CCCL a indiqué que les dispositions précitées seraient respectées à l'avenir.

2 L'ADMINISTRATION DES COMMUNAUTES DE COMMUNES

2.1 L'évolution des effectifs des conseils communautaires

Les règles relatives au nombre et à la répartition des sièges de conseillers communautaires sont établies par l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales. En application de ces dispositions, le conseil communautaire de la CCHC institué après les élections de mars 2014 comprenait 62 membres titulaires et celui de la CCC 46 membres titulaires, soit un total, avant la fusion de 108 membres.

Le conseil communautaire de la CCCL ne comporte que 82 membres titulaires, soit 26 de moins qu'avant la fusion.

Il n'en demeure pas moins que ce nombre est assez élevé au regard de la population d'ensemble (environ 36 000 habitants) ; cette situation s'explique par le nombre élevé de communes membres (62), parfois de très petite taille.

2.2 L'organisation administrative dans l'ancienne CCHC

A partir d'avril 2014, la CCHC avait six vice-présidents. Les délégations de signature accordées par le président à trois d'entre eux concernaient toutes le même champ d'intervention (en cas d'absence ou d'empêchement du président), sans prévoir l'ordre d'intervention entre ces vice-présidents. Or, la délibération du conseil communautaire en date du 17 avril 2014 qui avait eu pour objet l'élection des vice-présidents ne précisait pas non plus leur ordre de désignation.

Une telle situation était donc de nature à créer un flou juridique. En effet, la jurisprudence administrative a eu l'occasion de rappeler que s'il est possible de déléguer les mêmes fonctions à

plusieurs personnes, dans ce cas, et sous peine de nullité des actes pris par les délégataires, l'acte de délégation doit préciser l'ordre de priorité dans lequel s'exerce la délégation[1].

Par ailleurs, les indemnités de fonctions délibérées et versées au président et aux vice-présidents de la CCHC étaient conformes aux dispositions des articles L. 5211-12 et R. 5214-1 du code général des collectivités territoriales.

2.3 L'organisation administrative dans l'ancienne CCC

Lors de sa séance du 28 avril 2014, le conseil communautaire de la CCC a élu cinq vice-présidents. Les arrêtés de délégation de fonction et de signature pris par le président au bénéfice de ces vice-présidents appellent deux observations :

- ceux pris le 5 mai 2014 (pour les 1er, 2ème, 3ème et 4ème vice-présidents) mentionnaient un effet rétroactif au *« 28 avril 2014 »*, ce qui est irrégulier au regard du principe de non rétroactivité des actes administratifs ; il en est de même pour l'arrêté de délégation pris le 7 octobre 2014 au profit du 5ème vice-président, avec une date d'effet au *« 28 avril 2014 ».* Tel est aussi le cas pour l'arrêté de délégation complémentaire pris le 19 septembre 2016 au profit du 3ème vice-président, avec une date d'effet au *« 28 avril 2014 »*, *« pour gérer les affaires relatives (...) (au) centre d'abattage de Charente Limousine ».*
- de plus, cette dernière délégation donnée en septembre 2016 était identique à celle déjà donnée en octobre 2014 au 5ème vice-président, qui n'avait pas été rapportée, alors même qu'aucun ordre de priorité d'intervention entre ces deux vice-présidents n'était prévu à partir de septembre 2016, ce qui était de nature à créer un flou juridique.

Le respect des règles en matière de fixation des taux des indemnités de fonction du président et des vice-présidents a été vérifié et n'a pas révélé d'anomalie. Il est toutefois observé que le montant de ces indemnités a significativement augmenté entre la mandature achevée en mars 2014 et la mandature débutée en avril 2014, leur montant global étant passé de 37 049 € en 2013 à 72 712 € en 2015.

2.4 La situation dans la CCCL

Pour cette communauté de communes, les diverses vérifications faites sur ce thème appellent des observations sur quatre sujets.

1. Pour l'application de l'article L. 5211-10 du code général des collectivités territoriales, par délibération du 7 janvier 2017, le conseil communautaire a délégué au président et au bureau une partie de ses attributions. Le contenu de ces délégations n'appelle pas d'observation. En revanche, leur mise en œuvre suscite une difficulté.

En effet, s'agissant de la nature juridique d'une telle délégation d'attributions de l'organe délibérant, le Conseil d'Etat[2] a eu l'occasion d'indiquer, dans le cas des communes, qu'elle

[1] Arrêts CAA Bordeaux 28 mai 2002 n° 98BX00268 CAA Nantes 26 décembre 2002 n° 01NT02068
[2] Décision n° 249402 du 30 décembre 2003

constitue une *« délégation de pouvoir »,* caractérisée par le transfert d'une autorité à une autre du pouvoir de prendre une décision, l'autorité délégante étant alors dessaisie des compétences déléguées. Cette jurisprudence est applicable également aux EPCI, par renvoi des articles L. 5211-1 et L. 5211-2 du code général des collectivités territoriales.

Au cas d'espèce, le 7 janvier 2017, le conseil communautaire de la CCCL a donné délégation à son bureau entre autres pour *« Créer les régies comptables nécessaires au financement et au fonctionnement des services communautaires »*. Or, par délibération du 29 mars 2017, le conseil communautaire est intervenu pour créer une régie d'avances auprès du centre d'abattage, sans avoir préalablement rapporté sa délégation de pouvoir donnée sur ce point au bureau.

2. L'examen des arrêtés de délégation de fonction pris par le président de la CCCL le 26 janvier 2017 au bénéfice des vice-présidents a montré que le rang des vice-présidents qui y figure diverge, pour quatre d'entre eux, de celui arrêté par le conseil communautaire lors de sa réunion du 7 janvier 2017, comme l'indique le tableau ci-après.

Tableau n° 2 : Ecarts constatés sur les ordres de nomination de divers vice-présidents

Fonctions	Ordre selon la délibération du 7-01-2017	Ordre selon les arrêtés de délégation de fonction	Attributions
Vice-président	**4**	**6**	Finances et ressources
Vice-président	**7**	**4**	Ressources humaines
Vice-président	**8**	**11**	Communication et promotion du territoire
Vice-président	**11**	**8**	Politiques contractuelles, appels à projets, GEMAPI

Cette situation pose un problème juridique. En effet, l'ordre de désignation des vices présidents est une compétence du conseil communautaire.

Par ailleurs, en application de l'article L. 2122-17 du code général des collectivités territoriales, applicable aux EPCI par renvoi de l'article L. 5211-2 du même code, en cas d'absence, de suspension, de révocation ou de tout autre empêchement, le président est provisoirement remplacé, dans la plénitude de ses fonctions, par un vice-président dans l'ordre des nominations. L'ordre de désignation des vice-présidents par le conseil communautaire n'est donc pas anodin au plan juridique et ne saurait être modifié de sa propre initiative par le président lors de l'attribution des délégations de fonction.

La chambre régionale des comptes recommande donc à la CCCL de revoir les arrêtés de délégation donnés aux quatre vice-présidents susmentionnés. Dans sa réponse aux observations provisoires, le président de la CCCL a indiqué qu'il y a été procédé et a produit les arrêtés modifiés.

3. Par délibération du 7 janvier 2017, le conseil communautaire a fixé les taux des indemnités de fonction de la manière suivante : pour le président *« à 90 % de l'indice brut 1015 soit 2 323,26 € »* et pour les vice-présidents *« à 90 % de l'indice brut 1015 soit 851,17 € ».* Par la suite, le 29 mars 2017, le conseil communautaire a décidé de réduire ces indemnités à compter du 1er avril 2017 de la manière suivante : pour le président et les vice-présidents *« à 80 % de l'indice brut maximal de la fonction publique »* et pour les vice-présidents *« à 90 % de l'indice brut 1015 soit 851,17 € ».*

La chambre régionale des comptes constate l'ambiguïté des formulations de ces délibérations, en particulier de la seconde, actuellement applicable. En effet, il ressort de leur examen qu'en réalité, le conseil communautaire n'a pas entendu faire application du taux de 90 % puis de 80 % *« de l'indice brut maximal de la fonction publique »*, ce qui serait irrégulier au regard de la strate démographique et des dispositions combinées des articles L. 5211-12 et R. 5214-1 du code général des collectivités territoriales, mais de 90 % puis 80 % du maxima fixé par ces articles pour un EPCI entre 20 000 et 49 999 habitants, à savoir 90 % puis 80 % de 67,50 % de l'indice brut terminal pour le président et de 24,73 % de l'indice brut terminal pour les vice-présidents.

Depuis la délibération du 29 mars 2017, l'indemnité maximale du président doit donc être considérée comme ayant été fixée à 80 % x 67,50 % soit 54 % de l'indice brut terminal de la fonction publique et l'indemnité maximale d'un vice-président doit donc être considérée comme ayant été fixée à 80 % x 24,73 % soit 19,784 % de l'indice brut terminal de la fonction publique.

Pour sortir de cette ambiguïté, il serait donc nécessaire que cette délibération soit reprise par le conseil communautaire et formulée différemment, en mentionnant explicitement ces taux recalculés. Dans sa réponse aux observations provisoires, le président de la CCCL a indiqué qu'il y serait procédé.

4. Comme l'indique le tableau ci-après, les indemnités de fonctions versées par la CCCL en 2017 ont été inférieures de 13 467 € (soit -7,2 %) au total des indemnités de fonctions versées en 2016 par la CCHC, la CCC et le syndicat mixte de pays dissous.

Tableau n° 3 : Evolution des montants des indemnités des élus

en €	Entité	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution 2017/2016
Indemnités des élus + cotisations de retraite et de sécurité sociale	CCHC	102 399	102 503	102 635	102 044		
	CCC	37 049	61 044	72 712	72 483		
	Syndicat mixte du pays de Charente Limousine	12 110	12 201	12 173	12 150		
	Total	**151 558**	**175 747**	**187 519**	**186 677**	**173 211**	**-7,2%**

3 LA FIABILITE DES COMPTES ET LES REGIES (HORS ABATTOIR)

3.1 La reprise de l'actif et du passif d'organismes dissous

Selon les informations obtenues par la chambre régionale des comptes, cette situation n'a concerné que la CCHC au cours de la période sous contrôle.

En effet, par arrêté du 23 décembre 2013, le préfet de la Charente a prononcé la dissolution du syndicat intercommunal à vocation multiple de Montemboeuf au 31 décembre 2013. L'article 2 de cet arrêté fixe les modalités de liquidation et de transfert de l'actif et du passif de ce syndicat dissous. Il prévoit notamment la reprise, par la CCHC, du gymnase et de la piscine du SIVOM, ainsi que d'une maison d'accueil rural pour les personnes âgées (MARPA)[3].

S'agissant de la piscine et du gymnase, il ressort que ni le passif ni l'actif ainsi transférés n'ont été repris dans les comptes de la CCHC. Cependant, cette dernière a bien honoré les échéances relatives aux remboursements d'emprunts (au 31 décembre 2016, il restait 47 316 € de prêts de cet ancien SIVOM à rembourser).

Par ailleurs, au moment de la dissolution du SIVOM de Montemboeuf, par volonté d'une approche équitable avec les autres communes, la CCHC a également décidé de reprendre au 1er janvier 2014 dans ses compétences les piscines de Saint-Claud et de Chabanais, ainsi que les gymnases de ces communes et celui de Chasseneuil. Mais là aussi, les écritures d'intégration de ces biens dans l'actif et l'inventaire de la communauté de communes n'ont pas été réalisées.

Certes, et comme cela sera indiqué dans la partie relative à l'analyse financière consolidée de la nouvelle CCCL, celle-ci a finalement décidé, en 2017, de restituer les compétences des gymnases et des piscines aux communes concernées (à l'exception des piscines de Chasseneuil sur Bonnieure, Confolens et Montemboeuf). Mais cette restitution, devra donner lieu à des transferts d'actifs entre la CCCL et les communes concernées, ce qui suppose que l'intégration préalable dans l'actif de la CCCL soit effectuée.

L'ancienne comptable de la CCHC et les services de la direction départementale des finances publiques avaient effectué, en fin 2014, les démarches nécessaires pour le transfert de ces biens auprès de la CCHC ; mais cette dernière n'a pas fourni les documents nécessaires.

Il convient toutefois de signaler également que l'absence d'intégration de ces éléments de passif et d'actif s'expliquerait aussi en partie par le fait que l'arrêté préfectoral de dissolution du SIVOM ne couvrait pas l'intégralité des éléments d'actif et de passif, ce qui nécessitera prochainement la tenue d'une nouvelle réunion avec l'ensemble des communes anciennement membres de ce SIVOM pour valider encore certains points.

La chambre régionale des comptes observe donc que cette situation, largement insatisfaisante au plan comptable, devra être régularisée.

Par ailleurs, un autre syndicat (ASYMIX Espace touristique Lavaud) avait également été dissous par arrêté préfectoral du 29 avril 2008, qui laissait au comité syndical jusqu'au 31 octobre 2008 pour procéder à la liquidation. Il ressort de cet arrêté et de ses pièces jointes que plusieurs éléments d'actifs devaient être repris par la CCHC (un poste de travail, un copieur…). Le compte

[3] Cette dernière a été transférée en budget annexe du Centre intercommunal d'action sociale (CIAS) qui est un établissement public autonome dépendant de la communauté de communes.

rendu et la délibération (non signés) du comité syndical en date du 23 octobre 2008 font mention des éléments suivants :

- le montant de l'ensemble des valeurs incorporelles (à savoir les études, films d'animation…) est ramené à 0 € et la CCHC en reste dépositaire ;
- les œuvres d'art signées Thierry Des Ouches pourraient être réparties entre les membres du syndicat au prorata de leur participation étant entendu que celles du Département resteraient au siège à la CCHC ;
- s'agissant du matériel informatique, le poste sur lequel la comptabilité du syndicat est effectuée est réformé et consigné à la CCHC ; celle-ci récupère également un poste de travail ainsi qu'un des copieurs, un ordinateur portable et un vidéo-projecteur pour l'Office de tourisme Haute-Charente ;
- les marques déposées à l'Institut national de la propriété intellectuelle (INPI) sont cédées à la CCHC.

La comptable de la CCHC entrée en fonction le 1er septembre 2013 a indiqué n'avoir eu connaissance de cette dissolution qu'en octobre 2016 (le syndicat mixte dissous relevait d'une autre trésorerie) et avoir alors immédiatement adressé une demande de renseignements à la CCHC. Mais la situation juridique et comptable des biens dévolus à la CCHC n'est toujours pas éclaircie, en particulier pour ce qui est des œuvres d'art et des marques déposées susmentionnées. L'ancienne secrétaire générale de la CCHC a indiqué avoir relevé précisément les lieux où les œuvres d'art ont été déposées et a, par ailleurs, formulé l'hypothèse selon laquelle, s'agissant de l'INPI, cela concernerait peut-être le dépôt de la marque Haute-Charente.

Quoi qu'il en soit, là aussi, la chambre régionale des comptes observe que l'absence d'intégration comptable de ces biens est imputable à la CCHC et que cette situation devrait être rapidement régularisée par la CCCL.

3.2 L'autonomie des centres intercommunaux d'action sociale

La CCHC avait institué un budget *« Centre intercommunal d'action sociale (CIAS) Haute-Charente »*, qui disposait de deux budgets annexes : le chantier d'insertion et la MARPA – résidence les Cèdres de Montemboeuf (qui relevait auparavant du SIVOM de Montemboeuf, dissous). La CCC avait quant à elle institué un budget *« CIAS du Confolentais »* doté d'un budget annexe relatif à l'établissement d'hébergement des personnes âgées dépendantes (EHPAD) du Pré de l'Etang.

Par délibération du 23 octobre 2017, la CCCL a décidé de dissoudre ces deux budgets CIAS à compter du 1er janvier 2018 et d'instituer le budget *« CIAS de Charente Limousine »*, qui a repris l'ensemble de l'actif et les résultats des budgets CIAS des anciens EPCI. Ce nouveau CIAS a aussi repris le chantier d'insertion de Charente Limousine créé au 1er janvier 2018, l'EHPAD du Pré de l'Etang et la MARPA Les Cèdres.

En début d'instruction, M. BOUTY a fait état de diverses anomalies observées lors de la fusion des CIAS. Toutefois, ces points n'ont pas été approfondis car il s'agit d'organismes juridiquement et financièrement autonomes qui ne font pas partie du champ du présent contrôle.

3.3 Le vote des budgets et décisions modificatives et le principe de sincérité

Sur ce sujet, des vérifications similaires ont été effectuées sur les budgets de la CCHC (budget principal) et de la CCC (budget principal et budget annexe ZAE).

Les observations qui résultent de ces contrôles ne concernent que la CCHC.

S'agissant en premier lieu des délibérations budgétaires, le contrôle s'est focalisé sur le nombre très important de décisions budgétaires modificatives (DM) constatées dans le cas de la CCHC : 22 DM en 2016 et 21 en 2015.

Leur analyse détaillée a montré qu'en 2016, neuf d'entre elles n'auraient en réalité pas nécessité de décision du conseil communautaire puisqu'il s'agissait de simples virements de crédits que le président pouvait légalement effectuer de sa propre initiative (virements de crédits entre les chapitres budgétaires *« dépenses imprévues »* et d'autres chapitres budgétaires, dans huit cas, ou virements de crédits à l'intérieur d'un même chapitre budgétaire, dans un cas). Un examen des DM 2015 de la CCHC montre également que près de la moitié d'entre elles n'aurait en réalité pas nécessité de décision du conseil communautaire, pour les mêmes raisons.

En effet, comme l'indique l'instruction comptable M14, *« hors les cas où le conseil (...) a spécifié que les crédits sont spécialisés par article, le (président) peut effectuer des virements d'article à article à l'intérieur du même chapitre ».* Par ailleurs, en application des articles L. 2322-1 et -2 du code général des collectivités territoriales et de l'instruction comptable M14, la procédure des dépenses imprévues (chapitres 020 en investissement et 022 en fonctionnement) autorise le président à effectuer des virements du chapitre de dépenses imprévues aux autres chapitres à l'intérieur d'une section. Le président a seulement l'obligation légale de rendre compte au conseil communautaire a postériori de l'emploi de ces crédits *« à la première séance qui suit l'ordonnancement de chaque dépense ».*

Malgré tout, le nombre de DM justifiées au plan règlementaire reste important. Cependant, pour 2016, leurs montants les plus importants sont concentrés sur quelques-unes. En effet, pour cet exercice, le montant total cumulé des DM s'est élevé :

- en dépenses réelles d'investissement à 1,155 millions d'euros (M€) dont 0,796 M€ pour la DM 1 concernant des écritures de régularisation faisant suite à un accord du service des impôts des entreprises pour l'assujettissement à la TVA des hébergements d'entreprises sur deux zones d'activités économiques et 0,306 M€ pour la DM8 ayant consisté à rectifier les affectations de résultats à la demande du sous-préfet.
- en dépenses réelles de fonctionnement à 0,175 M€ dont 0,116 M€ pour la DM 12.

Pour le reste, il s'agit de DM de faible importance, ce qui amène à s'interroger sur la méthode de prévision budgétaire et sur la pertinence de la multiplication des opérations distinctes (ce qui rend nécessaire des prévisions budgétaires bien anticipées pour chacune d'entre elles). En effet, au cas d'espèce, le nombre élevé de DM s'explique en partie par le nombre important d'opérations d'équipement (52 en 2016, dont 31 d'un montant unitaire annuel inférieur à 25 000 €) ayant dû faire l'objet d'ajustements de faibles montants en cours d'année.

Un constat similaire d'une forte concentration des montants sur quelques DM est fait pour 2015.

Il a par ailleurs été vérifié si toutes les DM 2016 avaient réellement été soumises pour vote au conseil communautaire. Pour cela, une analyse plus précise des ordres du jour et des comptes rendus des conseils communautaires a été effectuée, étant précisé que les ordres du jour étaient établis par le président et les membres du bureau de la CCHC et que les comptes rendus étaient réalisés par les services de la CCHC avant d'être signés par le président de la CCHC puis transmis au contrôle de légalité.

Cette analyse a mis en évidence les constats suivants :

- pour les trois DM datées du 29 avril 2016, l'ordre du jour mentionne *« décisions modificatives »* mais le compte rendu du conseil communautaire se borne à mentionner qu'*« une délibération sera prise »* sans autre détail ;
- pour les deux DM datées du 15 juin 2016, l'ordre du jour mentionne *« décisions modificatives »* mais le compte rendu du conseil communautaire se borne à mentionner qu'*« une délibération sera prise »* sans autre détail ;
- pour les deux DM datées du 27 juillet 2016, l'ordre du jour mentionne *« décision modificative »* et le compte rendu du conseil communautaire mentionne bien de manière détaillée les deux délibérations ;
- pour les quatre DM datées du 20 septembre 2016, l'ordre du jour mentionne *« Décisions modificatives Rectification du BP 2016 »,* mais le compte rendu du conseil communautaire ne mentionne que la DM 8, et pas les DM 9, 10 et 11 ;
- pour les huit DM datées du 23 novembre 2016, l'ordre du jour ne mentionne aucune DM et une seule (la DM 12) est détaillée dans le compte-rendu, dans les points rajoutés à l'ordre du jour. En revanche, les autres DM (14 à 20) n'y sont pas mentionnées ;
- pour les trois DM datées du 19 décembre 2016, la convocation des élus communautaires ne mentionnait aucune DM et, par ailleurs, aucun compte rendu de cette délibération n'a été semble-t-il rédigé.

Les constats figurant ci-dessus mettent donc en évidence des problèmes de régularité importants. En effet, l'absence de mention d'une DM à l'ordre du jour du conseil communautaire en méconnaissance de l'article L. 2121-1[4] du code général des collectivités territoriales et/ou son absence de retranscription dans les comptes rendus des séances qui doivent être établis et rendus publics en application des articles L. 2121-25[5] et R. 2121-11[6] du code général des collectivités territoriales amènent :

- en premier lieu, à douter du fait que le conseil communautaire s'est vraiment prononcé sur ces DM. Or, dans la négative, les délibérations produites au comptable et au contrôle de légalité encourraient le risque de se voir qualifiées juridiquement de faux ;
- en second lieu, si le conseil communautaire s'est vraiment prononcé sur ces DM, le fait de ne pas les mentionner explicitement dans les ordres du jour puis dans les comptes

---

[4] *« Toute convocation est faite par le maire. Elle indique les questions portées à l'ordre du jour. Elle est mentionnée au registre des délibérations, affichée ou publiée. Elle est adressée par écrit, sous quelque forme que ce soit, au domicile des conseillers municipaux, sauf s'ils font le choix d'une autre adresse ».* Cette disposition est applicable aux établissements publics de coopération intercommunale par renvoi de l'article L. 5211-1 du même code.

[5] *« Dans un délai d'une semaine, le compte rendu de la séance du conseil municipal est affiché à la mairie et mis en ligne sur le site internet de la commune, lorsqu'il existe ».* Cette disposition est applicable aux établissements publics de coopération intercommunale par renvoi de l'article L. 5211-1 du même code.

[6] *« Le compte rendu de la séance est affiché, par extraits, à la porte de la mairie et est mis en ligne sur le site internet de la commune, lorsqu'il existe ».* Cette disposition est applicable aux établissements publics de coopération intercommunale par renvoi de l'article L. 5211-1 du même code.

rendus des séances ne permet pas d'en établir la preuve, ce qui, en cas de contentieux, est de nature à susciter d'importantes difficultés et de les fragiliser au plan juridique.

S'agissant en second lieu de la sincérité des inscriptions budgétaires, le contrôle s'est focalisé sur les subventions d'investissement que la CCHC avait prévues en recettes au budget primitif 2016.

Celui-ci n'individualise pas les subventions espérées en les répartissant par opération mais mentionne au compte 13 des subventions d'investissement espérées d'un montant total de 1,687 M€, dont 0,181 M€ sur le compte 1327 « budget communautaire et fonds européens » et 0,473 M€ sur le compte 1341 « dotation d'équipement des territoires ruraux » (DETR).

Or, la lecture des comptes administratifs et de gestion 2016 montre qu'aucun titre n'a été émis sur ces deux comptes 1327 et 1341.

Ces sommes prévisionnelles incluaient vraisemblablement deux subventions qui avaient été irrémédiablement perdues par la CCHC, faute d'avoir été demandées dans les délais. En effet,

- la CCHC a omis de solliciter une subvention de 109 543 € de dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) qu'elle avait obtenue en 2011 pour la réalisation de la zone d'activités des Chassats à Chabanais (2ème tranche).
- par ailleurs, une subvention de 57 887 € du FEADER pour la maison de santé publique de Roumazières a été perdue par la CCHC car demandée hors délai. La validité de cette subvention avait été prolongée deux fois et devait prendre fin le 30 juin 2015. Toutefois, sur 92 500 € de subventions prévues (pour un montant subventionnable de 1,310 M€) seuls 34 613 € ont été réclamés (alors même que le montant subventionnable avait été largement atteint puisqu'il s'élevait à 1,489 M€).

La chambre régionale des comptes ne peut donc que constater les carences dans le suivi du recouvrement de ces subventions, ce qui a été préjudiciable aux intérêts de la CCHC, qui a perdu au total le bénéfice de 0,167 M€ qui lui avaient été attribués.

3.4 La ligne de trésorerie de la CCHC non apurée au 31 décembre 2016

Le compte 51931 *« lignes de crédit de trésorerie »* du budget principal de la CCHC était créditeur au 31 décembre 2016 d'un montant de 0,300 M€. Ce crédit avait été constaté au cours de l'exercice 2016, puisque le solde d'entrée 2016 du compte 51931 était nul. Cette ligne de trésorerie avait été souscrite le 27 octobre 2016, après autorisation du conseil communautaire en date du 20 septembre 2016, son déblocage a été effectué le 18 novembre 2016.

La régularité du maintien de cette ligne de trésorerie dans les comptes de la CCHC au moment de la fusion avec la CCC pour constituer la CCCL a suscité des interrogations de la part de cette dernière.

Il n'existe aucun texte imposant qu'une ligne de trésorerie soit soldée au 31 décembre, que ce soit de manière générale ou dans le cas particulier d'une fusion de communautés de communes. En effet, :

- pour les concours financiers à court terme offerts aux collectivités locales et à leurs établissements publics, la circulaire encore en vigueur est celle du 22 février 1989 (NOR/INT/B/89/000771/C) ; elle prévoit explicitement qu'il puisse figurer un solde non nul au 31 décembre.

- par ailleurs, l'instruction n° 12-015-M14 du 29 juin 2012 (NOR : BUD Z 12 00034 J) intitulée *« Intercommunalité »,* qui a pour objet la *« Transition administrative et comptable en cas de fusion d'EPCI ou de syndicats mixtes »*, ne mentionne pas non plus une quelconque obligation de clôturer les lignes de trésorerie avant la fusion.

Enfin, il convient de rappeler qu'aux termes du III de l'article L. 5211-41-3 du code général des collectivités territoriales relatif aux fusions des établissements publics de coopération intercommunale, dont au moins l'un d'entre eux est à fiscalité propre : *« (...) / L'ensemble des biens, droits et obligations des établissements publics de coopération intercommunale fusionnés sont transférés à l'établissement public issu de la fusion. / (...) / L'établissement public issu de la fusion est substitué de plein droit, pour l'exercice de ses compétences, aux anciens établissements publics (...) / Les contrats sont exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance, sauf accord contraire des parties. (...) ».*

La chambre régionale des comptes observe donc que la CCHC a dû recourir en fin 2016 à cette ligne de trésorerie, dont le contrat avait été signé régulièrement, et qu'elle n'avait aucune obligation de solder cette ligne le 31 décembre 2016, au moment de la fusion, dès lors qu'à cette date, ce crédit de trésorerie avait été attribué depuis bien moins d'un an.

3.5 Les annexes obligatoires aux budgets et aux comptes administratifs

Pour l'exercice 2016, la présence des annexes obligatoires aux comptes administratifs de la CCHC (budget principal) et de la CCC (budget principal et budget annexe ZAE) a été vérifiée au regard de la liste prévue par le code général des collectivités territoriales et précisée par l'instruction comptable M14 (tome 2).

Cette vérification a mis en évidence de nombreuses carences

- Pour la CCHC manquaient en 2016 les annexes A2.1 - Détail des crédits de trésorerie, A3 - Méthodes utilisées pour les amortissements, B1.7 - Liste des concours attribués à des tiers en nature ou en subventions, C1.1 - Pour le personnel non titularisé pour mentionner les conditions de rémunérations et la justification du contrat au regard des textes ; C2 - Liste des organismes dans lesquels a été pris un engagement financier ; C3.1 - Liste des organismes de regroupement auxquels adhère la commune ou l'établissement ; C3.2 - Liste des établissements publics créés C3.3 - Liste des services individualisés dans un budget annexe.

  Pour cette CCHC, la situation a aussi été vérifiée pour 2015 (puisque le compte administratif 2016 avait été réalisé par la nouvelle CCCL). La situation est identique à celle de 2016. De plus pour la dette, il n'y avait pas d'annexe A2.2 - Répartition par nature de dette et A2.3 - Répartition des emprunts par structure de taux.

- Pour la CCC manquaient en 2016 les annexes A3, B1.7, C1.1, C2, C3.1, C3.2 et C3.3.

La CCCL a un peu amélioré les annexes du compte administratif 2017 du budget principal sur les points suivants A3 et C1.1. Mais plusieurs annexes essentielles étaient encore omises (B1.7, C3.1, C3.2 et C3.3).

La chambre régionale des comptes observe donc que cette situation est très largement insatisfaisante et devra faire l'objet d'une régularisation pour l'avenir, étant rappelé que ces annexes constituent des éléments d'information déterminants pour les élus, les citoyens et les autorités de contrôle externes. Dans sa réponse aux observations provisoires, le président de la CCCL a indiqué qu'il y serait procédé.

3.6 La connaissance, le suivi et l'amortissement du patrimoine immobilisé

3.6.1 La fiabilité des états de l'actif

Pour le dernier exercice budgétaire avant fusion, plusieurs vérifications ont été opérées sur les états de l'actif de la CCHC et de la CCC, arrêtés au 31 décembre 2016.

Elles ont montré que ces états étaient globalement bien suivis et conformes aux soldes de sortie des balances des comptes de gestion. Une seule immobilisation non identifiée, comportant un n° 90000… et un intitulé *« migration compte 2118 »* d'un montant de 326,54 € a été repérée dans l'état de l'actif du budget annexe ZAE de la CCC.

Par ailleurs, quelques écarts ont été constatés pour ce qui est des montants des dotations aux amortissements, selon que l'on prenne les soldes de sortie des comptes de gestion ou les montants figurant sur les états de l'actif. Ils concernaient, pour la CCHC, les comptes 28182 *« Matériel de transport »* et 28188 *« Amortissements des autres immobilisations »* et, pour la CCC, le compte 28188. Ces écarts ont été expliqués par une anomalie informatique au stade de l'édition des états de l'actif. Il conviendra donc à l'avenir d'être vigilant sur ce point.

En début d'instruction, M. BOUTY, président de la CCCL, avait également indiqué qu'il y avait auparavant, à la CCHC, une *« absence de suivi de l'actif qui a été intégralement revu au cours de l'exercice 2017 »*. Toutefois, la Chambre disposait de l'état de l'actif 2014 de la CCHC, dont l'examen a montré une concordance parfaite avec les soldes de sortie du compte de gestion 2014 pour ce qui est des valeurs brutes des immobilisations et un faible écart de 13 092,28 € pour les amortissements. Par ailleurs, cet état de l'actif 2014 comportait des mentions précises permettant d'identifier les éléments d'actif.

Toutefois, il importe de préciser que le contrôle de la chambre régionale des comptes n'a pas été étendu à la vérification des inventaires des immobilisations dont la responsabilité de la tenue incombe/ait à l'ordonnateur et aux anciens ordonnateurs de la CCHC, de la CCC et de la CCCL.

3.6.2 Le suivi des immobilisations en cours

Le compte 23 *« Immobilisations en cours »* enregistre, à son débit, les dépenses afférentes aux immobilisations non terminées à la fin de chaque exercice. L'instruction comptable M14 dispose notamment que lorsque l'immobilisation est achevée, les dépenses portées aux comptes 231 et 232 doivent être virées au compte 21 par opération d'ordre non budgétaire.

Sur ce point, la seule observation concerne l'état de l'actif du budget principal de la CCHC, qui comportait en 2016, au compte 23, des immobilisations antérieures à 2015, d'une valeur brute totale de 2,093 M€ et qui étaient vraisemblablement achevées.

La chambre régionale des comptes rappelle à la CCCL la nécessité de revoir cette situation et de veiller à transférer aux comptes 21 adéquats les immobilisations achevées.

3.6.3 Les amortissements obligatoires d'immobilisations incorporelles et corporelles

Les articles L. 2321-2, L. 2321-2-3 et R. 2321-1 du code général des collectivités territoriales précisent les règles applicables aux dotations aux amortissements des immobilisations des groupements de communes dont la population est supérieure à 3 500 habitants. Les durées d'amortissement sont précisées par l'instruction comptable M14 (tome 1, chapitre 2).

Un examen des états de l'actif de la CCC et de la CCHC montre que les immobilisations figurant sur les subdivisions comptables assujetties à amortissements l'ont bien été.

Le seul problème, très important, concerne l'absence de constatation des amortissements sur le budget principal de la CCHC en 2016. En effet, alors que le budget primitif 2016 de cette communauté prévoyait des dotations aux amortissements d'un montant total de 934 760 €, seule une dotation aux amortissements de charges à répartir d'un montant de 23 650 € a été réalisée dans le compte administratif, comme l'indique le tableau ci-après.

Tableau n° 4 : CCHC - Evolutions des dotations aux amortissements

en €	2013	2014	2015	2016
Dotations aux amortissements des immobilisations	577 223	644 980	709 904	0
+ Dotations aux amortissements des charges à répartir	23 650	23 650	23 650	23 650
- Reprises sur amortissements des immobilisations	0	32	0	0
= Dotations nettes aux amortissements	**600 873**	**668 598**	**733 554**	**23 650**

Comme l'indique le second tableau ci-après, il en a découlé un résultat de fonctionnement positif de 388 563 € alors qu'il aurait été négatif de -522 547 € si tous les amortissements prévus avaient été constatés.

Tableau n° 5 : CCHC - Evolution des résultats de fonctionnement

en €	2013	2014	2015	2016
CAF brute	**1 080 229**	**728 430**	**479 682**	**412 213**
- Dotations nettes aux amortissements	600 873	668 598	733 554	23 650
= Résultat section de fonctionnement	**479 356**	**59 833**	**-253 872**	**388 563**

Cette situation irrégulière est la conséquence de plusieurs facteurs :

- l'ancien président de la CCHC a indiqué avoir été rencontré de graves problèmes de santé à la fin 2016, juste avant la fusion, ce qui a altéré sa vigilance sur ce point ;
- l'ancienne comptable de la commune avait demandé la mise au point de l'état de l'actif ainsi qu'une remise à plat des subventions perçues pour financer les immobilisations, avant la constatation des amortissements. Mais ce travail n'a pas été mené à terme par la CCHC ;
- du fait de la fusion au 1er janvier 2017, il n'y a pas non plus eu de *« journée complémentaire »* pour procéder aux derniers mandatements.

La régularisation de ces amortissements omis en 2016 a été effectuée comptablement en 2017 (après autorisation du conseil communautaire de la CCCL en date du 27 septembre 2017) par des opérations non-budgétaires, en imputant les dépenses d'amortissement manquantes directement au compte 1068. Cette régularisation a fait l'objet d'une délibération du 27 septembre 2017.

La chambre régionale des comptes ne peut donc que constater le caractère irrégulier de l'absence de constatation de dotations aux amortissements en 2016 sur le budget principal de la CCHC, ce qui a fortement altéré le résultat de fonctionnement de cet exercice.

Il convient toutefois également de préciser que :

- s'agissant d'opérations d'ordre de section à section, si les dotations aux amortissements avaient été constatées en 2016 comme elles auraient dû l'être, le résultat de la section d'investissement, négatif de - 207 071 € en 2016, aurait été positif de 704 039 € ;
- de plus, ces écarts auraient pu être minorés si la CCHC avait également effectué, comme elle aurait dû le faire de longue date, une distinction entre subventions transférables et non transférables. En effet, cela lui aurait aussi permis d'inscrire, en recettes de fonctionnement d'ordre, des *« quote-parts de subventions d'investissement reprises au compte de résultat »* permettant dès lors d'atténuer quelque peu l'impact des dotations annuelles aux amortissements sur le résultat de fonctionnement.

3.6.4 Les opérations d'investissement réalisées pour compte de tiers

Les opérations sous mandat sont notamment celles réalisées en application des dispositions de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage et celles réalisées dans le cadre des groupements de commandes en application de l'article 8 du code des marchés publics. Selon l'instruction comptable M14, ces opérations sont enregistrées au compte 458, subdivisé de manière à distinguer les opérations de dépenses (compte 4581) de celles de recettes (compte 4582). En cours d'opération, les dépenses et les recettes donnent lieu à l'émission de titres et de mandats. A la clôture de l'opération, la subdivision « dépenses » et la subdivision « recettes » doivent présenter un montant égal. Les comptes 4581 et 4582 sont alors soldés réciproquement par opération d'ordre non budgétaire. L'instruction M4 comporte des dispositions similaires

Comme précisé à la première partie du présent rapport, les deux anciennes communautés de communes sont intervenues pour réaliser des opérations pour compte de tiers. Au 31 décembre 2016, ces opérations n'étaient pas toutes soldées, comme l'indiquent les tableaux ci-après.

Tableau n° 6 : CCC – budget principal – opérations pour compte de tiers

Numéros	Soldes débiteurs au 31/12/2016	Soldes créditeurs au 31/12/2016	Soldes créditeurs - débiteurs au 31/12/2016
458116 Petit patrimoine	102 992	103 426	**434**
458122 FDAC 2015	296 033	296 033	**0**
458131 FDAC 2016	294 838	233 426	**-61 412**
458132 Restauration petit patrimoine 4ème opération	900		**-900**
Total	**694 763**	**632 885**	**-61 878**

Tableau n° 7 : CCHC – budget principal - – opérations pour compte de tiers

Numéros et intitulés	Soldes débiteurs au 31/12/2016	Soldes créditeurs au 31/12/2016	Soldes créditeurs - débiteurs au 31/12/2016
4582017 FDAC 2017	528	0	-528
4582016 FDAC 2016	572 837	528	-572 309
4582015 FDAC 2015	646 981	562 066	-84 915
4582013 FDAC 2013	330 632	231 762	-98 870
4580182 Assainissement Fontafié	1 440		-1 440
4580170 Containers	37 230	35 508	-1 722
4580127 Défibrillateurs	0	35 934	35 934
Opérations 4581ANT Dépenses	57 767	20 150	-37 617
Total	1 647 414	885 947	-761 467

Tableau n° 8 : CCHC – budget annexe SPANC- – opérations pour compte de tiers

Numéros	Soldes débiteurs au 31/12/2016	Soldes créditeurs au 31/12/2016	Soldes créditeurs - débiteurs au 31/12/2016
458ANT	170	215 338	215 168
4580002	75 209		-75 209
4580003	795		-795
4580004	166 331		-166 331
45800005		16 000	16 000
458201618	15 300	27 818	12 518
Total	257 805	259 156	1 351

La situation apparaissait a priori particulièrement confuse dans le cas de la CCHC, avec beaucoup d'opérations anciennes non soldées.

L'ancienne comptable de la CCHC avait attiré l'attention de la communauté de communes sur ce point dès 2014. L'ancienne secrétaire générale de la CCHC a toutefois produit des tableaux de suivi détaillés, pour les FDAC 2016, 2015, 2014 et 2013 qui montrent que ces opérations étaient bien suivies commune par commune, et qu'elles étaient en principe équilibrées avec les participations des communes et les subventions perçues, sans apport supplémentaire de la part de la CCHC. Celles de 2016 ont dû, selon elle, s'équilibrer en 2017, et celles de 2015 n'étaient déséquilibrées à hauteur de 84 915 € parce qu'une commune avait obtenu un délai pour verser une partie de sa participation. Pour 2013, l'origine de l'écart n'a pu être précisément identifiée.

La CCCL a indiqué par ailleurs qu'il n'avait été trouvé aucune convention postérieure à 2003 pour ce qui est des relations entre la CCHC et ses communes membres dans le cadre des travaux effectués pour compte de tiers, de telles conventions étant pourtant obligatoires dans le cas d'une maîtrise d'ouvrage déléguée, en application des articles 3[7] et 5[8] de la loi n° 85-704 du

[7] *« Dans la limite du programme et de l'enveloppe financière prévisionnelle qu'il a arrêtés, le maître de l'ouvrage peut confier à un mandataire, dans les conditions définies par la convention mentionnée à l'article 5, l'exercice, en son nom et pour son compte, de tout ou partie des attributions suivantes de la maîtrise d'ouvrage / (...) ».*

[8] *« Les rapports entre le maître de l'ouvrage et le mandataire sont définis par un contrat écrit qui prévoit, à peine de nullité :*
a) L'ouvrage qui fait l'objet du contrat, les attributions confiées au mandataire, les conditions dans lesquelles le maître de l'ouvrage constate l'achèvement de la mission du mandataire, les modalités de la rémunération de ce dernier, les pénalités qui lui sont applicables en cas de méconnaissance de ses obligations et les conditions dans lesquelles le contrat peut être résilié ;
b) Le mode de financement de l'ouvrage ainsi que les conditions dans lesquelles le maître de l'ouvrage fera l'avance de fonds nécessaires à l'accomplissement du contrat ou remboursera les dépenses exposées pour son compte et préalablement définies ;

12 juillet 1985. S'agissant du budget annexe SPANC aucune explication précise de l'origine des écarts n'a pu être apportée.

La chambre régionale des comptes constate donc le caractère très largement insatisfaisant de cette situation et rappelle la nécessité d'une remise à plat de ces opérations, en particulier les plus anciennes, cette remise à plat n'ayant pas encore été totalement réalisée au vu des soldes de sortie des comptes de gestion 2017 de la CCCL (budget principal et BA SPANC).

3.7 La justification et le suivi de divers comptes de passif

3.7.1 La concordance des états de la dette avec les soldes de sortie du compte de gestion

Pour les budgets principaux et annexes, il a été vérifié si les états de la dette annexés aux comptes administratifs étaient complets et concordaient, pour ce qui est des montants d'encours restant dus au 31 décembre, avec ceux figurant aux soldes des comptes 16 afférents figurant aux comptes de gestion. Les tableaux ci-dessous mettent en évidence l'existence d'écarts.

Tableau n° 9 : CCHC 2016 - Comparaison des états de la dette et des comptes de gestion

Collectivités	Solde de sortie 2016 du compte 164	Mention au compte administratif 2016	*Ecart*	Solde de sortie 2016 du compte 167	Mention au compte administratif 2016
CCHC Budget principal	3 506 747,70	3 570 420,99	*63 673,29*	0,00	0,00
CCHC BA SPANC	0,00	0,00	*0,00*	0,00	0,00

Tableau n° 10 : CCC 2016 - Comparaison des états de la dette et des comptes de gestion

Collectivités	Solde de sortie 2016 du compte 164	Mention au compte administratif 2016	*Ecart*	Solde de sortie 2016 du compte 167	Mention au compte administratif 2016
CCC Budget principal	3 431 662,24	3 433 773,26	*2 111,02*	0,00	0,00
CCC BA ZAE	1 467 189,39	1 455 638,08	*-11 551,31*	73 605,42	0,00
CCC BA SPANC	0,00	0,00	*0,00*	0,00	0,00

Tableau n° 11 : CCCL 2017 - Comparaison des états de la dette et des comptes de gestion

Collectivités	Solde de sortie 2017 du compte 164	Mention au compte administratif 2017	*Ecart*	Solde de sortie 2017 du compte 167	Mention au compte administratif 2017
CCCL Budget principal	6 193 794,42	6 207 086,69	*13 292,27*	0,00	
CCCL BA AE	1 673 756,49	1 666 559,85	*-7 196,64*	118 544,82	0,00
CCCL BA SPANC	0,00	0,00	*0,00*	0,00	

c) Les modalités du contrôle technique, financier et comptable exercé par le maître de l'ouvrage aux différentes phases de l'opération ;
d) Les conditions dans lesquelles l'approbation des avant-projets et la réception de l'ouvrage sont subordonnées à l'accord préalable du maître de l'ouvrage ;
e) Les conditions dans lesquelles le mandataire peut agir en justice pour le compte du maître de l'ouvrage. »

Pour la CCHC, il convient de préciser que les écarts existaient déjà en fin 2015 puisque le compte de gestion mentionne un solde de sortie du compte 1641 *« emprunts en € »* de 2,826 M€ tandis qu'un document annexé au compte administratif mentionne un capital restant dû de 2,918 M€ et que le total des détails par prêteur figurant dans des états joints au même compte administratif aboutit à 2,731 M€.

La chambre régionale des comptes constate donc le caractère anormal de cette situation, qui devra être régularisée. Dans sa réponse aux observations provisoires, le président de la CCCL a indiqué qu'il y serait procédé.

3.7.2 La reprise des subventions d'investissement transférables

Aux termes de l'instruction comptable M14, il y a lieu de distinguer comptablement les subventions *« transférables »* (pouvant être reprises au compte de résultat) par opposition aux subventions *« non transférables »* qui subsistent durablement au bilan. Les subventions transférables sont celles destinées à financer des immobilisations qui sont amorties ; elles sont imputées au compte 131 ; elles doivent faire chaque année l'objet d'une reprise à la section de fonctionnement (au compte 777 *« Quote-part des subventions d'investissement transférée au compte de résultat »*) et disparaître ainsi du bilan parallèlement à l'amortissement de l'immobilisation. Par ailleurs, cette reprise annuelle permet d'atténuer en partie la charge des dotations aux amortissements, également constatées en section de fonctionnement. L'instruction M4 comporte des dispositions similaires.

Comme indiqué précédemment, dans le cas de la CCHC, la distinction entre subventions transférables et non transférables n'avait pas été faite, ce qui empêchait la reprise de certaines d'entre elles en *« quote-part de subventions d'investissement reprises au compte de résultat »* pour atténuer la charge des dotations annuelles aux amortissements.

Toutefois, par délibération du conseil communautaire de la CCCL du 29 septembre 2017, il a été procédé à la remise en ordre des comptes de subventions du budget principal et du budget annexe des activités économiques.

3.8 Les mécanismes concourant au respect de l'annualité budgétaire

3.8.1 Les factures 2016 non réglées avant la fusion

Sur ce point, le contrôle de la chambre régionale s'est limité aux mentions figurant sur le compte rendu du débat d'orientation budgétaire 2018 de la CCCL qui fait état de *« Factures 2016 CCHC réglées en 2017 »* d'un montant de 25 000 €.

Le contrôle n'a donc pas été étendu à la recherche d'autres factures 2016 qui n'auraient été acquittées qu'en 2017, que ce soit pour la CCHC ou pour la CCC.

Il a été demandé à la CCCL de vouloir produire une copie des factures mentionnées ci-dessus, avec notamment les précisions relatives à leur date de réception par les services de la CCHC, ainsi que des éléments permettant d'en apprécier la nature et le fondement juridique.

En réponse ont été produits :

- une facture de 8 539 € émise le 18 novembre 2016 par une commune membre de la CCHC pour des travaux effectués par le personnel communal sur la piscine (facture reçue à la CCHC le 22 novembre 2016) ;
- un décompte de taxe de séjour perçues par la CCHC et restant à reverser à l'office de tourisme, pour un montant de 16 004 €. Pour autant, sur ce montant, seuls 5 632 € de taxes avaient été perçues avant novembre 2011. Par ailleurs, 3 987 € de taxes avaient été perçus après le 1er janvier 2017 et ne pouvaient donc être considérés comme des *« impayés 2016 »*.

Ces constats traduisent donc des reports ponctuels de charges, explicables en grande partie par la fusion des communautés de communes au 31 décembre 2016, et ne suffisent dès lors pas à caractériser une situation dans laquelle la CCHC aurait délibérément transmis des impayés 2016 à la nouvelle communauté de communes et aurait mis en difficulté des créanciers.

3.8.2 La mise en place d'une comptabilité d'engagement

L'article L. 2342-2 du code général des collectivités territoriales dispose *que « le maire tient la comptabilité de l'engagement des dépenses dans les conditions fixées par arrêté (...) »*. L'arrêté ministériel du 26 avril 1996 (NOR: FPPA9610077A) comporte diverses précisions à cet égard.

Il ressort de l'instruction que ni la CCHC ni la CCC ne s'étaient dotées d'une comptabilité d'engagement. Il a toutefois été indiqué que celle-ci a été mise en place par la CCCL. La chambre régionale des comptes prend acte de cette remise en ordre alléguée.

3.8.3 Le rattachement obligatoire des charges et produits à l'exercice

Aux termes de l'instruction comptable M14 (tome 2), la procédure de rattachement des charges et des produits est obligatoirement applicable aux établissements publics de coopération intercommunale de 3 500 habitants et plus. A la clôture de l'exercice, les produits à recevoir ou les charges à payer, déterminées pour ces dernières à partir de la comptabilité d'engagement, doivent être enregistrés en classe 7 ou 6, par le débit ou le crédit des comptes de rattachement concernés (selon les cas 408, 418, 428, 438, 448 ou 468).

Cette procédure comptable n'a été que très peu utilisée par la CCHC (en 2015) et pas du tout par la CCC et la CCCL. La chambre régionale des comptes rappelle donc son caractère obligatoire.

3.8.4 Les charges et produits constatés d'avance

Le recours à cette procédure, qui fait intervenir les comptes 486 *« charges constatées d'avance »* et 487 *« produits constatés d'avance »* permet d'exclure du résultat d'un exercice les charges et produits qui se rattachent à l'exercice suivant.

Cette procédure comptable n'a été que très peu utilisée par la CCHC (en 2014 et 2015) et pas du tout par la CCC et la CCCL. La chambre régionale des comptes rappelle donc son caractère obligatoire.

3.8.5 L'amortissement des charges à répartir du compte 481

Selon l'instruction comptable M14 (tome 1, chapitre 2), lorsqu'une collectivité a utilisé la possibilité de répartir des charges de fonctionnement sur plusieurs exercices (par l'utilisation du compte 79 *« transferts de charges »* et du compte 481 *« charges à répartir sur plusieurs exercices »*, elle est tenue d'amortir par la suite les charges ainsi transférées par mandats émis chaque année sur le compte 6812 et/ou le compte 6862 (pour les pénalités de renégociation de la dette).

Cette procédure d'étalement des charges n'a été utilisée que par la CCHC à partir de 2013 puis par la CCCL en 2017. Elle a concerné l'étalement d'une pénalité de renégociation de la dette (en recourant au compte 4817, crédité par des dotations annuelles d'amortissement des charges à répartir au compte 6812 d'un montant de 23 650 €).

Cette opération de renégociation, menée par la CCHC en 2012, avait consisté à remplacer deux prêts d'un capital restant dû de 1,655 million de francs suisses (CHF) ainsi que leurs pénalités de remboursement (d'un montant de 0,427 M CHF) par un emprunt de 1,729 M€ à taux fixe.

Le capital restant dû s'élevant à 1,374 M€ (après application du taux de change €/CHF en vigueur au moment de la renégociation) a été remboursé en 2012 par une opération non budgétaire au compte 1643. Les pénalités de renégociation des dettes (représentant 0,355 M€) ont été remboursées en 2012 au compte 668 *« autres charges financières »* mais ont fait l'objet d'un étalement par le recours à une recette d'ordre au compte 796 *« transfert de charges financières »* compensée par une dépense d'ordre au compte 4817 *« pénalités de renégociation de la dette ».*

L'application de cette procédure d'étalement des charges au cas d'espèce n'appelle donc pas d'observation critique.

Par ailleurs, les comptes de gestion du budget principal de la CCHC comportaient aussi depuis fin 2012, et ce jusqu'à 2016, un montant de 0,344 M€ imputé en solde débiteur du compte 47621 *« Augmentation emprunts et dettes assimilées »*. Cette écriture avait été constatée en 2012 par une opération d'ordre non budgétaire, avec pour contrepartie un crédit d'ordre non budgétaire du même montant au compte 1643 *« Emprunts auprès d'établissements de crédits en devises ».*

Ce montant correspond en réalité aux pertes de change constatées également en 2012 au moment de la renégociation d'emprunts susmentionnée. Elles ont été imputées en investissement, leur coût ayant été fictivement diminué par une écriture créditrice au compte 1643, compensée par une écriture débitrice au compte de tiers 4762.

Cette écriture passée en 2012 était incorrecte. En effet, en application de l'annexe 37 du tome 1 – 2014 de l'instruction M14, les pertes de changes doivent impacter la section de fonctionnement :

- les écritures (crédit compte 1643 et débit compte 4762) auraient certes dû être passées en fin d'année 2011 pour enregistrer la perte de change latente mais elles auraient dû faire l'objet d'une contrepassation pour les annuler en début 2012 ; le compte 4762 aurait alors été apuré dès 2012 ;

- en 2011, une provision pour perte de change aurait aussi dû être constatée en section de fonctionnement par débit du compte 6865 et crédit du compte 1515 ; cette provision aurait donc diminué le résultat de fonctionnement de l'exercice 2011 ;
- en 2012, lors de la constatation effective de la perte de change, celle-ci aurait dû être imputée en section de fonctionnement, au compte 666 ; mais cette charge aurait alors pu être couverte en grande partie par la constatation d'une recette d'ordre au compte 786, constituée de la reprise sur la provision qui aurait dû être constituée en 2011.

C'est donc à juste titre que, pour apurer la situation, en 2017, une écriture d'ordre budgétaire a été passée pour apurer le compte 4762 par un débit du compte 1068 (après délibération du conseil communautaire de la CCCL en date du 29 novembre 2017).

3.8.6 Le contrôle des produits exceptionnels divers

Le tableau ci-après détaille les montants imputés aux comptes 7788 « *Produits exceptionnels divers* » des budgets principaux et annexes.

Tableau n° 12 : Montants imputés en produits exceptionnels divers au compte 7788

Montants imputés aux comptes 7788	2013	2014	2015	2016	2017
CCHC Budget principal	22 533	25 631	8 790	5 617	
CCHC BA SPANC	110	111	2 024	161	
CCC Budget principal	28 271	0	27 505	670	
CCC BA ZAE	3 000	0	0	0	
CCC BA SPANC	0	0	0	0	
CCCL Budget principal					32 173
CCCL BA AE					51 063
CCCL BA SPANC					373

Ce point n'a pas été davantage approfondi pour la période 2013-2016, au vu des montants qui n'étaient pas de nature à fausser significativement les résultats jusqu'en 2016 inclus.

Pour 2017, les pièces justificatives ont été demandées et produites :

- pour le budget principal, il s'agit pour l'essentiel de remboursements émanant de compagnies d'assurances ;

- pour le budget annexe des activités économiques, il s'agit principalement (à hauteur de 49 765 €) d'écritures de régularisation comptable pour l'imputation d'un emprunt en francs suisses. Ces écritures de régularisation effectuées le 29 novembre 2017 montrent que la CCC avait également initialement mal appréhendé les écritures comptables à passer pour la constatation des pertes de change d'un emprunt en francs suisse.

3.9 Le respect des délais de paiement dans la commande publique

En application conjointe des articles 37 à 40 de la loi n° 2013-100 du 28 janvier 2013 et du décret n° 2013-269 du 29 mars 2013, les sommes dues par un pouvoir adjudicateur en exécution d'un contrat ayant pour objet la réalisation de travaux, la livraison de fournitures ou la prestation de services doivent être payées, en l'absence de délai prévu au contrat, dans un délai maximal fixé à 30 jours pour les collectivités locales (dont 10 jours pour le comptable public et, par voie de conséquence, 20 jours pour l'ordonnateur). Le délai de paiement court à compter de la date de réception de la demande de paiement par le pouvoir adjudicateur. Le retard de paiement fait courir, de plein droit et sans autre formalité, des intérêts moratoires à compter du jour suivant l'expiration du délai de paiement ou l'échéance prévue au contrat.

Les vérifications effectuées sur ce point montrent que seule la CCHC a versé des intérêts moratoires imputés au compte 6711, en 2013 sur le budget annexe SPANC (79 €) et en 2015 sur le budget principal (316 €).

La CCCL a expliqué que :

- ni la CCC (de 2013 à 2016) ni la CCCL (en 2017) n'ont recouru à de tels mandatements car *« les délais de paiement n'ont pas été dépassés, aussi, ils n'étaient pas soumis à l'application d'intérêts moratoires »* ;
- la CCCL est organisée actuellement de la manière suivante pour suivre le respect des délais de paiements : celui-ci *« est suivi par le service comptabilité de la CCCL qui veille à mandater les dépenses dans un délai de 30 jours »* ;
- toutefois, la CCCL ne dispose pas de données précises concernant les délais moyens de paiement observés en 2017, pour le budget principal et pour les budgets annexes.

La chambre régionale des comptes prend acte de ces réponses en rappelant que la comptabilité d'engagement, que la CCCL a indiqué avoir mise en place, devrait également lui permettre, à l'avenir, de suivre encore plus précisément le respect des délais de paiement et de calculer les délais moyens de paiement.

3.10 Le contrôle des régies

Les régies de la communauté de communes de Haute-Charente

La CCHC avait institué sept régies de recettes qui ont collecté en 2016 une somme totale de 0,336 M€, dont 0,152 M€ pour la régie de l'Aventure Parc de Massignac, 0,123 M€ pour la régie des gîtes du Cruzeau, et 0,041 M€ pour la régie de la piscine de Chasseneuil.

Le contrôle sur place de ces régies a été assez imparfait. En effet, aux termes de l'article R. 1617-17 du code général des collectivités territoriales : *« Les régisseurs de recettes, d'avances ainsi que de recettes et d'avances ainsi que les régisseurs intérimaires et les mandataires sont soumis aux contrôles du comptable public assignataire et de l'ordonnateur ou de leurs délégués auprès desquels ils sont placés. / (...) ».* Les modalités de ces contrôles sont précisées par l'instruction codificatrice n° 06-031-A-B-M du 21 avril 2006 qui prévoit une périodicité minimale de contrôle sur place par le comptable public d'au moins tous les quatre ans. Par circulaire du 5 juin 2013 relative aux consignes actualisées de contrôle des régies, le directeur général des finances publiques a indiqué que les comptables doivent contrôler sur place les régies présentant le plus de risques au moins tous les deux ans, les autres devant être contrôlées sur place au moins tous les six ans.

Or, comme le montre les informations produites en cours d'instruction, jusqu'en 2016 inclus, seule la piscine de Chasseneuil avait fait l'objet d'un contrôle sur place par le comptable de la CCHC. Par ailleurs, il n'a été fait état d'aucun contrôle de la part des services de l'ordonnateur.

Les régies de la communauté de communes du Confolentais

La CCC n'avait institué que trois régies de recettes qui ont collecté en 2016 une somme totale de 0,022 M€. Les vérifications sur place opérées par le comptable de la CCC apparaissent satisfaisantes. Cependant, il n'a été fait état d'aucun contrôle de la part des services de l'ordonnateur.

Les régies de la communauté de communes de Charente Limousine

La CCCL a institué sept régies de recettes qui ont collecté en 2017 une somme totale de 0,355 M€, dont 0,164 M€ pour la régie de l'Aventure Parc de Massignac, 0,115 M€ pour la régie des gîtes du Cruzeau, et 0,041 M€ pour la régie de la piscine de Chasseneuil. La première et la dernière de ces trois régies ont été contrôlées sur place en 2017 par le comptable de la CCCL.

La chambre régionale des comptes rappelle à l'ordonnateur de la CCCL qu'en application des dispositions de l'article R. 1617-17 du code général des collectivités territoriales et de l'instruction codificatrice n° 06-031-A-B-M du 21 avril 2006, il a également l'obligation de mettre en place un dispositif de suivi et de contrôle des régies qu'il a instituées, conjointement avec le comptable public, ce qui se justifie particulièrement au cas d'espèce par le fait que certaines de ces régies ont collecté en 2017 des sommes loin d'être négligeables. Dans sa réponse aux observations provisoires, le président de la CCCL a indiqué qu'il y serait procédé.

4 L'ANALYSE FINANCIERE

4.1 L'analyse des anciennes communautés de communes

Pour ces analyses réalisées à partir des données des comptes de gestion 2013 à 2016, les périmètres suivants ont été retenus :

- pour la communauté de communes de Haute-Charente, le seul budget principal ; en revanche, le budget annexe du service public de l'assainissement non collectif (SPANC), de nature industrielle et commerciale, n'a pas été intégré dans l'analyse ;
- pour la communauté de communes du Confolentais, l'agrégation des données du budget principal et du budget annexe zone d'activité économique (ZAE), tenu selon l'instruction M14, et leur retraitement pour neutraliser les subventions versées par le budget principal à ce budget annexe[9]. En revanche, les budgets annexes Abattoir et SPANC, de nature industrielle et commerciale, n'ont pas été intégrés dans l'analyse. La situation financière du budget de l'abattoir fait l'objet d'une partie spécifique du présent rapport.

Même s'il ne s'agit pas de comparer entre elles ces deux anciennes communautés de communes, les périmètres susmentionnés permettent d'assurer une cohérence des analyses sur la même période temporelle : en effet, la communauté de communes de Haute-Charente suivait sur son budget principal diverses activités de nature économique (village de vacances du Cruzeau, location de gîtes) donnant lieu à perception de recettes.

4.1.1 La formation de l'autofinancement

Les tableaux-ci-après détaillent la formation de l'autofinancement dans le cas des deux anciennes communautés de communes.

Pour la communauté de communes de Haute-Charente :

- les charges de gestion (5,75 M€ en 2016) ont globalement augmenté de 14 % entre 2013 et 2016. L'augmentation des charges de personnel (1,04 M€ en 2016) et des charges à caractère général (1,04 M€ en 2016) a été particulièrement rapide (respectivement + 62 % et + 55 %) ; cette hausse est notamment due à la prise des compétences piscines et salles de sport par la CCHC. Les contributions au service incendie (0,61 M€ en 2016) ont augmenté de 3% au cours de la période. Les contributions aux organismes de regroupement (2,75 M€ en 2016 dont 2,59 M€ pour le syndicat CALITOM de traitement des déchets ménagers) ont diminué de 2 % au cours de la période ;

[9] Subventions de 210 611,68 € en 2013, de 185 999,76 € en 2014 et de 70 000,00 € en 2015 (enregistrées en dépenses du BP en subventions versées et en recettes du BA en dotations perçues).

Tableau n° 13 : Communauté de communes de Haute-Charente (Budget principal)

en €	2013	2014	2015	2016	Evolution 2013-2016
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	4 508 901	4 645 836	4 711 561	4 555 649	1%
Dont taxes foncières et d'habitation	*1 631 512*	*1 664 339*	*1 730 143*	*1 713 113*	*5%*
Dont Cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE)	*170 888*	*164 201*	*148 032*	*158 609*	*-7%*
Dont Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER)	*42 360*	*0*	*72 400*	*36 700*	*-13%*
Dont TEOM	*2 652 596*	*2 803 338*	*2 746 228*	*2 599 144*	*-2%*
+ Ressources d'exploitation	413 492	545 831	549 992	519 350	26%
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	870 713	677 292	534 865	351 133	-60%
Dont Dotation globale de fonctionnement (DGF)	*568 274*	*499 776*	*347 373*	*170 527*	*-70%*
+ Fiscalité reversée (FPIC et FNGIR)	367 124	496 120	650 810	800 505	118%
= Produits de gestion (A)	**6 160 230**	**6 365 079**	**6 447 228**	**6 226 636**	**1%**
Charges à caractère général	669 266	749 094	982 894	1 035 822	55%
+ Charges de personnel	642 766	926 165	989 096	1 043 161	62%
+ Subventions de fonctionnement	137 363	106 680	208 066	140 302	2%
+ Autres charges de gestion	3 577 443	3 673 791	3 715 437	3 531 551	-1%
Dont contribution au service incendie	*599 070*	*613 027*	*616 469*	*614 852*	*3%*
Dont contribution aux organismes de regroupement	*2 797 555*	*2 908 324*	*2 925 713*	*2 752 259*	*-2%*
Dont indemnités (y c. cotisation) des élus	*102 399*	*102 503*	*102 635*	*102 044*	*0%*
= Charges de gestion (B)	**5 026 837**	**5 455 730**	**5 895 494**	**5 750 837**	**14%**
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	**1 133 393**	**909 350**	**551 734**	**475 800**	**-58%**
en % des produits de gestion	*18,4%*	*14,3%*	*8,6%*	*7,6%*	
+/- Résultat financier	-76 225	-84 428	-78 429	-72 043	-5%
+/- Autres produits et charges excep. réels	23 061	-96 491	6 377	8 456	-63%
= CAF brute	**1 080 229**	**728 430**	**479 682**	**412 213**	**-62%**
en % des produits de gestion	*17,5%*	*11,4%*	*7,4%*	*6,6%*	
- Dotations nettes aux amortissements	600 873	668 598	733 554	23 650	-96%
+ Quote-part des subventions d'inv. transférées	0	0	0	0	
= Résultat section de fonctionnement	**479 356**	**59 833**	**-253 872**	**388 563**	**-19%**

Source : logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

- les produits de gestion (6,23 M€ en 2016) ont faiblement augmenté de 1 % entre 2013 et 2016. Les produits des taxes foncières et d'habitation (1,71 M€ en 2016) ont augmenté de 5 %, tandis que les produits de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (2,60 M€ en 2016) ont diminué de 2 %. Les ressources institutionnelles (0,35 M€ en 2016) ont diminué de 60 % ; parmi ces ressources, la dotation globale de fonctionnement (0,17 M€ en 2016) a diminué de 70 % ;

- la conséquence de l'évolution nettement plus rapide des charges de gestion a été la diminution très forte, de 58 %, de l'excédent brut de fonctionnement (EBF), qui représentait en 2016 un montant de 0,48 M€ contre 1,13 M€ en 2013. La capacité d'autofinancement (CAF) brute a également diminué, de 62 % (0,41 M€ en 2016, soit 7 % des produits de gestion, contre 1,08 M€ en 2013, soit 17,5 % des produits de gestion). Le résultat de fonctionnement était négatif en 2015 (-0,25 M€). Il était positif en 2016 mais cela n'était dû qu'à l'omission, cette année-là, de la

constatation de la plupart des dotations aux amortissements ; en effet, comme indiqué dans la partie du présent rapport relatif à la fiabilité des comptes, si les amortissements des immobilisations prévus au budget primitif 2016 avaient été constatés (pour un montant de 0,91 M€), le résultat de fonctionnement 2016 aurait été négatif de - 0,53 M€.

Par ailleurs, M. FAUBERT, ancien président de la CCHC, a indiqué que les dépenses de personnel avaient été impactées en 2014 par le fait que la CCHC avait pris transitoirement à sa charge les salaires de sept agents de la MARPA des Cèdres, auparavant gérée par le SIVOM de Montemboeuf, avant la mise en place du budget annexe MARPA du Centre intercommunal d'action sociale de Haute-Charente. Ces dépenses ont par la suite été remboursées à la CCHC par la MARPA.

Les vérifications faites ont permis de confirmer ce point et de préciser les montants et imputations comptables y afférentes : des dépenses prises en charge par le budget principal de la CCHC en 2014 au compte 64 : 0,14 M€ ; des remboursements effectués par le budget de la MARPA, imputés en recettes au compte 70841 : 0,09 M€ en 2014 et 0,05 M€ en 2015.

En faisant abstraction de ces éléments, l'excédent brut de fonctionnement se serait élevé en 2014 à 0,96 M€ et en 2015 à 0,50 M€, la capacité d'autofinancement brute se serait élevée en 2014 à 0,78 M€ et en 2015 à 0,43 M€ et le résultat de fonctionnement se serait élevé en 2014 à 0,11 M€ et en 2015 à – 0,30 M€. Les évolutions 2013-2016 susmentionnées ne seraient toutefois pas modifiées, ces exercices n'ayant pas été impactés.

Dans sa réponse aux observations provisoires, M. FAUBERT a indiqué que *« la prise de compétence, rendue presque obligatoire au 1er janvier 2014 de la gestion de l'ensemble des piscines et des gymnases du territoire de Haute-Charente et de la MARPA, (services tous déficitaires), suite à la dissolution du SIVOM de Montemboeuf et de la baisse des dotations ; ne pouvaient que nous conduire dans une situation financière difficile, contrairement aux exercices précédents ».*

Pour la communauté de communes du Confolentais :

- les charges de gestion (3,10 M€ en 2016) ont globalement augmenté de 5 % entre 2013 et 2016. L'augmentation des charges de personnel (0,49 M€ en 2016) et des charges à caractère général (0,57 M€ en 2016) a été particulièrement rapide (respectivement +35 % et + 40 %).

S'agissant des dépenses de personnel, leur hausse entre 2014 et 2015 est particulièrement inexplicable, en l'absence d'accroissement des emplois pourvus.

Les contributions au service incendie sont passées de 0,17 M€ en 2013 à 0,34 M€ en 2014, à 0,29 M€ en 2015 puis à 0,35 M€ en 2016, soit un doublement entre 2013 et 2016. Cette évolution erratique a été expliquée par des erreurs d'imputations comptables en 2013 et en 2015, une partie de ces contributions ayant été imputée au cours de ces années-là au compte 6554. Les contributions aux organismes de regroupement (1,48 M€ en 2016 dont 1,40 M€ pour le syndicat CALITOM de traitement des déchets ménagers) ont diminué de 13 % au cours de la période. Outre les explications susmentionnées concernant les erreurs d'imputation des cotisations au SDIS en 2013 et 2015, les fluctuations constatées sur ce poste en 2014 et 2015 proviennent aussi du fait que la mensualité de décembre 2014 (0,15 M€) a été payée à ce syndicat au cours de l'exercice 2015 ;

- les produits de gestion (3,78 M€ en 2016) ont globalement diminué de 1 % entre 2013 et 2016. Les produits des taxes foncières et d'habitation (0,90 M€ en 2016) ont augmenté de 8 %, tandis que les produits de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (1,40 M€ en 2016) ont diminué de 13 %, soit une évolution identique à celle des versements au syndicat CALITOM. Les

ressources institutionnelles (0,42 M€ en 2016) ont diminué de 27 % ; parmi ces ressources, la dotation globale de fonctionnement (0,19 M€ en 2016) a diminué de 55 % ;

Tableau n° 14 : Communauté de communes du Confolentais (Budget principal + BA ZAE) ***(agrégation corrigée des subventions versées par le BP au BA)***

en €	2013	2014	2015	2016	Evolution 2013-2016
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	2 509 111	2 551 246	2 634 836	2 497 721	0%
Dont taxes foncières et d'habitation	*835 822*	*845 301*	*899 890*	*899 773*	*8%*
Dont Cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE)	*97 928*	*98 908*	*99 467*	*95 423*	*-3%*
Dont Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER)	*28 480*	*28 840*	*29 080*	*74 238*	*161%*
Dont TEOM	*1 534 364*	*1 564 090*	*1 591 288*	*1 398 233*	*-9%*
+ Ressources d'exploitation	641 129	606 841	675 348	684 971	7%
+Ressources institutionnelles (dotations et participations)	575 414	654 784	638 036	419 666	-27%
Dont Dotation globale de fonctionnement (DGF)	*422 691*	*505 428*	*378 417*	*189 775*	*-55%*
+ Fiscalité reversée (FPIC et FNGIR)	87 039	26 543	57 225	173 612	99%
= Produits de gestion (A)	**3 812 693**	**3 839 413**	**4 005 444**	**3 775 969**	***-1%***
Charges à caractère général	404 103	401 525	698 410	567 010	40%
+ Charges de personnel	365 888	372 206	482 906	493 534	35%
+ Subventions de fonctionnement	230 926	145 358	140 498	110 751	-52%
+ Autres charges de gestion	1 950 655	1 842 888	2 200 171	1 932 064	-1%
Dont contribution au service incendie	*170 882*	*344 909*	*289 345*	*347 851*	*104%*
Dont contribution aux organismes de regroupement	*1 698 826*	*1 406 065*	*1 805 101*	*1 477 891*	*-13%*
Dont indemnités (y c. cotisation) des élus	*37 049*	*61 044*	*72 712*	*72 483*	*96%*
= Charges de gestion (B)	**2 951 572**	**2 761 977**	**3 521 984**	**3 103 359**	***5%***
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	**861 121**	**1 077 437**	**483 460**	**672 609**	***-22%***
en % des produits de gestion	*21,4%*	*26,8%*	*11,9%*	*17,8%*	
+/- Résultat financier	-231 889	-222 060	-219 866	-217 019	-6%
+/- Autres produits et charges excep. réels	33 919	15 398	20 699	35 441	4%
= CAF brute	**663 150**	**870 775**	**284 293**	**491 031**	***-26%***
en % des produits de gestion	*16,5%*	*21,6%*	*7,0%*	*13,0%*	
- Dotations nettes aux amortissements	359 165	436 162	465 718	489 208	36%
- Dotations nettes aux provisions	-227	0	0	0	
+ Quote-part des subventions d'inv. transférées	112 222	85 620	93 210	110 235	
= Résultat section de fonctionnement	**416 434**	**520 234**	**-88 216**	**112 058**	***-73%***

Source : logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

- la conséquence de l'effet de ciseau entre les évolutions respectives des produits et des charges de gestion a été la diminution de 22 % de l'excédent brut de fonctionnement, qui représentait en 2016 un montant de 0,67 M€ contre 0,86 M€ en 2013. La capacité

d'autofinancement brute a également diminué, de 26 % (0,49 M€ en 2016, soit 13 % des produits de gestion, contre 0,66 M€ en 2013, soit 16,5 % des produits de gestion). Le résultat de fonctionnement était négatif en 2015 (-0,09 M€) et faiblement positif en 2016 (0,11 M€).

4.1.2 La fiscalité votée

Il convient au préalable de préciser que pour les analyses qui suivent, les bases et les produits 2016 des différentes composantes de la fiscalité locale n'ont pas été pris en compte pour les calculs des évolutions (ceux-ci n'ayant donc été effectués que pour la période 2012-2015). En effet, les données produites à cet égard, qui figuraient sur les états fiscaux n° 1259 de l'année 2016 n'étaient que des données prévisionnelles, tandis que les données définitives 2016 figurant sur l'état fiscal 2017 agrégeaient l'ensemble des deux anciennes communautés de communes.

Les bases de la taxe d'habitation ont connu dans les deux anciennes communautés de communes une croissance de 9,7 % (CCC) à 9,8 % (CCHC) de 2012 à 2015, soit, après déduction des taux d'évolutions forfaitaires définis chaque année par le Parlement, des évolutions des bases réelles de 5,9 %. Dans le cas de la CCHC, les taux votés sont restés inchangés jusqu'en 2016, à 2,77 % ; dans le cas de la CCC, ils étaient fixés à 3,07 % de 2013 à 2015, puis à 3,17 % en 2016. Les produits de cette taxe s'élevaient en 2015 à 0,65 M€ pour la CCHC (soit 9,8 % de plus qu'en 2012) et à 0,37 M€ pour la CCC (soit 9,7 % de plus qu'en 2012).

Les bases de la taxe foncière bâtie ont connu de 2012 à 2015 une croissance de 10,2 % dans la CCHC et de 9,4 % dans la CCC. Après déduction des taux d'évolutions forfaitaires définis chaque année par le Parlement, les évolutions des bases réelles étaient respectivement de 6,3 % et de 5,6 %. Dans le cas de la CCHC, les taux votés sont restés inchangés jusqu'en 2016, à 3,23 % ; dans le cas de la CCC, ils étaient fixés à 2,52 % de 2013 à 2015, puis à 2,60 % en 2016. Les produits de cette taxe s'élevaient en 2015 à 0,68 M€ pour la CCHC (soit 10,2 % de plus qu'en 2012) et à 0,25 M€ pour la CCC (soit 9,4 % de plus qu'en 2012).

Les bases de la taxe foncière non bâtie ont connu de 2012 à 2015 une évolution de -1,4 % dans la CCHC et de +3,7 % dans la CCC. Après déduction des taux d'évolutions forfaitaires définis chaque année par le Parlement, les évolutions des bases réelles étaient respectivement de – 4,9 % et de 0 %. Dans le cas de la CCHC, les taux votés sont restés inchangés jusqu'en 2016, à 11,37 % ; dans le cas de la CCC, ils étaient fixés à 8,91 % de 2013 à 2015, puis à 9,20 % en 2016. Les produits de cette taxe s'élevaient en 2015 à 0,15 M€ pour la CCHC (soit 1,4 % de moins qu'en 2012) et à 0,12 M€ pour la CCC (soit 3,7 % de plus qu'en 2012).

Les bases de la cotisation foncière des entreprises ont connu de 2012 à 2015 une évolution de 2,5 % dans la CCHC et de 11,4 % dans la CCC. Après déduction des taux d'évolutions forfaitaires définis chaque année par le Parlement, les évolutions des bases réelles étaient respectivement de – 1,1 % et de +7,5 %. Dans le cas de la CCHC, les taux votés sont restés inchangés jusqu'en 2016, à 3,16 % ; dans le cas de la CCC, ils étaient fixés à 2,84 % de 2013 à 2015, puis à 2,93 % en 2016. Les produits de cette cotisation s'élevaient en 2015 à 0,21 M€ pour la CCHC (soit 2,5 % de plus qu'en 2012) et à 0,05 M€ pour la CCC (soit 11,4 % de plus qu'en 2012).

Les bases de la fiscalité professionnelle de zone ont connu de 2012 à 2015 une évolution de –0,7 % dans la CCHC et de 22,7 % dans la CCC. Après déduction des taux d'évolutions forfaitaires définis chaque année par le Parlement, les évolutions des bases réelles étaient respectivement de – 4,2 % et de +18,4 %. Dans le cas de la CCHC, les taux votés sont restés inchangés jusqu'en 2016, à 20,12 % ; dans le cas de la CCC, ils sont restés inchangés jusqu'en 2016, à 21,42 %. Les

produits de cette fiscalité s'élevaient en 2015 à 0,03 M€ pour la CCHC (soit 0,7 % de moins qu'en 2012) et à 0,10 M€ pour la CCC (soit 22,7 % de plus qu'en 2012).

4.1.3 Le financement des investissements

Les tableaux-ci-après détaillent le financement des investissements.

Dans le cas de la CCHC, le cumul 2013-2016 de la CAF brute s'établissait à 2,70 M€. Après déduction des annuités en capital (1,27 M€), le cumul de CAF nette s'établissait à 1,43 M€. Les autres recettes d'investissement se sont élevées en cumul à 1,99 M€, dont 1,50 M€ de subventions perçues. Le financement propre disponible qui en a résulté (3,42 M€) n'a toutefois pas suffi à couvrir les dépenses d'équipement cumulées (5,44 M€), et les subventions d'équipement versées (0,81 M€). Après prise en compte du solde cumulé des dépenses pour compte de tiers, le besoin de financement d'investissement cumulé s'est établi à 2,49 M€. Il a été financé en grande partie par de nouveaux emprunts (2,30 M€ - voir ci-après).

Tableau n° 15 : CCHC - Budget principal – Tableau de financement des investissements

en €	2013	2014	2015	2016	*Total 2013-2016*
CAF brute	**1 080 229**	**728 430**	**479 682**	**412 213**	***2 700 554***
- Annuité en capital de la dette	299 006	342 380	322 534	310 863	*1 274 783*
= CAF nette ou disponible (C)	**781 223**	**386 050**	**157 148**	**101 350**	***1 425 771***
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	67 582	52 144	228 223	126 673	*474 622*
+ Subventions d'investissement reçues	143 290	76 677	1 054 150	223 299	*1 497 416*
+ Produits de cession	0	0	18 297	2 150	*20 447*
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	**210 871**	**128 821**	**1 300 670**	**352 123**	***1 992 485***
= Financement propre disponible (C+D)	**992 094**	**514 871**	**1 457 818**	**453 473**	***3 418 256***
- Dépenses d'équipement	1 099 237	2 079 639	1 166 175	1 099 598	*5 444 648*
- Subventions d'équipement	135 024	204 624	192 590	275 039	*807 278*
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	0	-80 787	-3 078	68 990	*-14 875*
- Participations et inv. financiers nets	833	-3 756	-3 756	-3 587	*-10 266*
+/- Variation autres dettes et cautionnements	0	392	0	-10 470	*-10 078*
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	**-243 000**	**-1 685 241**	**105 886**	**-976 097**	***-2 798 452***
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	322 539	-4 487	93 517	-103 004	*308 564*
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	**79 538**	**-1 689 728**	**199 403**	**-1 079 101**	***-2 489 888***

Source : logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

Le tableau ci-après détaille les principales opérations d'investissement de la CCHC au cours de la période, par ordre d'importance en termes de coûts cumulés 2013-2016.

Les trois premières : maisons de santé (2,48 M€ cumulés 2013-2016), zones d'activités économiques (1,28 M€) et aides aux communes (0,68 M€) représentent plus des deux tiers des dépenses.

S'agissant en particulier des maisons de santé de Roumazières et Chabanais, comme l'indique un document communiqué aux conseillers communautaires de la CCCL pour le débat d'orientation budgétaire 2018, elles ont été financées à moitié par emprunts. Le coût des annuités y afférentes impacte leur équilibre financier de gestion (voir la partie du présent rapport consacrée aux perspectives financières de la CCCL).

Tableau n° 16 : CCHC – Budget principal - Principales opérations d'investissement

CCHC - OPERATIONS D'INVESTISSEMENT		2013	2014	2015	2016	Total	% du total
Opérations pour maisons de santé		**520 310**	**819 678**	**258 961**	**877 921**	**2 476 870**	***39%***
n° 125	*Maisons de santé Haute-Charente (Roumazières)*	*520 310*	*815 227*	*151 971*	*1 867*	***1 489 374***	*24%*
n° 145	*Maison de santé pluridisciplinaire Chabanais*		*4 451*	*47 221*	*448 969*	***500 641***	*8%*
n° 156	*Maison appui Massignac*			*22 217*	*413 573*	***435 790***	*7%*
dont autres				*37 552*	*13 512*	***51 064***	*1%*
Opérations sur Zones d'activités économiques		**26 227**	**591 552**	**653 802**	**6 780**	**1 278 361**	***20%***
n° 140	*Hébergement entreprises ZAE*	*7 307*	*365 434*	*472 666*	*355*	***845 762***	*13%*
n° 163	*ZAE Chasseneuil*			*150 911*	*763*	***151 674***	*2%*
n° 77	*ZAE Les Chassats*	*16 164*	*226 117*	*30 225*	*972*	***273 478***	*4%*
dont autres		*2 757*	*0*	*0*	*4691*	***7 448***	*0%*
n° 122	**Aides aux communes**	**121 298**	**113 711**	**169 855**	**275 039**	**679 903**	***11%***
Opérations à vocation touristique		**143 580**	**250 596**	**100 019**	**59 667**	**553 862**	***9%***
n° 16	*Village du Cruzeau*	*8 978*	*1 592*	*7 279*	*20 170*	***38 019***	*1%*
n° 73	*Camping des lacs*	*2 343*	*18 466*	*30 321*		***51 130***	*1%*
n° 111	*Aventure Parc projets*	*30 248*	*29 135*	*25 236*	*19 736*	***104 355***	*2%*
n° 129	*Sentiers interprétation signalétique*	*20 869*	*20 823*	*29 102*	*1 768*	***72 562***	*1%*
n° 136	*Accueil train touristique + vélos*	*63 332*	*169 381*			***232 713***	*4%*
dont autres		*17 811*	*11 200*	*8 082*	*17 993*	***55 086***	*1%*
n° 139	**Aménagement Vilotte neuve (transfert du chantier d'insertion)**	**23 088**	**311 126**	**88 752**	**3 954**	**426 920**	***7%***
n° 143	**Acquisition Bât.SCI Val Sonnette**	**264 253**				**264 253**	***4%***
Opérations sur gymnases		**0**	**28 328**	**20 908**	**158 758**	**207 994**	***3%***
n° 146	*Gymnase Chabanais*		*21 758*	*432*	*18 950*	***41 140***	*1%*
n° 148	*Gymnase Chasseneuil sur Bonnieure*			*14 094*	*124 591*	***138 685***	*2%*
dont autres		*0*	*6569*	*6 383*	*15 217*	***28 169***	*0%*
Opérations sur piscines		**37 345**	**41 211**	**22 665**	**77 503**	**178 723**	***3%***
Autres opérations		**98 159**	**52 259**	**51 353**	**48 714**	**250 485**	***4%***
Total chapitres réels votés par opérations		**1 234 261**	**2 208 459**	**1 366 315**	**1 508 335**	**6 317 370**	***100%***
Population municipale 2015		***23 548***					
Dépenses réelles d'équipement / habitant		***52 €***	***94 €***	***58 €***	***64 €***	***268 €***	

Dans le cas de la CCC, les données 2013 figurant en italique dans le tableau ci-après sont issues d'un retraitement effectué pour neutraliser les opérations de régularisations d'opérations pour comptes de tiers effectuées de 1996 à 2002 (retraitements portant sur 0,14 M€ de FCTVA, 1,83 M€ de subventions d'investissement reçues, 0,94 M€ de dépenses d'équipement et 1,04 M€ au titre du solde des opérations pour compte de tiers).

Le cumul 2013-2016 de la CAF brute s'établissait à 2,31 M€. Après déduction des annuités en capital (1,80 M€), le cumul de CAF nette s'établissait à 0,51 M€.

Le solde cumulé des subventions d'investissement reçues s'élève à 1,17 M€. Les produits cumulés du FCTVA s'élèvent à 0,25 M€.

L'ensemble du financement propre disponible 1,96 M€ n'a pas suffi à couvrir les dépenses d'équipement et les subventions cumulées (respectivement 2,92 M€ et 0,24 M€).

La baisse importante des participations financières en 2014 s'explique pour l'essentiel par le transfert de la créance sur l'abattoir (d'un montant de 1,32 M€) du compte 27638 *« créances sur autres établissements publics »* au compte 553 *« avance de trésorerie versée aux régies dotées de l'autonomie financière »*.

Tableau n° 17 : CCC Budget principal + ZAE– Tableau de financement des investissements

en €	2013	2014	2015	2016	*Total 2013-2016*
CAF brute	**663 150**	**870 775**	**284 293**	**491 031**	***2 309 249***
- Annuité en capital de la dette	641 828	533 739	427 492	196 692	*1 799 751*
= CAF nette ou disponible (C)	**21 322**	**337 036**	**-143 199**	**294 339**	***509 498***
Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	*46 985*	101 534	59 951	39 355	*247 825*
+ Subventions d'investissement reçues	*8 460*	278 318	670 431	216 563	*1 173 772*
+ Produits de cession	19 720	13 711	0	0	*33 431*
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	**75 164**	**393 563**	**730 382**	**255 918**	***1 455 027***
= Financement propre disponible (C+D)	**96 486**	**730 599**	**587 183**	**550 257**	***1 964 525***
- Dépenses d'équipement	*587 449*	1 095 698	415 285	821 668	*2 920 100*
- Subventions d'équipement	0	80 274	81 583	78 957	*240 814*
- Participations et inv. financiers nets	-12 059	**-1 322 825**	0	100	*-1 334 784*
+/- Variation autres dettes et cautionnements	20 538	20 565	-2 635	-41 467	*-2 999*
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	**-499 442**	**856 887**	**92 950**	**-309 001**	***141 394***
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	*-32 799*	-47 674	67 362	-26 357	*-39 468*
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	**-532 241**	**809 213**	**160 312**	**-335 358**	***101 926***

Source : logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

Le tableau ci-après détaille les principales opérations d'investissement de la CCC au cours de la période, par ordre d'importance en termes de coûts cumulés 2013-2016.

Les quatre premières : maison de santé (0,88 M€ cumulés 2013-2016), aéroset ZAE (0,46 M€), bâtiment Confolens (0,44 M€) et train touristique (0,31 M€) représentent plus des trois-cinquièmes des dépenses.

Tableau n° 18 : CCC – Budget principal et ZAE -Principales opérations d'investissement

		2013	2014	2015	2016	Total	*% du total*
n°118	Maison de santé	39 628	469 234	211 628	156 934	**877 423**	*26%*
ZAE n°175	Aéroset	0	0	7 053	453 652	**460 705**	*14%*
ZAE n°168	Bâtiment Confolens	0	402 037	36 516	0	**438 553**	*13%*
n°109	Train touristique	306 980	672	0	0	**307 652**	*9%*
Total FDAC (2013 à 2016)		0	79 804	81 583	78 957	240 344	*7%*
n°127	Aménagement extérieur CCC	0	0	27 391	198 051	**225 441**	*7%*
n°105	Achat matériel	157 676	2 035	9 349	1 997	**171 057**	*5%*
ZAE n°169	Extension Multiservice	0	0	16 209	99 528	**115 737**	*3%*
ZAE n°167	Bâtiment Champagne Mouton	0	107 731	5 326	0	**113 057**	*3%*
Autres opérations et dépenses d'équipement		86 417	148 510	101 814	81 920	418 662	12%
TOTAL		**590 700**	**1 210 023**	**496 868**	**1 071 039**	**3 368 630**	***100%***
Population municipale 2015 :		***12 801***					
Dépenses réelles d'équipement / habitant		***46 €***	***95 €***	***39 €***	***84 €***	***263 €***	

4.1.4 L'endettement

Les tableaux-ci-après détaillent les évolutions de l'endettement et des ratios y afférents.

Pour la CCHC, l'encours de la dette restant due au 31 décembre 2016 s'élevait à 3,52 M€, soit 1,04 M€ (42 %) de plus qu'au 1er janvier 2013. Selon le compte administratif 2016, tout cet encours était classé en A (qui est la catégorie la moins risquée en terme d'évolution des taux sur l'échelle de Gissler).

La capacité de désendettement s'établissait à 8,5 années en 2016, contre 2,9 années en 2013 ; cette évolution défavorable résulte de la conjonction de la croissance de la dette et de la diminution de la CAF brute. Il convient de préciser que le seuil d'alerte s'établit à 12 années de CAF brute pour rembourser l'encours de la dette restante.

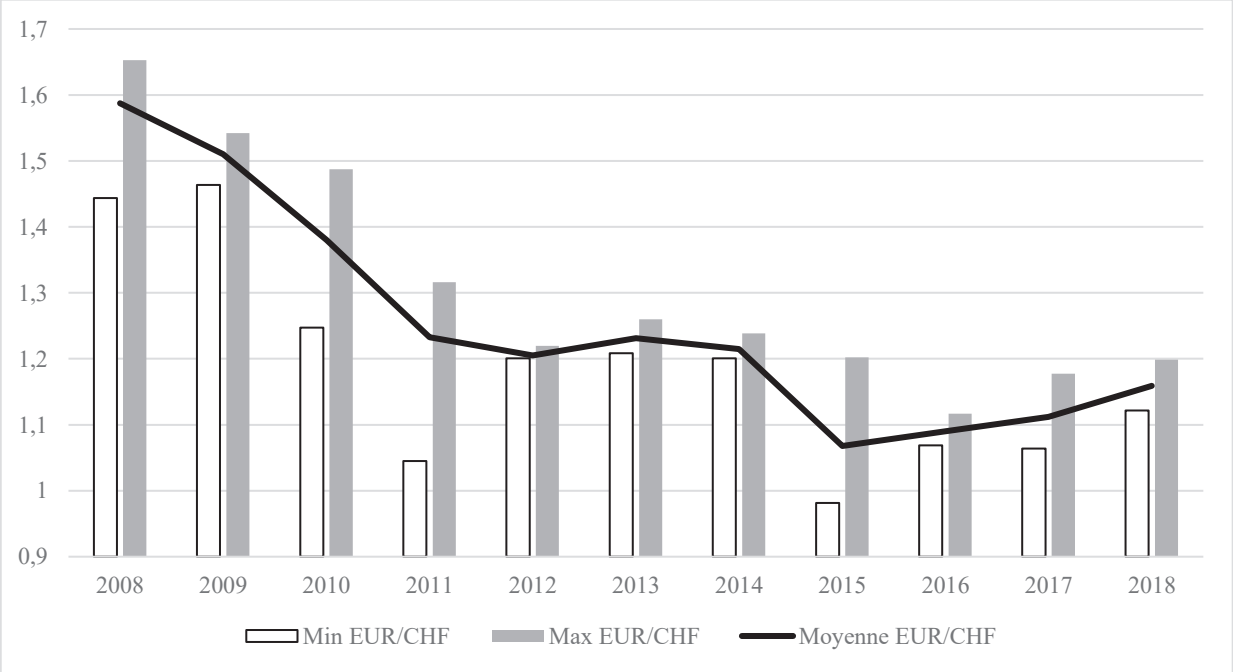
Tableau n° 19 : CCHC – Budget principal - Dette – Principaux ratios d'alerte

	2013	2014	2015	2016
Charge d'intérêts et pertes nettes de change	76 225	84 428	78 429	72 043
Taux d'intérêt apparent *(= Intérêts de l'exercice /dette au 1er janvier)*	***3,1%***	***2,7%***	***2,8%***	***2,5%***
Encours de dette du budget principal au 31 décembre	3 140 525	2 797 752	2 825 611	3 517 218
Capacité de désendettement en années *(dette au 31 décembre / CAF brute de l'exercice)*	**2,9**	**3,8**	**5,9**	**8,5**

Source : logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

Comme indiqué précédemment, la CCHC a mené en 2012 une opération de renégociation de la dette, qui a consisté à remplacer deux prêts d'un capital restant dû de 1,655 million de francs suisses (CHF) ainsi que leurs pénalités de remboursement (d'un montant de 0,427 M CHF) par un emprunt de 1,729 M€ à taux fixe. Cette renégociation avait été autorisée par délibération du conseil communautaire en date du 29 mars 2012. L'intérêt de cette renégociation, dont les effets impactent depuis 2012 les remboursements d'emprunts de la CCHC, avait été mise en doute par la CCCL.

Comme l'indique le graphique ci-après[10], depuis 2008, le cours du franc suisse s'est très fortement et rapidement apprécié par rapport à l'euro[11].



[10] Source : données issues du site internet http://fxtop.com/fr/historique-taux-change.php

[11] La Banque nationale de Suisse (BNS) avait tenté pendant des mois de soutenir sa monnaie, qui prenait toujours plus de valeur et qui pénalisait d'autant les entreprises exportatrices du pays. Mais en juin, 2010, la BNS a cessé ses interventions.

Comme l'indique le tableau ci-après, lorsque la CCHC avait souscrit ses deux emprunts en francs suisses, les cours s'établissaient à environ 1,6 CHF pour 1 €. Sur la base de cette parité initiale, le capital restant dû au 1er janvier 2012 pour cet emprunt était valorisé à 1,044 M€ dans les comptes de la CCHC (balance d'entrée du compte 1643). Au moment de la renégociation au cours de l'année 2012, le capital restant dû, valorisé sur la base de la parité € / CHF à la date de la signature des contrats, s'élevait encore à 1,030 M€.

Tableau n° 20 : CCHC Renégociation en 2012 des deux emprunts en francs suisses

Emprunt	MON241 439 CHF	MON247 373 CHF	Total
A -Capital restant dû en FS (CHF)	938 040 CHF	717 225 CHF	1 655 265 CHF
B -Cours € / CHF lors de la souscription de l'emprunt	***1,5756***	***1,6499***	
C -Valeur du capital restant dû en € en prenant en compte le cours €/CHF lors de la souscription (= A / B)	*595 354 €*	*434 708 €*	1 030 062 €
D -Pénalité de renégociation en CHF	301 398 CHF	125 737 CHF	427 135 CHF
E -Total à renégocier en CHF (= A + D)	1 239 438 CHF	842 962 CHF	2 082 400 CHF
F - Cours € / CHF pris en compte lors de la renégociation en 2012	***1,2044***		
Total à rembourser en € (= E / F)	1 029 092 €	699 902 €	1 728 994 €
G -Valeur du capital restant dû en € en prenant en compte le cours €/CHF lors de la renégociation (=A / F)	778 844 €	595 504 €	1 374 348 €
H - Perte de change calculable en € lors de la renégociation en 2012 (= G - C)	***183 490 €***	***160 796 €***	***344 286 €***

Mais, en tenant compte de la parité de fin mars 2012 (1 € = 1,2044 CHF), ce capital restant dû s'élevait en réalité à 1 374 348 € (soit une perte de change de 344 286 €).

Le franc suisse a continué à s'apprécier par la suite. Si l'on estime le cours moyen depuis 2012 à 1€ pour 1,13 CHF, la perte de change aurait encore été plus importante (421 924 € sur la base du capital restant dû au 1er janvier 2012)

Valeur du capital restant dû en € :	en tenant compte de la parité €/CHF au moment de la souscription des emprunts	1 030 062	**Ecart (perte de change)**
	en tenant compte de la parité €/CHF au moment de la renégociation en 2012 (1 € = 1,2044 CHF)	1 374 348	344 286
	en tenant compte de la parité €/CHF moyenne depuis 2012 (1 € = 1,13 CHF)	1 464 836	434 774

Cette forte appréciation du franc suisse avait donc eu pour effet un renchérissement de 33 % du capital restant dû au moment de la renégociation décidée en mars 2012.

Pour autant, la renégociation a-t-elle été plus avantageuse que la poursuite du remboursement des deux emprunts initiaux ? Pour se faire une idée sur cette question, les contrats initiaux en franc suisse (et à taux fixes) ont été comparés aux implications du contrat renégocié en 2012 (également à taux fixe).

Les caractéristiques des contrats initiaux étaient les suivantes.

Tableau n° 21 : CCHC - Caractéristiques des contrats initiaux en francs suisses

Contrat	Date de signature	Capital initial	Taux fixe	Capital restant dû à la renégociation	Durée initiale du prêt
MON247373CHF	9-mai-2007	972 480	3,48%	717 225	15 ans
MON241439CHF	19-juil.-2006	1 097 180	3,91%	938 040	25 ans

Si l'on reconstitue, à partir de ces données, les tableaux d'amortissements de ces deux emprunts sur toute leur durée initialement prévue, le montant total des annuités se serait élevé :

- pour le premier emprunt (MON247373CHF) à 1,265 M CHF dont 0,927 M CHF pour la seule période allant de 2012 à la fin du remboursement initialement prévu (en 2022) ;
- pour le second emprunt (MON241439CHF) à 1,739 M CHF dont 1,391 M CHF pour la seule période allant de 2012 à la fin du remboursement initialement prévu (en 2031) ;

Il en aurait donc résulté, pour la seule période allant de 2012 au terme de ces emprunts, un montant d'annuités totales de 0,927 M CHF pour le premier emprunt et de 1,391 M CHF pour le second, soit un total de 2,319 M CHF pour les deux emprunts.

Si l'on prend pour base de taux de change le taux moyen observé de 2012 à 2018 (1 € pour 1,13 CHF), le coût total qu'aurait dû supporter la CCHC à partir de 2012 pour rembourser totalement ces deux emprunts sans les renégocier peut donc être estimé à 2,052 M €.

Ce coût total est proche du montant total des annuités (2,066 M€) figurant sur le tableau d'amortissement du prêt souscrit en 2012, en renégociation des deux emprunts suisses (ce nouvel emprunt de 1,729 M€ a une période de remboursement de 14 ans et 9 mois, moyennant un taux fixe de 2,48 %).

Cette simulation sommaire montre donc que :

- sous réserve de la validité de l'hypothèse d'un maintien jusqu'en 2031 d'un taux de change moyen de 1 € / 1,13 CHF
- et en faisant abstraction de tout raisonnement sur les valeurs actualisées des remboursements futurs (les termes des remboursements étant différents entre les emprunts initiaux et le remboursement renégocié en 2016),

il peut être considéré que la renégociation réalisée en 2012 a été globalement neutre au plan financier, et ce nonobstant le fait que l'emprunt renégocié en 2012 a intégré des pénalités de renégociation assez élevées de 0,355 M€.

Cette renégociation a toutefois permis de stabiliser les remboursements futurs, qui sont désormais fixes et ne sont donc plus tributaires de l'évolution de la parité € / CHF.

Pour la CCC, l'encours de la dette restant due au 31 décembre 2016 s'élevait à 4,97 M€, soit 0,86 M€ (15 %) de moins qu'au 1er janvier 2013. Selon les comptes administratifs 2016, tout cet encours était classé en A (sans risque particulier selon l'échelle de Gissler). La capacité de désendettement s'établissait à 10 années en 2016, après avoir atteint 18 années en 2015.

Tableau n° 22 : CCC Budget principal + BA ZAE – Dette – Principaux ratios d'alerte

	2013	2014	2015	2016
Charge d'intérêts et pertes nettes de change	231 889	222 060	219 866	217 019
Taux d'intérêt apparent *(= Intérêts de l'exercice /dette au 1er janvier)*	***4,0%***	***4,0%***	***4,4%***	***4,2%***
Encours de dette du budget principal au 31 décembre	5 604 575	5 037 805	5 123 338	4 972 457
Capacité de désendettement en années *(dette au 31 décembre / CAF brute de l'exercice)*	**8,5**	**5,8**	**18,0**	**10,1**

Source : logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

4.1.5 Le fonds de roulement et la trésorerie

Le fonds de roulement net global de la CCHC est passé de 2,56 M€ au 31 décembre 2013 à 1,35 M€ au 31 décembre 2016. Au 31 décembre 2016, la CCHC avait une ligne de trésorerie non soldée d'un montant de 0,30 M€.

Pour la CCC l'évolution a été inverse, la trésorerie nette du budget principal étant passée de 0,49 M€ au 31 décembre 2013 à 1,26 M€ au 31 décembre 2014 (comme l'a rappelé M. TRAUMAT dans sa réponse aux observations provisoires) puis à 1,52 M€ au 31 décembre 2016.

4.2 L'analyse rétrospective consolidée et les perspectives de la nouvelle communauté

Pour cette analyse réalisée à partir des données des comptes de gestion 2013 à 2017, les périmètres suivants ont été retenus :

- pour les communautés de communes de Haute-Charente et du Confolentais (exercices 2013-2016), des périmètres et des neutralisations identiques à ceux des analyses précédentes ;
- ont été rajoutées, dans l'agrégation des données des deux anciennes communautés de communes, les données 2013-2016 du Syndicat du Pays de Charente Limousine, qui a été dissous au 31décembre 2016 pour être intégré dans la nouvelle communauté de communes de Charente Limousine. Toutefois, les participations versées par les anciennes communautés de communes à ce syndicat mixte dont elles étaient membres[12] ont été neutralisées par diminution des mêmes montants des recettes institutionnelles et des autres charges de gestion ;
- pour la nouvelle communauté de communes (CCCL) en 2017, l'agrégation des données du budget principal et du budget annexe économique (tenu selon l'instruction M14), en neutralisant toutefois la somme de 120 000 € versée en subvention par le budget principal et perçue en participation par le budget annexe) ;
- les budgets annexes abattoir et SPANC, de nature industrielle et commerciale, n'ont pas été intégrés dans l'analyse, pour l'ensemble de la période 2013-2017.

L'objectif poursuivi à travers cette agrégation de données est de permettre à la nouvelle communauté de communes d'avoir une idée relativement précise des masses financières et de leurs évolutions passées, pour une bonne mise en perspective des principales tendances.

[12] Participations de l'ancienne communauté de communes de Haute-Charente : 60 665,80 € en 2013, 70 887,00 € en 2014, 90 659,80 € en 2015 et 58 522,50 € en 2013.
Participations de l'ancienne communauté de communes du Confolentais : 33 420,40 € en 2013,38 496,00 € en 2014, 49 283,85 € en 2015 et 31 857,50 € en 2016.
Soit des participations totales à neutraliser à hauteur de 94 086,20 € en 2013, de 109 383,00 € en 2014, de 139 943,65 en 2015 et de 90 380,00 € en 2016.

4.2.1 La formation de l'autofinancement consolidé

Le tableau-ci-après détaille la formation de l'autofinancement.

Tableau n° 23 : **Budgets M14 : Agrégation 2013-2016 et CCCL 2017**

en €	2013	2014	2015	2016	2017	*Evolution moyenne 2013-2016*	*Evol. 2016-2017*
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	7 018 011	7 197 082	7 346 396	7 053 369	7 184 187	*0,2%*	*1,9%*
Dont taxes foncières et d'habitation	*2 467 334*	*2 509 640*	*2 630 033*	*2 612 886*	*2 893 340*	*1,9%*	*10,7%*
Dont Cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE)	*268 816*	*263 109*	*247 499*	*254 032*	*223 066*	*-1,9%*	*-12,2%*
Dont Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER)	*70 840*	*28 840*	*101 480*	*110 938*	*119 244*	*16,1%*	*7,5%*
Dont TEOM	*4 186 960*	*4 367 428*	*4 337 516*	*3 997 377*	*3 844 738*	*-1,5%*	*-3,8%*
+ Ressources d'exploitation	1 054 621	1 152 671	1 225 340	1 204 320	1 210 313	*4,5%*	*0,5%*
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	1 731 233	1 508 859	1 370 294	976 218	718 380	*-17,4%*	*-26,4%*
Dont Dotation globale de fonctionnement (DGF)	*990 965*	*1 005 204*	*725 790*	*360 302*	*390 678*	*-28,6%*	*8,4%*
+ Fiscalité reversée (FPIC et FNGIR)	454 163	522 663	708 035	974 117	499 020	*29,0%*	*-48,8%*
= Produits de gestion (A)	**10 258 029**	**10 381 276**	**10 650 065**	**10 208 025**	**9 611 900**	***-0,2%***	***-5,8%***
Charges à caractère général	1 132 186	1 214 591	1 730 319	1 649 820	1 455 804	*13,4%*	*-11,8%*
+ Charges de personnel	1 194 962	1 490 217	1 661 953	1 672 922	1 643 283	*11,9%*	*-1,8%*
+ Subventions de fonctionnement	494 308	302 242	358 854	251 053	326 193	*-20,2%*	*29,9%*
+ Autres charges de gestion	5 446 121	5 419 497	5 788 661	5 386 285	5 132 863	*-0,4%*	*-4,7%*
Dont contribution au service incendie	*769 952*	*957 936*	*905 814*	*962 703*	*965 626*	*7,7%*	*0,3%*
Dont contribution aux organismes de regroupement	*4 402 295*	*4 205 006*	*4 590 870*	*4 139 770*	*3 902 383*	*-2,0%*	*-5,7%*
Dont indemnités (y c. cotisation) des élus	*151 558*	*175 748*	*187 520*	*186 677*	*173 211*	*7,2%*	*-7,2%*
= Charges de gestion (B)	**8 267 577**	**8 426 547**	**9 539 787**	**8 960 080**	**8 558 144**	***2,7%***	***-4,5%***
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	**1 990 452**	**1 954 729**	**1 110 278**	**1 247 944**	**1 053 756**	***-14,4%***	***-15,6%***
en % des produits de gestion	*19,4%*	*18,8%*	*10,4%*	*12,2%*	*11,0%*		
+/- Résultat financier	-308 163	-306 884	-298 534	-289 062	-284 307	*-2,1%*	*-1,6%*
+/- Autres produits et charges excep. réels	28 650	-75 357	27 075	44 053	80 833	*15,4%*	*83,5%*
= CAF brute	**1 710 939**	**1 572 488**	**838 820**	**1 002 935**	**850 283**	***-16,3%***	***-15,2%***
en % des produits de gestion	*16,7%*	*15,1%*	*7,9%*	*9,8%*	*8,8%*		
- Dotations nettes aux amortissements	960 425	1 106 097	1 200 610	735 131	1 534 915	*-8,5%*	*108,8%*
- Dotations nettes aux provisions	-227	0	0	0	18 934	*-100,0%*	*#DIV/0!*
+ Quote-part des subventions d'inv. transférées	112 222	85 620	93 210	311 756	378 073	*40,6%*	*21,3%*
= Résultat section de fonctionnement	**862 962**	**552 010**	**-268 581**	**579 560**	**-325 493**		

Source : logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion, après neutralisation des flux entre l'ancienne CCC et son BA ZAE, du flux entre la CCCL et son BA Economique et des flux entre les anciennes communautés de communes et le syndicat mixte de Pays.

Les charges de gestion (8,96 M€ en 2016) ont augmenté en moyenne de 2,7 % par an entre 2013 et 2016. En 2017, elles ont diminué de 4,5 % (8,56 M€). L'augmentation des charges de personnel (1,67 M€ en 2016) et des charges à caractère général (1,65 M€ en 2016) a été particulièrement rapide (respectivement +11,9 % et + 13,4 % en moyenne annuelle entre 2013 et 2016) ; comme indiqué précédemment, cette hausse est notamment due à la prise des compétences piscines et salle de sport par l'ancienne CCHC ; ces deux postes de dépenses ont diminué en 2017, respectivement de 1,8 % et de 11,8 %. Les contributions au service incendie (0,96 M€ en 2016) ont augmenté de 0,3 % en 2017. Les contributions aux organismes de regroupement (3,90 M€ en 2016) ont diminué de 2 % en moyenne annuelle entre 2013 et 2016 et ont encore diminué de 5,7 % en 2017.

Les produits de gestion (10,21 M€ en 2016) ont faiblement diminué, de 0,2 % en moyenne annuelle 2013-2016. En 2017, ils ont diminué de manière plus marquée de – 5,8 % (9,61 M€). Les produits des taxes foncières et d'habitation (2,61 M€ en 2016) ont augmenté en moyenne annuelle de 1,9 % entre 2013 et 2016 ; ils ont augmenté de 10,7 % en 2017, en raison notamment de la hausse des taux (voir ci-après).

Les ressources institutionnelles (0,98 M€ en 2016) ont diminué en moyenne annuelle de 17,4 % entre 2013 et 2016 ; elles ont encore diminué de 26,4 % en 2017. Parmi ces ressources, la DGF, qui avait diminué de 28,6 % en moyenne annuelle entre 2013 et 2016, a augmenté en 2017 de 8,4 % (0,39 M€). En revanche, les produits du Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales ont connu une baisse importante entre 2016 et 2017 (- 0,48 M€). Cette dernière apparaît peu compréhensible, et ce d'autant plus que le site internet public du ministère de l'intérieur[13] mentionne le versement en 2017 à la CCCL d'une somme de 1 130 671 € au titre du FPIC.

La conséquence de l'évolution nettement plus rapide des charges de gestion a été la diminution très forte, de 14,4 % en moyenne annuelle 2013-2016, de l'excédent brut de fonctionnement, qui représentait en 2016 un montant de 1,25 M€ ; il a encore diminué en 2017 de 4,5 % (1,05 M€). La capacité d'autofinancement brute a également fortement diminué en moyenne annuelle 2013-2016 (-16,3 %) et représentait en 2016 un montant de 1 M€ ; elle a encore diminué de 15,2 % en 2017 (0,85 M€).

4.2.2 Les données fiscales agrégées

Pour la taxe d'habitation, les bases ont évolué en moyenne annuelle de +1,47 % entre 2012 et 2016 ; elles ont à nouveau augmenté, de 1,24 %, entre 2016 et 2017. Si l'on fait abstraction des évolutions annuelles forfaitaires décidées par le Parlement, l'évolution annuelle moyenne réelle des bases était de 0,32 % entre 2012 et 2016 et de 0,84 % entre 2016 et 2017.

Les taux moyens votés calculés en moyenne pondérée par les bases de 2012 à 2016 n'avaient évolué que très faiblement, et ce uniquement en 2016, en raison de la hausse des taux décidée cette année-là par la CCC. En revanche, la CCCL a décidé d'appliquer en 2017 une hausse assez forte des taux (+ 8,40 %).

[13] http://www.dotations-dgcl.interieur.gouv.fr/consultation/dotations_en_ligne.php

Tableau n° 24 : Données fiscales agrégées Taxe d'habitation

TAXE D'HABITATION	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Evol. An.Moy. 2012 -16	Evol. 2016 /17
Bases totales (ensemble CCCL)	**32 167 942**	**32 911 127**	**33 314 826**	**35 302 883**	**34 105 357**	**34 528 722**	**1,47%**	**1,24%**
Evolution annuelle des bases		2,31%	1,23%	5,97%	-3,39%	1,24%		
Evol. An. forfait. des bases (art.1518bis du CGI)		*1,80%*	*0,90%*	*0,90%*	*1,00%*	*0,40%*	*1,15%*	**0,40%**
Evol. annuelle réelle des bases totales (ensemble CCCL)		**0,50%**	**0,32%**	**5,02%**	**-4,35%**	**0,84%**	0,32%	**0,84%**
Taux voté CCCL *(moyenne pondérée par les bases de 2012 à 2016)*	***2,87%***	***2,87%***	***2,87%***	***2,87%***	***2,91%***	**3,15%**	**0,35%**	**8,40%**
Produits totaux (ensemble CCCL) *(2016 prévisionnels)*	**923 813**	**945 739**	**956 769**	**1 013 837**	***1 043 637***	**1 087 655**		**9,75%**

Pour la taxe foncière bâtie, les bases ont évolué en moyenne annuelle de + 2,63 % entre 2012 et 2016 ; elles ont à nouveau augmenté, de 2,58 %, entre 2016 et 2017. Si l'on fait abstraction des évolutions annuelles forfaitaires décidées par le Parlement, l'évolution annuelle moyenne réelle des bases était de 1,46 % entre 2012 et 2016 et de 2,17 % entre 2016 et 2017.

Les taux moyens votés, calculés en moyenne pondérée par les bases de 2012 à 2016, n'avaient évolué que très faiblement (uniquement en 2016) en raison de la hausse des taux décidée cette année-là par la CCC. En revanche, la CCCL a décidé d'appliquer en 2017 une hausse assez forte des taux (+ 8,36 %).

Tableau n° 25 : Données fiscales agrégées Taxe foncière bâtie

TAXE FONCIERE BATIE	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Evol. An. Moy. 2012-16	Evol. 2016/17
Bases totales (ensemble CCCL)	**28 390 988**	**29 210 990**	**30 209 060**	**31 216 599**	**31 494 818**	**32 307 739**	**2,63%**	**2,58%**
Evolution annuelle des bases		2,89%	3,42%	3,34%	0,89%	2,58%		
Evol. An. forfait. des bases (art.1518bis du CGI)		*1,80%*	*0,90%*	*0,90%*	*1,00%*	*0,40%*	*1,15%*	**0,40%**
Evol. annuelle réelle des bases totales (ensemble CCCL)		**1,07%**	**2,49%**	**2,41%**	**-0,11%**	**2,17%**	1,46%	**2,17%**
Taux voté CCCL *(moyenne pondérée par les bases de 2012 à 2016)*	***3,00%***	***3,00%***	***3,00%***	***3,00%***	***3,03%***	**3,28%**	**0,25%**	**8,36%**
Produits totaux (ensemble CCCL) *(2016 prévisionnels)*	**851 747**	**875 905**	**906 183**	**936 850**	***950 433***	**1 059 694**		**11,16%**

Pour la taxe foncière non bâtie, les bases ont évolué en moyenne annuelle de + 0,54 % entre 2012 et 2016 ; elles ont diminué, de 0,06 %, entre 2016 et 2017. Si l'on fait abstraction des évolutions annuelles forfaitaires décidées par le Parlement, l'évolution annuelle moyenne réelle des bases était de - 0,60 % entre 2012 et 2016 et de - 0,46 % entre 2016 et 2017.

Les taux moyens votés, calculés en moyenne pondérée par les bases de 2012 à 2016, n'avaient évolué que très faiblement (uniquement en 2016) en raison de la hausse des taux décidée cette année-là par la CCC. En revanche, la CCCL a décidé d'appliquer en 2017 une hausse assez forte des taux (+ 8,24 %).

Tableau n° 26 : Données fiscales agrégées Taxe foncière non bâtie

TAXE FONCIERE NON BATIE	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Evol. An. Moy. 2012-16	Evol. 2016/17
Bases totales (ensemble CCCL)	**2 689 876**	**2 659 392**	**2 698 550**	**2 719 224**	**2 748 726**	**2 747 004**	**0,54%**	**-0,06%**
Evolution annuelle des bases		-1,13%	1,47%	0,77%	1,08%	-0,06%		
Evol. An. forfait. des bases (art.1518bis du CGI)		*1,80%*	*0,90%*	*0,90%*	*1,00%*	*0,40%*	*1,15%*	**0,40%**
Evol. annuelle réelle des bases totales (ensemble CCCL)		**-2,88%**	**0,57%**	**-0,13%**	**0,08%**	**-0,46%**	-0,60%	**-0,46%**
Taux voté CCCL *(moyenne pondérée par les bases de 2012 à 2016)*	***10,16%***	***10,12%***	***10,13%***	***10,13%***	***10,28%***	**11,13%**	**0,29%**	**8,31%**
Produits totaux (ensemble CCCL) *(2016 prévisionnels)*	**273 298**	**269 170**	**273 329**	**275 434**	***282 393***	**305 742**		**8,24%**

Pour la cotisation foncière des entreprises, les bases ont évolué en moyenne annuelle de + 0,95 % entre 2012 et 2016 ; elles ont à nouveau augmenté, de 7,17 %, entre 2016 et 2017. Si l'on fait abstraction des évolutions annuelles forfaitaires décidées par le Parlement, l'évolution annuelle moyenne réelle des bases était de - 0,20 % entre 2012 et 2016 et de + 6,74 % entre 2016 et 2017.

Les taux moyens votés (calculés en moyenne pondérée par les bases de 2012 à 2016) n'avaient évolué que très faiblement, uniquement en 2016, en raison de la hausse des taux décidée cette année-là par la CCC. En revanche, la CCCL a décidé d'appliquer en 2017 une hausse assez forte des taux (+ 8,24 %).

Tableau n° 27 : Données fiscales agrégées Cotisation foncière des entreprises

COTISATION FONCIERE DES ENTREPRISES	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Evol. An. Moy. 2012-16	Evol. 2016/17
Bases totales (ensemble CCCL)	**7 831 483**	**8 012 339**	**8 174 658**	**8 161 780**	**8 133 509**	**8 716 659**	**0,95%**	**7,17%**
Evolution annuelle des bases		2,31%	2,03%	-0,16%	-0,35%	7,17%		
Evol. An. forfait. des bases (art.1518bis du CGI)		*1,80%*	*0,90%*	*0,90%*	*1,00%*	*0,40%*	*1,15%*	**0,40%**
Evol. annuelle réelle des bases totales (ensemble CCCL)		**0,50%**	**1,12%**	**-1,05%**	**-1,33%**	**6,74%**	-0,20%	**6,74%**
Taux voté CCCL *(moyenne pondérée par les bases de 2012 à 2016)*	***3,10%***	***3,10%***	***3,10%***	***3,10%***	***3,11%***	**3,37%**	**0,08%**	**8,24%**
Produits totaux (ensemble CCCL) *(2016 prévisionnels)*	**242 721**	**248 469**	**253 206**	**252 619**	***253 192***	**293 751**		**16,00%**

Pour la fiscalité professionnelle de zone, les bases ont évolué en moyenne annuelle de + 2,33 % entre 2012 et 2016 ; elles ont à nouveau augmenté, de 13,10 %, entre 2016 et 2017. Si l'on fait abstraction des évolutions annuelles forfaitaires décidées par le Parlement, l'évolution annuelle moyenne réelle des bases était de 1,17 % entre 2012 et 2016 et de 12,65 % entre 2016 et 2017. Les taux moyens votés (calculés en moyenne pondérée par les bases de 2012 à 2016) n'avaient évolué que très faiblement. En revanche, la CCCL a décidé d'appliquer en 2017 une hausse assez forte des taux (+ 5,14 %).

Tableau n° 28 : Données fiscales agrégées Fiscalité professionnelle de zone

FISCALITE PROFESSIONNELLE DE ZONE	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Evol. An. Moy. 2012-16	Evol. 2016/17
Bases totales (ensemble CCCL)	**535 549**	**547 712**	**537 663**	**620 074**	**587 327**	**664 263**	**2,33%**	**13,10%**
Evolution annuelle des bases		2,27%	-1,83%	15,33%	-5,28%	13,10%		
Evol. An. forfait. des bases (art.1518bis du CGI)		*1,80%*	*0,90%*	*0,90%*	*1,00%*	*0,40%*	*1,15%*	**0,40%**
Evol. annuelle réelle des bases totales (ensemble CCCL)		**0,46%**	**-2,71%**	**14,30%**	**-6,22%**	**12,65%**	1,17%	**12,65%**
Taux voté CCCL *(moyenne pondérée par les bases de 2012 à 2016)*	***21,04%***	***21,05%***	***21,04%***	***21,09%***	***21,07%***	**22,15%**	**0,04%**	**5,14%**
Produits totaux (ensemble CCCL) *(2016 prévisionnels)*	**112 655**	**115 268**	**113 140**	**130 774**	***123 711***	**147 134**		**18,91%**

L'assez forte augmentation constatée entre 2016 et 2017 pour les bases de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et de la fiscalité professionnelle de zone (FPZ), respectivement + 7,2 % et + 13,1 %, a été expliquée par l'ordonnateur de la manière suivante : *« cette progression semble liée à la révision des valeurs locatives cadastrales des locaux professionnels (RVLLP) effective depuis le 1er janvier 2017. La CCCL n'a pris aucune décision visant à modifier les bases de CFE ».*

4.2.3 Le financement des investissements

Le tableau-ci-après détaille le financement des investissements. Il montre que la CAF nette disponible était très faible en 2017 (0,10 M€, soit près de cinq fois moins qu'en 2016 : 0,50 M€). Par ailleurs, les recettes d'investissement hors emprunts se sont élevées en 2017 à 1,59 M€. Le total du financement propre disponible (1,69 M€) n'a pas suffi à couvrir les dépenses d'équipement de l'exercice (2,85 M€) et les subventions d'équipement versées (0,38 M€).

Après la prise en compte du solde des opérations pour compte de tiers (0,44 M€), le besoin de financement s'est élevé en 2017 à 1,05 M€ soit un montant à peine inférieur au besoin de financement constaté en 2016 (1,32 M€).

Tableau n° 29 : Budgets M14 : Agrégation 2013-2016 et CCCL 2017 – Financement des investissements

en €	2013	2014	2015	2016	2017
CAF brute	**1 710 939**	**1 572 488**	**838 820**	**1 002 935**	**850 283**
- Annuité en capital de la dette	940 834	876 120	750 026	507 555	745 610
= CAF nette ou disponible (C)	**770 105**	**696 368**	**88 794**	**495 380**	**104 673**
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	-30 273	153 678	288 173	166 029	406 442
+ Subventions d'investissement reçues	-1 531 486	386 180	1 747 881	488 227	973 468
+ Produits de cession	19 720	13 711	18 297	2 150	206 772
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	**-1 542 039**	**553 569**	**2 054 351**	**656 406**	**1 586 682**
= Financement propre disponible (C+D)	**-771 935**	**1 249 938**	**2 143 145**	**1 151 786**	**1 691 355**
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	753 377	3 175 337	1 582 499	1 921 565	2 845 482
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	212 694	327 442	373 855	403 397	384 677
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	0	-80 787	-3 078	68 990	0
- Participations et inv. financiers nets	-11 226	-1 326 581	-3 756	-3 487	-3 422
+/- Variation autres dettes et cautionnements	20 538	20 958	-2 635	-51 937	-44 939
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	**-1 747 317**	**-866 431**	**196 260**	**-1 186 742**	**-1 490 442**
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	1 344 529	-69 467	160 878	-129 362	437 201
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	**-402 788**	**-935 898**	**357 138**	**-1 316 103**	**-1 053 241**

Source : logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

4.2.4 L'endettement

Le tableau-ci-après détaille les évolutions de l'endettement et des ratios y afférents. Au 31 décembre 2017, l'encours de la dette restant due s'élevait à 8 M€ contre 8,49 M€ au 31 décembre 2016. En dépit de cette diminution, le ratio de désendettement s'établissait fin 2017 à 9,4 années de CAF brute de l'exercice, contre 8,5 années en 2016 (en raison de la baisse de la CAF brute entre 2016 et 2017).

Tableau n° 30 : Budgets M14 : Agrégation 2013-2016 et CCCL 2017 – Evolution de l'endettement

en €	2013	2014	2015	2016	2017
Encours de dettes du BP au 1er janvier	8 309 258	8 745 100	7 835 557	7 948 949	0
- Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)	940 834	876 120	750 026	507 555	745 610
- Var. des autres dettes non financières (hors remboursements temporaires d'emprunts)	20 538	20 958	-2 635	-51 937	-44 939
+ Intégration de dettes (contrat de partenariat, emprunts transférés dans le cadre de l'intercommunalité...)	-227	-12 465	392	4 344	8 516 730
+ Nouveaux emprunts	1 397 441	0	860 390	992 000	180 506
= Encours de dette du BP au 31 décembre	**8 745 100**	**7 835 557**	**7 948 949**	**8 489 675**	**7 996 566**

Principaux ratios d'alerte	2013	2014	2015	2016	2017
Charge d'intérêts et pertes nettes de change	308 163	306 884	298 534	289 062	284 307
Taux d'intérêt apparent *(= Intérêts de l'exercice /dette au 1er janvier)*	***3,7%***	***3,5%***	***3,8%***	***3,6%***	***3,3%***
Encours de dette du budget principal au 31 décembre	8 745 100	7 835 557	7 948 949	8 489 675	7 996 566
Capacité de désendettement en années *(dette au 31 décembre / CAF brute de l'exercice)*	**5,1**	**5,0**	**9,5**	**8,5**	**9,4**

Source : logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

Comme le montre le tableau ci-après établi à partir des données figurant sur des graphiques communiqués lors du débat d'orientation budgétaire 2018 de la CCCL, les annuités en capital s'élèveront à environ 0,60 M€ de 2018 à 2020 puis entre 0,50 et 0,52 M€ de 2021 à 2027.

Hors nouveaux emprunts, la CCCL devra donc encore faire face pendant plusieurs années à des annuités en capital proches de celles des exercices 2016 et 2017.

Tableau n° 31 : CCCL - Evolution future des annuités en capital (hors nouveaux emprunts)

Données en k€	Au 1/1/2018	Au 1/1/2019	Au 1/1/2020	Au 1/1/2021	Au 1/1/2022	Au 1/1/2023	Au 1/1/2024	Au 1/1/2025	Au 1/1/2026	Au 1/1/2027
BP	6 286	5 904	5 520	5 128	4 726	4 317	3 904	3 482	3 049	2 608
BA ZAE	1 667	1 458	1 242	1 046	953	863	777	689	599	521
Total	**7 953**	**7 362**	**6 762**	**6 174**	**5 679**	**5 180**	**4 681**	**4 171**	**3 648**	**3 129**
Annuité en capital		**591**	**600**	**588**	**495**	**499**	**499**	**510**	**523**	**519**

4.2.5 La stratégie adoptée dans le cadre de la fusion et les perspectives financières

La stratégie adoptée par la CCCL au moment de la fusion, pour faire face aux difficultés immédiates, a été exposée lors du conseil communautaire du 29 mars 2017, au cours duquel a été adopté le budget de l'année.

Parmi ces mesures figurent notamment la restitution des compétences gymnases et piscines aux communes concernées (sauf les piscines de Chasseneuil-sur-Bonnieure, Confolens et Montemboeuf), la hausse des taux de fiscalité, l'arrêt du fond de soutien aux communes en contrepartie d'une répartition différente du FPIC, la baisse de 10 % des indemnités des élus, la

mise en place du transfert des quotes-parts de subventions transférables à la section de fonctionnement, diverses autres mesures.

Les impacts financiers espérés pour 2017 étaient présentés dans la délibération du 29 mars 2017. Ils ont été réévalués par la suite lors du débat d'orientations budgétaires (DOB) 2018 (voir les deux dernières colonnes).

Tableau n° 32 : Impacts des mesures d'économies décidées lors de la fusion

Postes	Gains /pertes prévus le 29 mars 2017	*Gains / pertes réels 2017 selon le DOB 2018*	*Gains / pertes escomptés en 2018 selon le DOB 2018*
Dotation globale de fonctionnement	-120 000	*66 431*	
Factures 2016 CCHC		*-25 000*	
Soutien financier à la MARPA		*-114 000*	
Restitution des équipements sportifs	260 000	*117 115*	*142 885*
Fin des CDD (si arrêt de tous les CDD)	100 000	*28 719*	*106 779*
Indemnités des élus	20 000	*20 000*	
FPIC bonifié	-219 000	*-222 902*	
Facturation du service autorisation du droit du sol	65 000	*55 000*	*2 000*
Hausse des taux de fiscalité (8,26%)	200 000	*280 454*	
Arrêt du Pré FDAC	30 000	*30 000*	
IFER (sans reversement)	30 000	*38 306*	
Charges générales (assurances, taxes…)	50 000	*0*	*73 000*
Politiques contractuelles sur les salaires	100 000	*18 000*	*50 000*
Euro camping		*-44 000*	
Opération d 'ordre :Transfert des quote parts	*200 000*	*266 645*	
Opération d'ordre :Calcul réel de l'amortissement		*-100 350*	
TOTAL de l'impact financier	**716 000**	***414 418***	***374 664***
TOTAL de l'impact financier hors opérations d'ordre	***516 000***	***248 123***	***374 664***

Comme indiqué précédemment, ces mesures prises immédiatement après la fusion ont permis de maintenir un niveau d'autofinancement acceptable en 2017, même s'il est en recul par rapport aux exercices antérieurs ; de plus la capacité de désendettement, qui n'a pas encore atteint le seuil d'alerte de 12 années, s'en est malgré tout rapprochée en 2017.

La situation financière à moyen-long terme de la CCCL nécessitera donc une grande vigilance, pour éviter tout dérapage.

En effet, la CCCL a repris la gestion de plusieurs équipements dont la gestion accusait des déficits, comme le montre le tableau ci-après présenté aux élus communautaires pour le débat d'orientations budgétaires 2018. Il en ressort que ces équipements sont presque tous déficitaires, si l'on prend en compte à la fois leur fonctionnement et leurs coûts de remboursement d'emprunt et/ou d'amortissement.

Tableau n° 33 : Bilan financier de la gestion de divers équipements communautaires

Bilan financier 2017 des équipements de la CCCL	Dépenses courantes de fonctionnement	Annuité d'emprunts	Amortissement des fonds propres	Dotations aux amortissements	Total dépenses	Loyers perçus	Remboursements de charges	Recettes réelles de l'activité	Quote part de subventions reprises au compte de résultat	Total recettes	Pertes (-) ou Gains (+)
Maison de santé de Confolens	10 204	0	11 497		**21 701**	25 952	1 679			**27 631**	**5 930**
Maison de santé de Massignac	8 116	15 388	2 014		**25 518**	4 250	1 123			**5 373**	**-20 146**
Maison de santé de Roumazières	35 543	59 187	5 256		**99 986**	38 978	23 590			**62 568**	**-37 418**
Maison de santé de Chabanais *(estimations pour 2018)*	36 246	42 861	9 264		**88 372**	25 920	15 726			**41 646**	**-46 726**
Pôle d'appui Saint Laurent	6 526	23 679	1 269		**31 474**	33 084	1 900			**34 984**	**3 510**
Aventure Parc	139 208			53 163	**192 371**			159 000	17 601	**176 601**	**-15 770**
Village du Cruzeau	104 237			224 856	**329 093**			112 504	143 824	**256 328**	**-72 766**
Piscine La Tulette	106 682				**106 682**			19 971		**19 971**	**-86 711**
Piscine de Chasseneuil	240 027				**240 027**			56 596		**56 596**	**-183 431**
Piscine de Montemboeuf	40 873				**40 873**			2 310		**2 310**	**-38 563**
Total	**727 662**	**141 116**	**29 301**	**278 019**	**1 176 097**	**128 184**	**44 017**	**350 381**	**161 425**	**684 007**	**-492 090**

Source : CCCL – Débat d'orientations budgétaires 2018

Cette situation n'est en soit pas anormale pour ce qui est des piscines : il est en effet assez fréquent que de tels équipements soient déficitaires.

Pour ce qui est des maisons de santé, les deux qui présentent le plus grand déficit annuel (Roumazières et Chabanais) sont impactées par leur coût d'investissement élevé, qui a été financé pour moitié par l'emprunt. Toutefois, et même s'il est évidemment souhaitable qu'elles puissent se rapprocher de l'équilibre, il convient cependant de rappeler qu'elles poursuivent un réel objectif d'intérêt général dans des zones rurales.

Quoi qu'il en soit, il appartiendra à la CCCL de rechercher également les moyens de maîtriser strictement ses dépenses, notamment pour ces équipements et de chercher à en accroître les recettes.

Le problème financier majeur de la CCCL demeure celui de la gestion de l'abattoir (voir la partie du présent rapport consacrée à cet équipement). En effet, ce budget annexe a impacté pendant de nombreuses années l'équilibre financier de la CCC. Il bénéficie notamment depuis de nombreuses années d'une ligne de trésorerie qui lui est consentie par le budget principal, pour un montant de 1,32 M€, qu'il n'arrive pas à rembourser ; par ailleurs, il présentait au 1er janvier 2018 une situation financière très tendue.

La CCCL a indiqué en cours d'instruction ne pas encore disposer d'un plan pluriannuel d'investissement, mais être en train d'en élaborer un avec l'aide d'un cabinet privé.

La chambre régionale des comptes rappelle à la CCCL la nécessité de faire preuve de prudence dans ses choix futurs, eu égard aux analyses qui précèdent et, notamment, à ne prendre de nouvelle compétences et à ne réaliser de nouveaux équipements que si leur financement est assuré de manière durable.

5 LA GESTION DU PERSONNEL

5.1 Les effectifs et l'organisation des services

Le tableau ci-après détaille l'évolution des emplois pourvus des deux anciennes communautés de communes entre fin 2013 et fin 2016. Ces données incluent les budgets annexes (BA) notamment les BA SPANC, mais n'intègrent pas les données du personnel de l'abattoir de la CCC.

Pour la communauté de communes de Haute-Charente :

- les emplois permanents pourvus par des agents titulaires sont passés globalement de 16 agents en fin 2013 à 19 agents en fin 2016 ; il ressort toutefois des explications fournies par la CCCL que les agents du BA SPANC (4 en 2016) avaient été comptés à tort comme étant des agents titulaires car il s'agit en réalité d'agents contractuels ;

- les emplois permanents pourvus par des agents non-titulaires sont passés de 3 agents en début 2013 à 8 agents en fin 2016.

Globalement, le nombre d'agents permanents est donc passé de 19 en début de période à 27 en 2015 et 2016. Ces évolutions ont été expliquées par l'ancien président de la CCHC principalement par les nouvelles compétences relatives aux piscines et aux gymnases prises en début 2014. Il a aussi fait état de deux recrutements rendus nécessaires par l'instruction des autorisations d'urbanisme.

Pour la communauté de communes du Confolentais :

- les emplois permanents pourvus par des agents titulaires sont restés globalement stables en cours de période et représentaient fin 2016 un effectif ETPT de 10,86 agents ;

- les emplois permanents pourvus par des agents non-titulaires sont restés globalement stables en cours de période et représentaient fin 2016 un effectif ETPT de 2,3 agents.

Tableau n° 34 : CCHL – CCC Evolution des emplois pourvus 2013-2016

Emplois permanents pourvus		Communauté de communes de Haute-Charente					Communauté de communes du Confolentais (hors abattoir)				
		Fin 2013	Fin 2014	Fin 2015	Fin 2016	*Evolution*	Fin 2013	Fin 2014	Fin 2015	Fin 2016	*Evolution*
Agents titulaires	Filière administrative	6	6	6	8	*2*	5	4	4	4	*-1*
	dont catégorie A	*2*	*2*	*2*	*2*	*0*	*1*	*1*	*1*	*1*	*0*
	Filière technique	7	6	8	8	*1*	6	4,86	4,86	4,86	*-1,14*
	dont catégorie A					*0*				*0*	*0*
	Filière sportive	0	1	1	1	*1*	0	0	0	0	*0*
	dont catégorie A					*0*				*0*	*0*
	Filière animation	3	2	2	2	*-1*	1	1	1	1	*0*
	dont catégorie A					*0*				*0*	*0*
	Filière culturelle	0	0	0	0	*0*		1	1	1	*1*
	dont catégorie A					*0*		*1*	*1*	*1*	*1*
	Total titulaires	**16**	**15**	**17**	**19**	***3***	**12**	**10,86**	**10,86**	**10,86**	***-1,14***
	dont catégorie A	***2***	***2***	***2***	***2***	***0***	***1***	***2***	***2***	***2***	***1***
Agents non titulaires sur emplois permanents	Agent d'accueil tourisme					*0*	Fonctions non précisées	1,3	1,3	1,3	
	Adjoints administratifs			2		*0*					
	Animateur					*0*		1	1	1	
	Chargé de mission urbanisme			1	1	*1*					
	Attaché aventure Parc	1	1	1	1	*0*					
	Technicien	1	1	1	1	*0*					
	Agent d'entretien auxiliaire			1	1	*1*					
	Emplois d'avenir	1	2	2	2	*1*					
	Apprentis			2	2	*2*					
	Total non titulaires	**3**	**4**	**10**	**8**	***5***		**2,3**	**2,3**	**2,3**	
TOTAL EMPLOIS PERMANENTS POURVUS		**19**	**19**	**27**	**27**	***8***		**13,16**	**13,16**	**13,16**	

Le tableau ci-après compare le total des emplois pourvus fin 2016 dans les deux anciennes communautés de communes fusionnées avec le total des emplois pourvus fin 2017 à la communauté de communes de Charente Limousine (hors abattoirs et selon ses comptes administratifs 2017). Le résultat de cette comparaison est synthétisé dans la dernière colonne intitulée *« écart »*.

Tableau n° 35 : Evolution des effectifs entre fin 2016 et fin 2017 suite à la fusion

Emplois permanents pourvus		Total CCHC et CCC fin 2016	CCCL fin 2017	Ecart
Agents titulaires	Filière administrative	12	12,08	**0,08**
	dont catégorie A	*3*	*2*	***-1***
	Filière technique	12,86	8,94	**-3,92**
	dont catégorie A	*0*	*0*	***0***
	Filière sportive	1	1	**0**
	dont catégorie A	*0*	*0*	***0***
	Filière animation	3	2.33	**-0,67**
	dont catégorie A	*0*	*0*	***0***
	Filière culturelle	1	1	**0**
	dont catégorie A	*1*	*1*	***0***
	Total titulaires	**29,86**	**25,35**	**-4,51**
	dont catégorie A	***4***	***3***	***-4***
Agents non titulaires sur emplois permanents	Agent d'accueil tourisme	1,3		
	Animateur	1	1,62	
	Chargé de mission urbanisme	1		
	Attachés	1	3	
	Technicien	1	2	
	Agent d'entretien auxiliaire	1		
	Adjoint technique		0,91	
	Educateurs et opérat. sportifs		2,38	
	Emplois d'avenir	2		
	Apprentis	2		
	Total non titulaires	10,3	**9,91**	**-0,39**
TOTAL EMPLOIS PERMANENTS POURVUS		**40,16**	**35,26**	**-4,9**

L'écart constaté s'explique par la conjonction de plusieurs éléments :

- les quatre agents du BA SPANC de la CCHC ne sont plus comptés comme titulaires. puisque, selon la CCCL, *« ils sont tous contractuels et font toujours partie du service sans exception ».* Or, l'annexe état du personnel du BA SPANC de la CCCL joint au compte administratif 2017 ne mentionne plus qu'un agent titulaire et 0,17 agents non-titulaires. Pour expliquer cette situation, la CCCL a indiqué qu'*« a priori, sur l'annexe du personnel d'un compte administratif ne peuvent pas figurer les personnels contractuels ».* Cette affirmation est inexacte, puisque la maquette règlementaire de compte administratif M4 disponible sur le site internet du ministère des finances comporte bien un modèle d'état du personnel incluant, pour les emplois pourvus, une colonne *« agents non titulaires »*, lesquels doivent en outre être précisés sur une seconde annexe ;

- la CCCL a intégré également à sa création au 1er janvier 2017 les quatre agents titulaires et l'agent non-titulaire du syndicat de pays (dissous) ;

- six départs de personnel n'ont pas été remplacés.

En rectifiant le nombre d'agents non titulaires de la CCCL pour y rajouter les quatre agents du BA SPANC susmentionnés, le nombre d'emplois permanents pourvus s'établissait donc en fin 2017 à 39,26 à la fin 2017.

Ce nombre doit être comparé au total des emplois pourvus en 2016 dans les deux anciennes communautés de communes (40,16 ETPT) et dans le syndicat mixte de pays (5 emplois) soit 45,16 agents ETPT au total.

La fusion s'est donc traduite par une diminution d'environ six emplois pourvus.

S'agissant des locaux, ceux précédemment utilisés par la CCHC et la CCCL ont été conservés. En revanche, le local utilisé par le syndicat mixte du Pays de Charente Limousine a été supprimé, les activités de ce syndicat dissous ayant été regroupées dans les deux pôles conservés. Par ailleurs, il a été indiqué que la fusion a entraîné le déplacement de quatre agents entre les sites des deux anciennes communautés de communes.

Globalement, selon la CCCL, *« mis à part le local du Pays de Charente Limousine et au regard de l'étendue du territoire, les effets de mutualisation restent minimes. Toutefois, s'agissant du personnel, six départs de personnel n'ont pas été remplacés ».*

5.2 Le temps de travail

Les vérifications faites sur ce point n'appellent pas d'observation critique. En effet, la CCHC et la CCC appliquaient les dispositions règlementaires en vigueur. Tel est également le cas de la CCCL, selon son règlement intérieur adopté par le conseil communautaire le 20 décembre 2017 qui prévoit un horaire annuel des agents fixé à 1607 heures.

5.3 Le cadre indemnitaire

L'examen du cadre indemnitaire mis en place par la CCHC n'appelle pas d'observation.

Pour la CCC, l'examen du cadre indemnitaire n'appelle qu'une observation : un adjoint administratif principal de 1er classe a perçu en 2016 l'indemnité d'administration et de technicité et l'indemnité d'exercice des missions des préfectures. Or les délibérations indemnitaires ne mentionnaient, en tant que grades éligibles à ces indemnités, que les *« adjoints d'administration de 2ème (et) de 1ère classe ».* Cette situation a été expliquée par le fait que l'agent concerné avait été promu sans que le cadre indemnitaire ait été modifié. La chambre régionale des comptes rappelle la nécessité d'une vigilance sur ce point.

Par délibération du 23 mai 2017, le conseil communautaire de la CCCL a mis en place le régime indemnitaire des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) des personnels de catégorie A de la Communauté de communes de Charente Limousine et a décidé de maintenir à titre individuel aux autres agents leurs régimes indemnitaires antérieurs dans l'attente de la mise en place du RIFSEEP. Le conseil communautaire de la CCCL a aussi institué le régime des heures supplémentaires. La possibilité de verser des IHTS a également été reprise dans le règlement intérieur adopté par le conseil communautaire de la CCCL le 20 décembre 2017.

5.4 Les avantages en nature

5.4.1 Le financement de la protection sociale complémentaire des agents

La plupart des agents de l'ancienne CCHC avaient, sur leurs fiches de paie 2016, la mention d'avantages en nature. Il a été expliqué qu'il s'agissait de la déclaration fiscale de la participation de la CCHC au maintien de salaire, avantage mis en place par délibérations du 13 novembre 2002 puis du 14 février 2007.

Les règles applicables en la matière ont été fixées par l'article 22bis du statut général des fonctionnaires (loi n° 83-634 du 13 juillet 1983)[14] et précisées par le décret n° 2011-1474 du 8 novembre 2011 relatif à la participation des collectivités territoriales et de leurs établissements publics au financement de la protection sociale complémentaire de leurs agents ainsi que par la circulaire RDFB1220789C du 25 mai 2012[15]

Le site officiel de l'URSSAF[16] mentionne bien l'assujettissement des contributions patronales santé et prévoyance complémentaires à la CSG, à la CRDS pour les agents relevant de la CRNACL ainsi qu'au forfait social ou aux cotisations de sécurité sociale pour les agents relevant du régime général. C'est donc à juste titre que la CCHC a procédé à la déclaration de ces avantages sur les fiches de paie de ses agents.

S'agissant des agents de la CCC, il a été indiqué qu'ils ne bénéficiaient d'aucun avantage en nature. Par ailleurs, les fiches de paie 2016 de la CCC ne mentionnent aucun avantage de ce type.

Pour autant, il ressort de la délibération prise le 23 mai 2017 par la CCCL, pour uniformiser les couverture santé et prévoyance de ses agents, que ceux de l'ancienne CCC bénéficiaient d'une participation mensuelle de ladite communauté pour leur complémentaire santé, à hauteur de 10 € pour les agents dont le revenu mensuel net était supérieur à 1 800 € et de 15 € pour les autres agents. Cet avantage aurait donc également dû apparaître sur leurs fiches de paie, en vue de l'application des prélèvements sociaux susmentionnés.

Comme indiqué précédemment, la CCCL a harmonisé son intervention en matière de complémentaire santé et de prévoyance, en décidant le 23 mai 2017 de ne plus participer à compter du 1er juillet 2017 à la couverture complémentaire santé souscrite par ses agents mais *« de verser une participation mensuelle de 75 € limitée au montant de la cotisation de l'agent justifiant d'un certificat d'adhésion à une garantie prévoyance labellisée, soit une prise en charge de 100 % par l'employeur ».*

Une telle prise en charge à 100 % est compatible avec l'article 25 du décret susmentionné n° 2011-1474 du 8 novembre 2011 : *« Le montant de la participation ne peut excéder le montant de la cotisation ou de la prime qui serait dû en l'absence d'aide / (…) ».*

Il appartiendra toutefois à la CCCL de respecter les obligations de déclaration sociale et fiscale s'imposant à elle.

5.4.2 Les véhicules de service

L'examen des listes des véhicules de service de la CCHC et de la CCC ne traduit pas de difficulté. Toutefois, il a été indiqué qu'il n'existait pas de règlement d'utilisation de ces véhicules ni en 2016 pour les deux anciennes communautés de communes, ni en 2017 pour la CCCL. La chambre régionale des comptes recommande donc la mise en place d'un tel règlement.

---

[14] Article 22 bis créé par loi n° 2007-148 du 2 février 2007 : *« I. - Les personnes publiques mentionnées à l'article 2 peuvent contribuer au financement des garanties de protection sociale complémentaire auxquelles les agents qu'elles emploient souscrivent. / II. - La participation des personnes publiques est réservée aux contrats ou règlements garantissant la mise en œuvre de dispositifs de solidarité entre les bénéficiaires, actifs et retraités. / (…) »*

[15] Voir le site officiel http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2012/06/cir_35387.pdf

[16] Voir : https://www.urssaf.fr/portail/home/administration-et-collectivite-t/calculer-vos-cotisations/les-contributions-patronales-san.html

Dans sa réponse aux observations provisoires, M. TRAUMAT a indiqué qu'à son élection en 2004, il existait à la CCC un véhicule de fonction sans règlement d'utilisation qu'il avait fait transformer en véhicule de service.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le président de la CCCL a indiqué qu'un règlement d'utilisation des véhicules de services de la CCCL sera établi.

6 L'ABATTOIR DE CONFOLENS

6.1 La présentation de l'abattoir

Construit en 1963, le centre d'abattage de Charente-Limousine a été géré par la commune de Confolens avant d'être transféré le 1er janvier 2008 à la communauté de communes du Confolentais. Celle-ci y a alors effectué d'importants travaux de modernisation.

Il est actuellement composé de trois lignes d'abattage : bovins, porcins et ovins/caprins. Sa capacité théorique maximale d'abattage est la suivante : porcs : 4 000 tonnes, ovins/caprins : 2 000 tonnes, bovins : 4000 tonnes, soit un total de 10 000 tonnes.

En 2017, il a fonctionné à environ la moitié de sa capacité (5 265 tonnes dont 513 tonnes pour les porcins, 3 775 tonnes pour les bovins, 973 tonnes pour les ovins/caprins et 4 tonnes d'abattage divers (gibier). En 2018, l'abattoir emploie 29 agents, soit 27,18 emplois équivalent-temps-plein.

Ses autorisations administratives sont les suivantes :

- au plan sanitaire : agrément sanitaire (classe 2) pour l'abattage traditionnel et rituel (hors porcins) des bovins, veaux, porcins, équidés, ovins et caprins. Qualifié et agréé pour les abattages issus de l'agriculture biologique ainsi que les animaux sous cahier des charges Label Rouge ;
- au plan environnemental : au titre des installations classées pour la protection de l'environnement, l'abattoir bénéficie depuis 1963 d'un arrêté d'autorisation avec le seuil suivant : abattage d'animaux, 43 tonnes par jour en pointe, sur 250 jours/an, soit 10 750 T/an.

S'agissant de sa situation au regard des contrôles officiels, les décisions actuellement en vigueur (arrêtés préfectoraux n° 2017-1811 -bovins-, n° 2017-1812 -ovins- et n° 2017-1813 (porcins) en date du 14 décembre 2017) classent les trois chaînes d'abattages en catégorie B au sens des dispositions des articles D. 233-14 et -15 du code rural et de la pêche maritime et de l'arrêté du 12 octobre 2012 (NOR: AGRG1209267A). Cette catégorisation signifie que *« le degré de conformité à la législation est satisfaisant et constant, que les systèmes d'autocontrôle et de traçabilité appliqués sont pertinents et que le fonctionnement est adapté à la réalisation de l'inspection sanitaire ».* Elle permet à l'abattoir de bénéficier d'une fréquence de contrôle réduite et d'une réduction de 10 % du montant de sa redevance sanitaire.

6.2 L'organisation institutionnelle

Aux termes de l'article L. 654-7 du code rural et de la pêche maritime : *« Lorsque la collectivité locale ou le groupement de collectivités locales exploite l'abattoir en régie, celle-ci*

doit être dotée de l'autonomie financière ou de la personnalité civile ». Un abattoir public peut aussi faire l'objet d'une délégation de service public.

L'abattoir de Confolens était géré jusqu'en 1981 par le biais d'un affermage à une société privée. Il a été repris à compter du 1er janvier 1982 par la commune de Confolens sous la forme d'une régie dotée de la seule autonomie financière. Ce statut est resté inchangé en 2008, lors de son transfert au niveau intercommunal, l'abattoir ayant été suivi de 2008 à 2016 sur un budget annexe de la CCC puis, depuis 2017, sur un budget annexe de la CCCL.

L'organisation et le fonctionnement de cet abattoir doivent donc respecter les règles des régies dotées de la seule autonomie financière, chargées de l'exploitation d'un service public à caractère industriel et commercial, telles que fixées par les articles L. 1412-1, L. 2221-14, R. 2221-6 à -15 et R. 2221-63 à -94 du code général des collectivités territoriales.

Les vérifications faites sur ce point en cours d'instruction appellent les observations suivantes :

- Le règlement intérieur 2017 de l'abattoir, signé par le président de la CCCL, a été produit. Ce règlement, qui *« s'applique au personnel du Centre d'Abattage de Charente Limousine, aux usagers et à leur personnel »* fixe *« les règles de discipline intérieure et précise certaines dispositions d'hygiène et de sécurité ».*

- Cependant, il n'a été produit aucun document d'organisation interne correspondant à des statuts fixant diverses règles d'organisation interne de la régie (notamment la composition et le fonctionnement de ses instances comme par exemple le conseil d'exploitation), au sens des dispositions des articles R. 2221-1 et R. 2221-4[17] du code général des collectivités territoriales.

- S'agissant des délibérations ayant désigné les membres du conseil d'exploitation en application de l'article R. 2221-5 du code général des collectivités territoriales, il a été produit la délibération du conseil de la CCC en date du 15 avril 2008 désignant huit élus communautaires et six autres membres non élus appelés à siéger au conseil d'exploitation. Depuis mars 2014 les membres du conseil d'exploitation n'ont plus été désignés. Certes, par délibération du 12 mai 2014, le conseil communautaire a désigné douze de ses membres pour faire partie de sa commission du centre d'abattage. Cependant, il s'agit là d'une commission constituée par le conseil communautaire au même titre que quatre autres commissions, et non pas du conseil d'exploitation qui doit également inclure des personnes extérieures à l'organe délibérant (il peut s'agir de représentants d'usagers ou de salariés, de représentants d'associations...).

- N'ayant plus été constitué depuis mars 2014, le conseil d'exploitation n'a donc pas pu délibérer pour élire son président et ses vice-présidents en application de l'article

[17] Article R. 2221-1 : *« La délibération par laquelle le conseil municipal décide de la création (...) d'une régie dotée de la seule autonomie financière fixe les statuts et le montant de la dotation initiale de la régie. »*
Article R. 2221-4 : *« Les statuts fixent les règles générales d'organisation et de fonctionnement (...) du conseil d'exploitation et les modalités de quorum. / S'agissant des membres (...) du conseil d'exploitation, les statuts fixent notamment : / 1° Leur nombre qui ne peut être inférieur à trois ; / 2° Les catégories de personnes parmi lesquelles sont choisis ceux d'entre eux n'appartenant pas au conseil municipal ; / 3° La durée de leurs fonctions ainsi que la durée du mandat du président et du ou des vice-présidents. Ces durées ne peuvent excéder celle du mandat municipal ; / 4° Leur mode de renouvellement ».*

R. 2221-9 du code général des collectivités territoriales, ni se réunir dans la périodicité minimale de trois mois imposée par le même article ;

- S'agissant de l'acte de désignation du/des directeur/s en fonctions depuis 2013, il a été indiqué que *« depuis le départ de l'ancien directeur qui n'a pas été remplacé, c'est la responsable qualité qui assure la direction en lien avec le DGS de la CCCL. Il y a donc une vacance sur le poste de direction ».*

- Pour l'application du 5° de l'article R. 2221-72 *(« Le conseil municipal, après avis du conseil d'exploitation et dans les conditions prévues par les statuts : / (...) / 5° Règle les conditions de recrutement, de licenciement et de rémunération du personnel ; (...) »,* il n'a été produit aucune délibération. Cependant, il a été précisé qu'il est fait application de la convention collective nationale des entreprises de l'industrie et des commerces en gros des viandes du 20 février 1969[18].

- S'agissant des locaux de l'abattoir, il a été produit en cours d'instruction une délibération du conseil communautaire de la CCC en date du 8 janvier 2008 ainsi qu'un procès-verbal de mise à disposition de la CCC des biens appartenant à la commune de Confolens, dans le cadre du transfert de compétence *« centre d'abattage »,* en application des articles L. 1321-1 et suivants et L. 5211-5, -17 et -18 du code général des collectivités territoriales. Ces actes, obligatoires dans le cadre d'un transfert de compétence, ont eu pour effet, comme l'indique l'article L. 1321-2 de matérialiser le fait que la CCC, puis la CCCL qui en a pris la suite, assument depuis l'ensemble des obligations du propriétaire, possèdent tous pouvoirs de gestion, assurent le renouvellement des biens mobiliers, peuvent procéder à tous travaux propres à assurer le maintien de l'affectation des biens et sont substituées à la commune de Confolens dans ses droits et obligations à l'égard des tiers.

- En revanche, pour la mise à disposition de ces biens par le budget principal de la CCC à la régie de l'abattoir, il n'a pas été produit de convention fixant les modalités juridiques et financières (pour l'application de l'article R. 2221-81 du code général des collectivités territoriales) et précisant, par ailleurs, les responsabilités respectives de la CCC et de la régie ainsi que, le cas échéant, les modalités de remboursement par cette dernière des frais de personnel et autres mis à sa disposition par la CCC.

- Pour l'application de l'article R. 2221-92 du code général des collectivités territoriales, et notamment pour la réalisation chaque année d'un rapport d'activités soumis au conseil d'exploitation, il a été indiqué en cours d'instruction que *« l'abattoir ne produit pas de rapport d'activité à proprement parler, mais des données chiffrées sont régulièrement communiquées au conseil d'exploitation ainsi qu'au conseil communautaire dans le cadre des orientations budgétaires ».* Cette réponse, qui montre que les dispositions règlementaires ne sont pas totalement respectées, paraît également en partie incohérente en ce qu'elle mentionne le conseil d'exploitation qui, comme indiqué précédemment, n'a plus été institué depuis mars 2014.

- Enfin, la CCCL a indiqué n'avoir pas institué la commission consultative des services publics locaux, cette commission n'étant pour elle qu'une faculté mais pas une obligation au vu de sa population.

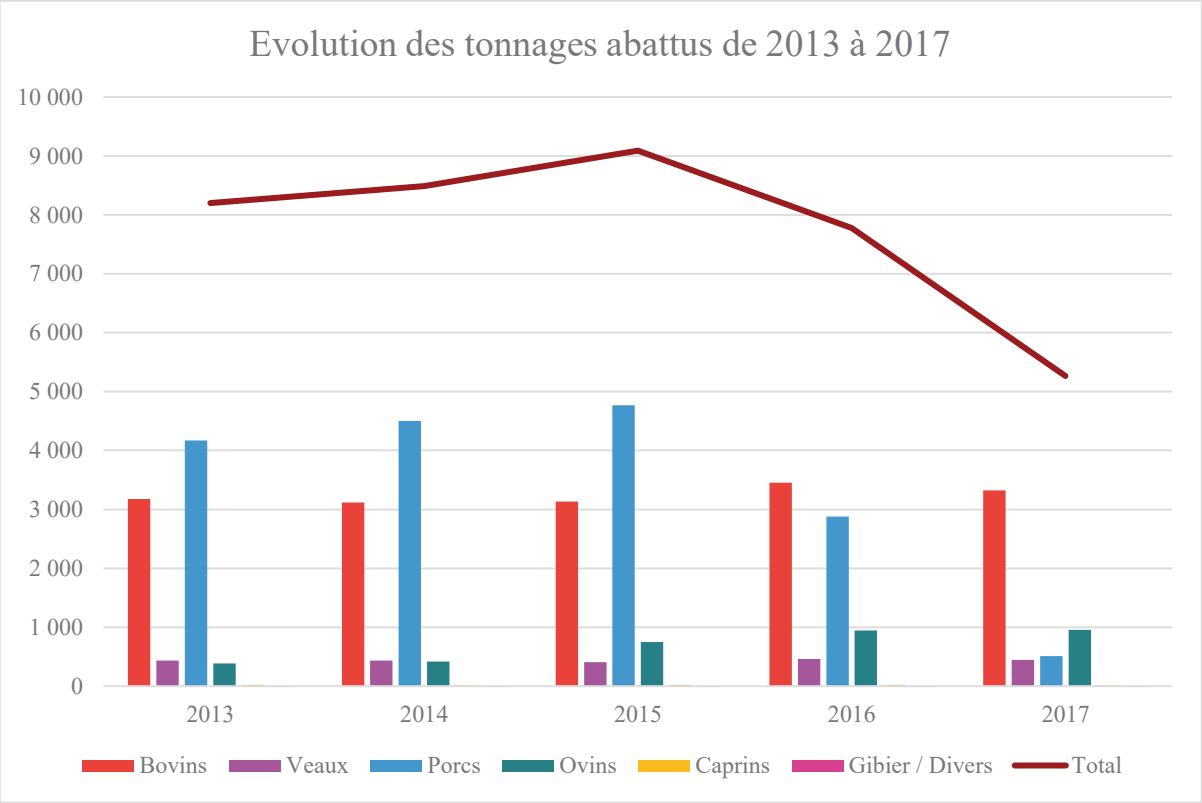
[18] Voir : https://www.legifrance.gouv.fr/affichIDCC.do?idConvention=KALICONT000005635451

Les points qui précèdent traduisent un encadrement juridique insatisfaisant de cette régie dotée de l'autonomie financière. La chambre régionale des comptes rappelle donc à la CCCL qu'il lui appartient d'institutionnaliser le fonctionnement de l'abattoir dans le respect des dispositions législatives et règlementaires susmentionnées.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le président de la CCCL a précisé que le conseil communautaire a pris, le 24 septembre 2018, une délibération pour établir la composition du conseil d'exploitation, que des statuts étaient en cours d'élaboration, qu'une convention était en cours d'élaboration avec la ville pour les locaux et qu'un rapport d'activités sera produit chaque année et communiqué au conseil d'exploitation et au conseil communautaire.

6.3 L'évolution de l'activité

Les graphiques et le tableau ci-après détaillent l'évolution de l'activité de l'abattoir de 2013 à 2017 inclus.



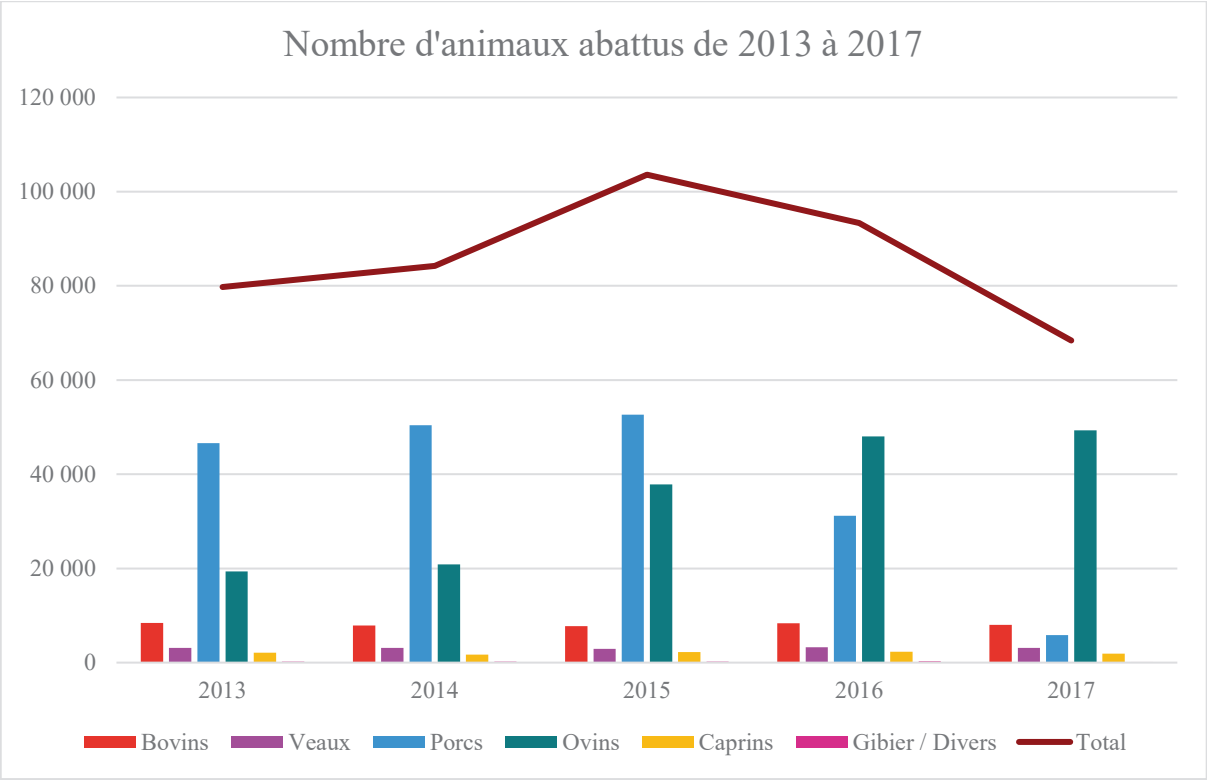


Tableau n° 36 : Evolution de l'activité de l'abattoir

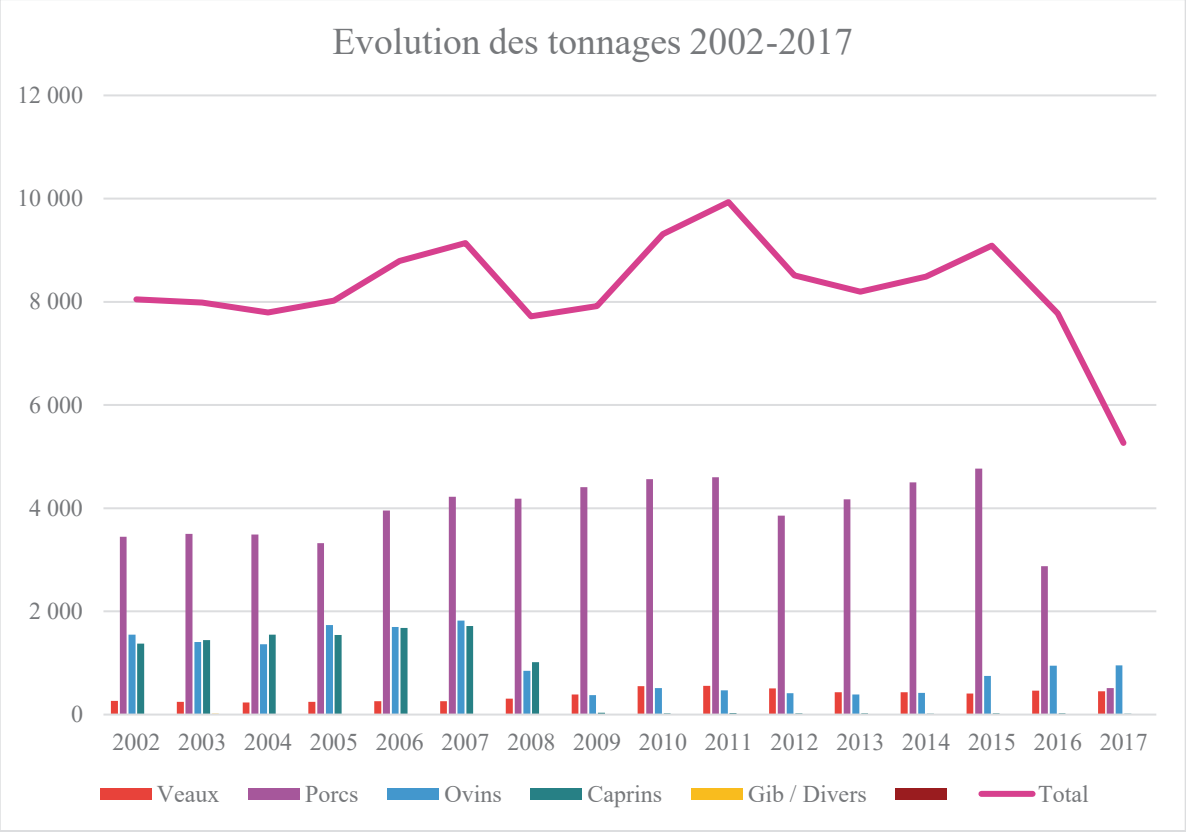
		2013	2014	2015	2016	2017
Bovins	*Nombre*	*8 400*	*7 899*	*7 730*	*8 360*	*8 040*
	kg	3 179 837	3 115 577	3 133 425	3 456 464	3 326 539
Veaux	*Nombre*	*3 111*	*3 130*	*2 943*	*3 237*	*3 134*
	kg	432 522	434 237	408 355	463 422	448 396
Porcs	*Nombre*	*46 621*	*50 400*	*52 624*	*31 158*	*5 859*
	kg	4 170 271	4 499 687	4 769 499	2 877 933	512 496
Ovins	*Nombre*	*19 345*	*20 881*	*37 857*	*48 050*	*49 295*
	kg	388 053	419 474	749 781	945 926	954 591
Caprins	*Nombre*	*2 086*	*1 733*	*2 238*	*2 312*	*1 922*
	kg	20 207	16 644	22 334	23 646	18 152
Gibier / Divers	*Nombre*	*204*	*220*	*215*	*248*	*148*
	kg	6 998	4 861	6 617	7 597	4 483
Total	***Nombre***	***79 767***	***84 263***	***103 607***	***93 365***	***68 398***
	kg	**8 197 888**	**8 490 480**	**9 090 011**	**7 774 988**	**5 264 657**

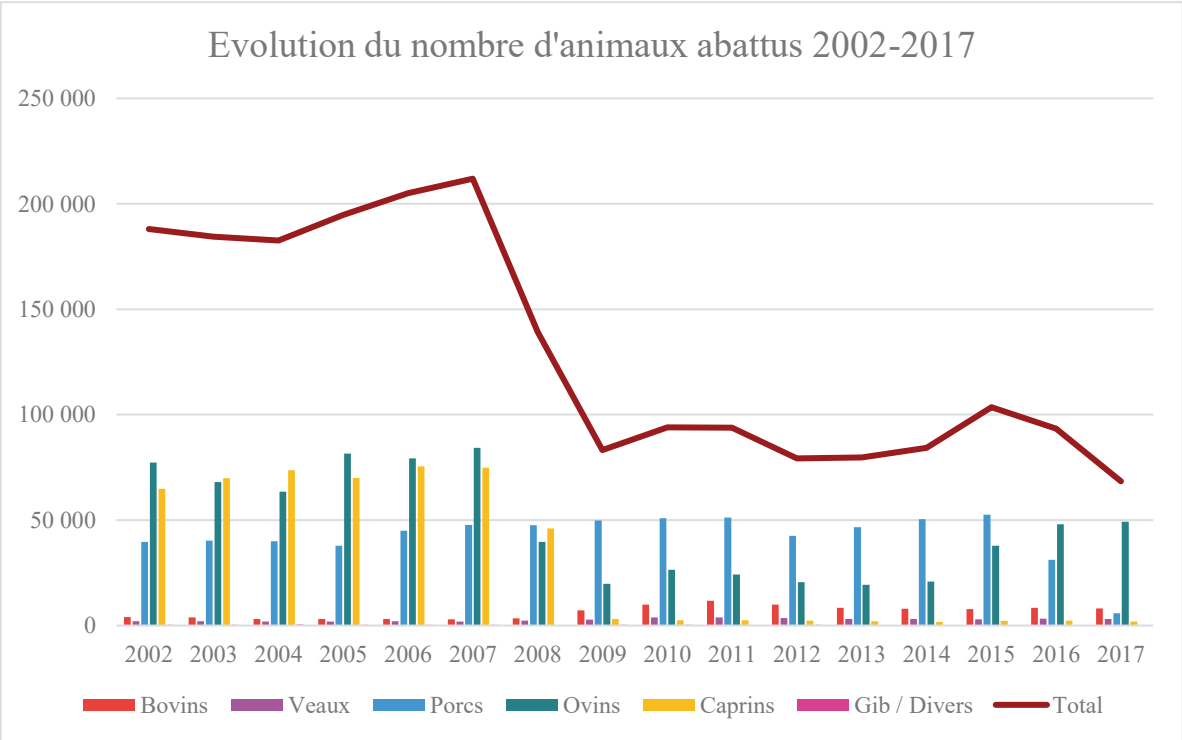
Ils mettent en évidence une chute brutale, à partir de 2016, due à la division par huit du nombre et du tonnage de porcins abattus, alors que cette activité constituait en 2013 l'activité majoritaire de l'abattoir. En conséquence, l'abattoir, qui tournait à 82 % de son activité maximale en 2013 et à 91 % en 2015, ne fonctionnait plus qu'à 78 % de ses capacités en 2016 et 53 % en 2017. Pour les quatre premiers mois de l'année 2018, une nouvelle diminution de 3 % par rapport aux quatre premiers mois 2017 a été constatée.

Les données produites par M. TRAUMAT, ancien président de la CCC, permettent de donner une image des évolutions sur une période bien plus longue (2002-2017). Tel est l'objet des deux graphiques ci-après.

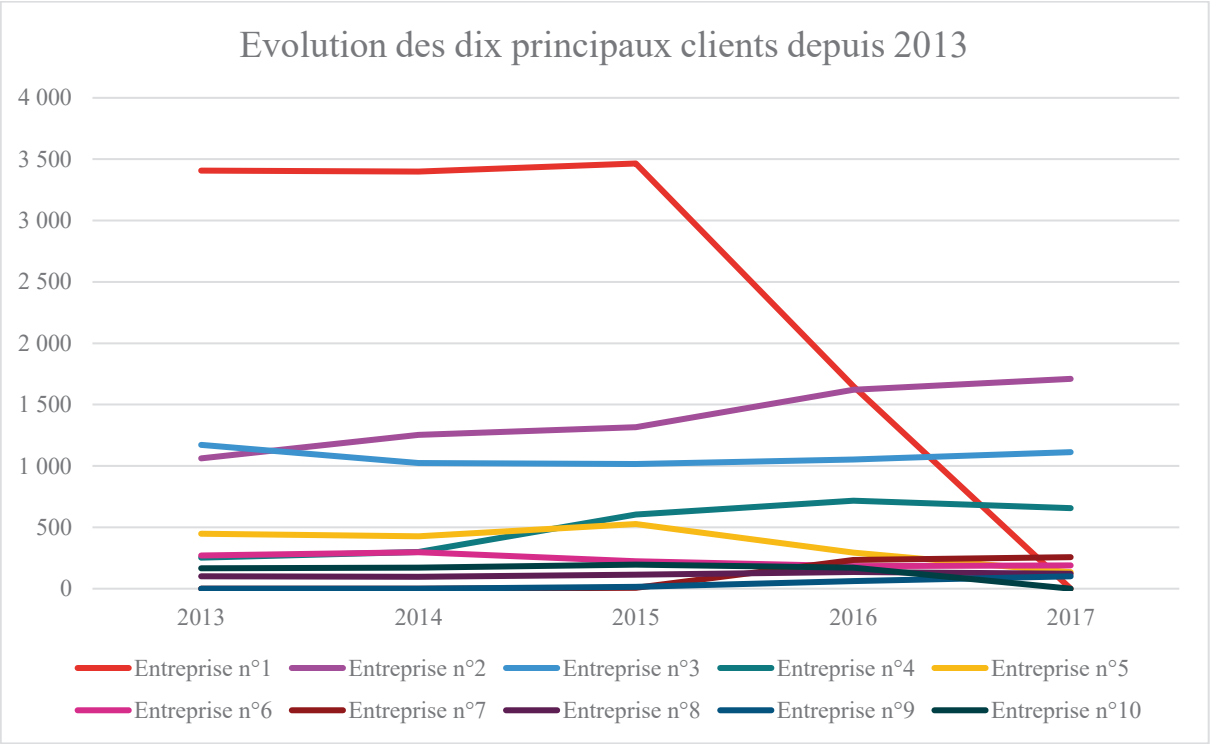
Ils montrent que la chute enregistrée en 2016-2017 a fait passer l'abattoir bien en dessous de son niveau d'activité moyen, qui se situait sur la période 2002-2015 à 8 496 tonnes par an.

Si par le passé, en 2009, l'abattoir s'était trouvé confronté à la très forte baisse des abattages de caprins (l'abatteur de caprins n'ayant pas accepté les hausses de tarifs alors envisagées), les conséquences en termes de tonnages avaient été bien moins importantes. Ainsi, la situation provoquée en 2016/2017 par l'effondrement de l'abattage de porcins apparaît inédite et bien plus problématique.





Le graphique ci-après réalisé par la CCCL, retrace l'évolution des tonnages 2013-2017 pour les dix principaux clients de l'abattoir.



Les données chiffrées ayant servi à réaliser ce graphique sont reprises ci-après.

Tableau n° 37 : Evolution de l'activité imputable aux dix principaux usagers de l'abattoir

Entreprise	2013	2014	2015	2016	2017	Total	% du total cumulé
Entreprise n°1	3 407	3 400	3 465	1 650	0	11 922	**31%**
Entreprise n°2	1 062	1 253	1 316	1 620	1 710	6 961	**18%**
Entreprise n°3	1 172	1 025	1 016	1 054	1 114	5 381	**14%**
Entreprise n°4	253	300	603	717	657	2530	7%
Entreprise n°5	449	427	527	294	135	1832	5%
Entreprise n°6	271	297	223	184	190	1165	3%
Entreprise n°7	0	0	6	233	257	496	1%
Entreprise n°8	102	97	115	136	122	572	1%
Entreprise n°9	0	0	16	61	101	178	0%
Entreprise n°10	165	171	196	172	0	704	2%
Total de ces dix fournisseurs (A)	**6 880**	**6 969**	**7 484**	**6 121**	**4 286**	**31 740**	**82%**
Total tonnage traité par l'abattoir (B)	**8 198**	**8 490**	**9 090**	**7 775**	**5 265**	**38 818**	**100%**
% du tonnage total traité par les 10 principaux usagers de l'abattoir (A/B)	***84%***	***82%***	***82%***	***79%***	***81%***		

Il montre l'importance de la concentration des tonnages sur trois usagers qui représentent les 2/3 des tonnages abattus en cumul 2013-2017.

Or, comme indiqué précédemment, c'est le plus important d'entre eux) qui représentait les 2/5 des tonnages de 2013 à 2015) qui a quitté définitivement l'abattoir en 2017. Cette entreprise avait été créée et menait son activité sur l'abattoir de Confolens depuis 1973. La CCCL a indiqué qu'« *a priori le départ de l'entreprise (...) est dû à un partenariat qu'elle aurait lié avec un opérateur de Saint-Maixent et n'a rien avoir avec nos tarifs ou la qualité des prestations* ». Lors

de l'entretien de fin de contrôle de la chambre régionale des comptes avec M. BOUTY, il a été indiqué que cette entreprise aurait trouvé avec son nouvel abattoir un accord ne lui permettant d'être livrée que pour les morceaux de porc dont elle a réellement besoin pour son activité de transformation, ce qui serait plus profitable pour elle.

La CCCL n'a pas été en mesure de produire une répartition des usagers par chiffre d'affaires, ayant indiqué que son logiciel comptable ne lui permettant pas de faire ce type d'extraction. Quoi qu'il en soit, elle a indiqué que *« cette clientèle reste très volatile puisqu'elle n'est tenue par aucun contrat ».*

Le tableau ci-après, produit par la CCCL, détaille, pour 2016 et 2017, les usagers par catégories. Il montre que l'activité est assurée pour près des 6/7 par des grossistes, pour 1/10 par des bouchers traditionnels et pour 1/14 par des usagers pratiquant la vente directe.

Tableau n° 38 : Répartition des usagers par catégories

Catégorie d'usager	2016			2017		
	Nombre	Tonnage (en T.)	% du tonnage global	Nombre	Tonnage (en T.)	% du tonnage global
Grossistes	19	6 301	85%	18	4 215	83%
Vente Directe	59	354	5%	60	351	7%
Boucherie traditionnelle	22	712	10%	24	501	10%
Atelier de découpe	4	9	0%	4	12	0%
Commerce de bestiaux	2	18	0%	2	9	0%
Total	**106**	**7 394**	**100%**	**108**	**5 088**	**100%**

S'agissant par ailleurs de la participation de l'abattoir à la « mise en place de circuits courts », le tableau qui précède montre que, sur les deux années 2016 et 2017, le nombre de boucheries traditionnelles reste stable, cependant, leur volume d'abattage diminue, cette tendance continuant sur 2018.

Pour ce qui est du développement de filières à traçabilité particulière, la CCCL a produit les éléments suivants concernant trois filières :

- la filière Bio : Avec 17 clients engagés en Bio dont 4 grossistes et 1 atelier de découpe (le reste étant de la vente directe), en 2016, le Bio a représenté 1 % du volume d'abattage et en 2017, il a atteint 1,7 %. Pour l'année 2018, la répartition des clients engagés en Bio restant la même, l'activité Bio reste sur la même tendance en volume.

Tableau n° 39 : Evolution de l'activité de la filière Bio

	2016				2017			
	Bovins	Veaux	Ovins	Porcs	Bovins	Veaux	Ovins	Porcs
Nombre	102	77	382	240	147	53	172	267
Volume en Tonnes	43,8	8,7	6,9	22	57	6	3,2	24,4
Poids Moyen	429,41	112,99	18,06	91,67	387,76	113,21	18,60	91,39
Total annuel	**81,4**				**90,6**			
% tonnage annuel	1,05 %				1,71 %			

- les porcs du Limousin en label rouge : jusqu'au 1er juillet 2016, l'abattoir a travaillé des Porcs du Limousin sous Label Rouge pour un grossiste ; cela représentait 1/3 de son volume d'abattage soit 1 100 tonnes représentant 14 % du volume d'abattage pour l'année 2016. Actuellement, l'abattoir ne travaille plus ce produit.

- Les agneaux Poitou-Charentes (IGP) : L'abattoir a un seul grossiste engagé en agneaux Poitou-Charentes (IGP). Cette production représentait 1,7 % en 2016 ; elle devrait atteindre 3 % en 2018, car ce grossiste a augmenté son volume d'abattage.

Tableau n° 40 : Evolution de l'activité Indication géographique protégée

	2016	2017	2018 (au 30/06/18)
Nbre	6 711	7 060	3216
Volume en Tonnes	133	136	65
Poids Moyen	19,82	19,26	20,21
Total annuel	**133**	**136**	**65**
% tonnage annuel	**1,71 %**	**2,57 %**	**2,93**

Concernant la vente directe, le nombre d'éleveurs vendant directement leur production augmente (59 clients en ventes directes en 2016 à 69 clients ventes directes en 2018). Toutefois, le volume abattu reste stable car les ventes directes implantées depuis longtemps ont leur volume qui diminue en moyenne d'1 tonne par an pour les plus anciens.

Ont également été produits les éléments suivants relatifs à la participation de l'abattoir aux abattages rituels.

Initialement, l'établissement avait demandé une autorisation d'abattage à déroger à l'obligation d'étourdissement imposée par l'article R. 214-70 du code rural et de la pêche maritime pour répondre aux demandes de ses clients lors de la fête de l'Aïd.

En 2013, l'abattoir a eu un nouveau client, qui est resté du 1er mai au 10 juin 2013, l'ensemble de sa production était abattue suivant le rituel halal[19]. L'abattoir a actuellement différents clients qui travaillent des carcasses abattues suivant le mode halal.

Au début d'année 2018, deux abattoirs voisins ont demandé une prestation d'abattage pour le rituel casher[20] sur des petits ruminants, d'où le dépôt par l'abattoir d'une demande d'extension de son dossier d'agrément d'autorisation d'abattage à déroger à l'obligation d'étourdissement des animaux dans le cadre d'abattages rituels.

Le tableau ci-après, renseigné par la CCCL, présente le bilan des abattages rituels (en tonnes) depuis 2012. Il s'agit d'une activité ayant progressé, passant de 3 % des abattages de bovins et petits ruminants en 2013 et 2014 à 5 % en 2015, 7 % en 2016 et 8 % en 2017.

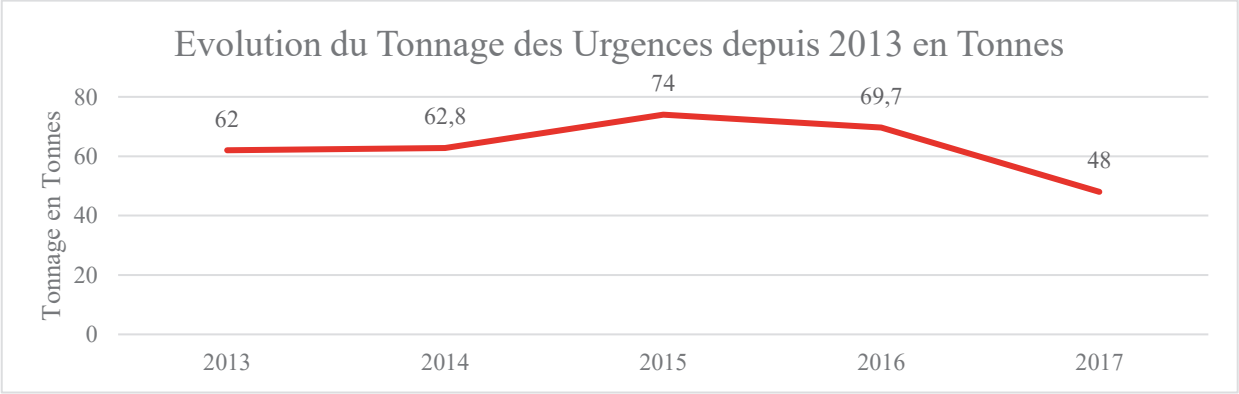
[19] Le terme halal renvoie donc aux pratiques autorisées par la religion islamique. La viande halal est la viande qui peut être consommée par le musulman. L'animal, tourné vers la Mecque, est égorgé sans avoir été étourdi et doit se vider de son sang. Le sacrificateur, un musulman adulte, prononce, pendant l'égorgement, une bénédiction.

[20] Une viande est dite casher lorsque l'animal a été immolé selon les prescriptions de la cacherout, le code alimentaire tiré de la Torah, la bible hébraïque. L'abattage est pratiqué par un sacrificateur, selon une méthode bien précise.

Tableau n° 41 : Evolution de l'activité d'abattage rituel

Années	Animaux	Total par Espèces	dont pour l'Aîd	Total Annuel
2012	Bovins Petit Ruminants	8,59 7,01	4,5	**15,6**
2013	Bovins Petit Ruminants	115 20,5	12,5	**135,5**
2014	Bovins Petit Ruminants	48,6 54,7	18	**103,3**
2015	Bovins Petit Ruminants	130,2 65,4		**195,6**
2016	Bovins Petit Ruminants	260,9 103,3		**364,2**
2017	Bovins Petit Ruminants	266.3 103.7		**370**

L'abattoir a par ailleurs produit le graphique suivant pour ce qui est de sa participation à l'abattage d'animaux accidentés en urgence. Cette activité concerne exclusivement les bovins et représente un tonnage peu élevé.



6.4 L'enjeu du respect des animaux

A la fin mars 2016, le ministre de l'agriculture avait demandé une inspection de tous les abattoirs sur la problématique de la protection animale.

L'abattoir de Confolens a été inspecté le 5 avril 2016. Le rapport d'inspection mentionne diverses non-conformité moyennes et cible quelques non-conformités majeures relatives au processus de contention des veaux lors de leur assommage, à la technique utilisée par les opérateurs en charge de l'étourdissement des petits ruminants et à la pratique de la saignée des bovins et des agneaux par le sacrificateur.

La CCCL a indiqué que l'abattoir avait immédiatement donné suite à la mise en demeure de mettre en place les mesures correctives adéquates.

Elle a également indiqué que l'abattoir est équipé de caméras. Il n'a toutefois pas été précisé quelle était l'utilisation faite de cet équipement de vidéosurveillance et de quelle manière il permettait de garantir effectivement le respect des règles s'imposant aux opérateurs tout au long de la chaine d'abattage.

La CCCL a précisé aussi que la quasi-totalité des agents est formée au respect des animaux et que des formations régulières sont mises en place pour les agents affectés aux tâches d'abattage, ainsi que pour leur accompagnement et leur soutien. Les documents attestant desdites formations ainsi que les listes d'émargement ont été produits.

Enfin, pour ce qui est de la distance moyenne du transport des animaux de l'élevage vers l'abattoir de Confolens, il a été indiqué qu'elle se situe autour de 40 kms, la plus longue avoisinant les 100 kms.

6.5 La fiabilité des comptes

6.5.1 La présentation des comptes

Aux termes de l'article R. 2221-92 du code général des collectivités territoriales, les régies dotées de la seule autonomie financière, chargées de l'exploitation d'un service public à caractère industriel et commercial, présentent leurs comptes de fin d'exercice sous la forme d'un compte financier unique, tenant lieu à la fois de compte administratif et de compte de gestion. Ce compte est préparé par le comptable, visé par l'ordonnateur, soumis pour avis au conseil d'exploitation (accompagné d'un rapport donnant tous les éléments d'information sur l'activité de la régie) puis arrêté par l'organe délibérant de la collectivité, à savoir au cas d'espèce, le conseil communautaire.

L'article R. 2221-93 du même code précise le contenu du compte financier, qui doit notamment comprendre diverses annexes. Ces dispositions sont complétées par le titre 3 de l'instruction comptable M 4. Cette instruction prévoit toutefois la possibilité d'admettre, *« en pratique, (...) que le compte financier puisse être constitué du compte administratif auquel est joint le compte de gestion. Le vote de l'assemblée délibérante porte sur les deux documents ainsi réunis ».*

Pour l'abattoir de Confolens, il est présenté chaque année deux documents différents : un compte administratif et un compte de gestion. La CCC puis la CCCL ont donc fait le choix d'utiliser la dérogation susmentionnée prévue par l'instruction M4, ce qui, en soit, n'est pas irrégulier mais nécessite la confection en fin d'exercice de deux documents distincts.

Par ailleurs, l'examen des annexes aux comptes administratifs 2016 et 2017 de ce budget annexe abattoir a montré qu'elles étaient très mal renseignées au regard de celles devant y figurer normalement en application de la maquette de l'instruction comptable M4[21].

N'étaient notamment pas complétés l'état A1.3 concernant la répartition de la dette par structure de taux ainsi que l'état C1.1 du personnel. Par ailleurs, ces annexes n'incluaient notamment pas les états suivants : A2 - Méthodes utilisées pour les amortissements ; A8.1 et 8.2 - Variation du patrimoine – Entrées et Sorties ; A8.3 - Opérations liées aux cessions ; B1.4 - Etat des contrats de crédit-bail ; B1.6 - Etat des autres engagements donnés ; B1.7 - Etat des engagements reçus.

La chambre régionale des comptes rappelle donc à la CCCL qu'il lui appartient de respecter ces dispositions pour ce budget annexe de l'abattoir. Dans sa réponse aux observations provisoires, le président de la CCCL a indiqué qu'il y serait procédé.

[21] Voir https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/finances_locales/m4/M4_2018/2018-m4-m4-nature-ca.pdf

6.5.2 La concordance des soldes de sortie du compte 16 avec l'annexe « dette » des comptes administratifs

Comme l'indique le tableau ci-après, cette concordance n'était pas assurée de 2013 à 2017 inclus.

Tableau n° 42 : BA Abattoir - Comparaison de l'endettement selon les comptes administratifs et de gestion

Collectivités	Solde de sortie 2016 du compte 164	Mention au compte administratif 2016	*Ecart*
CCC BA Abattoir	2 840 556,05	2 951 179,58	*110 623,53*
Collectivités	**Solde de sortie 2017 du compte 164**	**Mention au compte administratif 2017**	***Ecart***
CCCL BA Abattoir	2 683 723,71	2 770 716,40	*86 992,69*

La chambre régionale des comptes rappelle donc à la CCCL qu'il lui appartient de veiller à la concordance des données relatives à la dette de ce budget annexe. Dans sa réponse aux observations provisoires, le président de la CCCL a indiqué qu'il y serait procédé.

6.5.3 L'actif immobilisé et son suivi

Pour l'exercice budgétaire 2016, il a été vérifié la présence de l'état de l'actif joint au compte de gestion, sa concordance avec les soldes de sortie de la classe 2 dudit compte de gestion et si chaque immobilisation était bien répertoriée et identifiée. Cette vérification a montré que l'état de l'actif produit pour l'abattoir, était globalement bien suivi et conforme aux soldes de sortie des balances des comptes de gestion. Les seuls écarts observés concernent les dotations aux amortissements et sont retracés dans le tableau ci-après.

Tableau n° 43 : BA Abattoir - Ecarts constatés sur les dotations aux amortissements

CCC BA Abattoir	Solde de sortie compte de gestion	Amortissements état de l'actif	*Ecart*
281754 Mat indust	418 784,53	392 066,85	*26 717,68*
Compte 28	4 033 444,45	4 006 726,77	*26 717,68*

Ce point nécessitera donc une vérification et une régularisation.

6.5.4 Les amortissements des immobilisations

Aux termes de l'article R. 2221-82 du code général des collectivités territoriales applicable aux régies dotées de la seule autonomie financière, chargées de l'exploitation d'un service public à caractère industriel et commercial : *« Les dotations aux amortissements et aux provisions sont liquidées selon les dispositions et les durées d'usage applicables aux entreprises commerciales du même secteur d'activité. / L'amortissement porte sur les biens meubles autres que les collections et œuvres d'art, les immeubles à l'exception des terrains non productifs de revenus et les immobilisations incorporelles. / Les immobilisations peuvent être réévaluées selon les dispositions applicables aux entreprises commerciales ».*

Par délibération du 7 décembre 2010, le conseil communautaire de la CCC a fixé les durées d'amortissement pour l'abattoir comme suit : Bâtiments : 40 ans ; Installations techniques : 20 ou 15 ans ; Matériel : 10, 6 ou 5 ans. Ces durées d'amortissement sont donc un peu supérieures à d'autres situations d'abattoirs.

L'abattoir de Confolens constate bien chaque année des dotations aux amortissements (d'un montant annuel passé de 0,304 M€ en 2013 à 0,276 M€ en 2017). Par ailleurs, le tableau ci-après donne l'état des amortissements tels qu'il apparaît aux balances de sortie 2017 du compte de gestion de ce budget annexe.

Il montre que les biens reçus au titre de la mise à disposition initiale sont très largement amortis et que l'amortissement des biens réalisés ou acquis par l'abattoir est également bien engagé.

Tableau n° 44 : BA Abattoir – Amortissements de immobilisations

Intitulés des comptes	Valeur comptable brute	Intitulés des comptes	Montant des amortissements	*% amortis*	Valeur nette comptable
Immobilisations incorporelles					
2051 Concessions et droits assimilés	14 545	2805 Concessions, droits similaires et brevets	4 321	***30%***	10 224
Immobilisations corporelles					
2131 Bâtiments	4 363 906	28131 Bâtiments	545 488	***12%***	3 818 418
2135 instal gales agenct amégat constru	549 238	28135 Amort instal gales agenct amégat constru	134 354	***24%***	414 884
2154 Mat indust	855 900	28154 Mat indust	322 649	***38%***	533 251
2157 Agenct amégat mat outil indust	63 441	28157 Amort agenct amégat mat outil indust	4 229	***7%***	59 211
217 Immobilisations corporelles reçues au titre d'une mise à disposition					
21715 Terrains bâtis	35 715				35 715
21731 Bâtiments	3 348 045	281731 Bâtiments	2 545 926	***76%***	802 119
21735 Instal gales agenct amégts const	365 242	281735 Instal gales agenct amégts const	290 432	***80%***	74 810
21754 Mat indust	478 488	281754 Mat indust	430 026	***90%***	48 462
21757 Amort agenct amégat mat outil indust	2 854	281757 Amort agenct amégat mat outil indust	2 854	***100%***	0
21782 Mat de transport	8 500	281782 Mat de transport	8 500	***100%***	0
21783 Mat bureau mat informatique	1 991	281783 Mat bureau mat informatique	1 991	***100%***	0
21784 Mobilier	12 457	281784 Mobilier	12 457	***100%***	0
218 - Autres immobilisations corporelles					
2183 Mat bureau mat informatique	7 823	28183 Mat bureau mat informatique	6 931	***89%***	892
23 Immobilisations en cours					
2315 Instal mat outil techn	63 441				63 441
Total	**10 171 586**	**TOTAL**	**4 310 158**	***42%***	**5 861 428**

La chambre régionale des comptes observe toutefois qu'il appartiendra à la CCCL de vérifier que les durées d'amortissement retenues sont bien cohérentes avec l'usure réelle des biens concernés (bâtiments, outils, équipements …).

6.5.5 Les rattachements à l'exercice et les constatations d'avance

Ces deux procédures destinées à assurer le principe d'annualité budgétaire sont prévues par l'instruction comptable M4, le plan comptable M42 (abattoirs) comportant par ailleurs les subdivisions comptable nécessaires pour leur mise en œuvre.

Toutefois, elles ne l'ont pas été de 2013 à 2017 inclus.

La chambre régionale des comptes rappelle donc leur caractère obligatoire et la nécessité de les mettre en œuvre.

6.5.6 Les annulations de titres

Des annulations de titres sur exercices antérieurs ont été constatées au compte 673 du budget de l'abattoir, pour un montant de 52 487 € en 2015 et de 9 952 € en 2016 ; ces dernières rentrent bien dans les cas prévus, à savoir la rectification d'erreurs (d'imputation ou de liquidation, au cas d'espèce).

La chambre régionale des comptes rappelle toutefois la nécessité de veiller à produire au comptable des documents établissant clairement les raisons des annulations de titres, le recours à cette procédure étant strictement encadré et limité à quelques cas.

6.5.7 Les imputations comptables spécifiques en M42

L'instruction comptable M42 comporte en son titre 2 *« Le cadre comptable »,* chapitre 2 *« Le fonctionnement des comptes* » point 3 les *« commentaires de fonctionnement des comptes liés à la spécificité de l'activité des abattoirs (M42) »,* avec notamment la mention des spécificités suivantes :

- le compte 44552 *« Redevances sanitaires d'abattage et de découpage »* enregistre les redevances sanitaires d'abattage et de découpage et leur reversement à la recette des impôts ; ces redevances doivent donc être suivies hors budget ;
- le compte 4673 enregistre les *« cotisations interprofessionnelles »* recouvrées par l'abattoir et qui sont reversées à leurs destinataires. Ces cotisations doivent donc également être suivies hors budget ;
- en revanche, les taxes d'abattage (supprimées en 2014) et les charges et produits relatifs aux tests encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) doivent bien être suivies sur des comptes budgétaires (compte 63585 pour la première et comptes 6183 et 70884 pour les seconds).

Dans le cas de l'abattoir de Confolens, les tests ESB étaient bien suivis aux comptes adéquats.

Toutefois, pour les autres taxes, redevances et cotisations susmentionnées, l'examen des comptes de l'abattoir a mis en évidence des imputations erronées et assez confuses, comme le montre le tableau ci-après qui reprend plusieurs lignes des comptes 2013 à 2017.

Tableau n° 45 : BA Abattoir – Imputations comptables observées de 2013 à 2017

EXERCICES	2013	2014	2015	2016	2017
44552 – Redevances sanitaires d'abattage et de découpage (opérations de l'exercice)	0	0	0	0	0
4673 – Cotisations interprofessionnelles (opérations de l'exercice)	0	0	0	0	0
6353 - Impôts indirects	103 701	106 529	113 645	85 510	74 288
63585 - Taxe d'abattage	162 555	0	0	0	0
6378 - Taxes diverses	105 991	251 602	307 841	356 225	376 312
752 - Revenus des immeubles non affectés à des activités professionnelles	124 570	255 083	300 237	374 055	361 927
758 - Produits divers de gestion courante	103 705	106 534	126 488	112 030	0

La CCCL a expliqué que :

- « *Le 752 correspond à l'imputation de taxes interbev (bovins) qui sont directement reversées à l'interprofession bétails et viandes. Non seulement l'utilisation de ce compte n'est pas correcte mais en plus ces sommes ne devraient pas être intégrées dans notre comptabilité puisque nous ne sommes que collecteurs de cette taxe. Nous travaillons avec le trésorier à des solutions pour rectifier cela.*

- *Le compte 758 a été affecté au 752 mais comme il concerne une taxe il devra faire l'objet des mêmes rectifications que le 752.*

- *Pour les comptes 6353, 63585 et 6378 : Ces comptes concernent les taxes qui (...) doivent de la même manière être exclues de notre comptabilité ».*

Cette réponse démontre l'existence de dysfonctionnements importants au niveau des imputations comptables. En effet, les *« taxes interbev »* mentionnées par la CCCL, qui sont les cotisations interprofessionnelles obligatoires étendues par arrêtés ministériels (et devant être versées à l'Association Nationale Interprofessionnelle du Bétail et des Viandes) ne devraient pas figurer sur des comptes budgétaires mais uniquement sur le compte 4673, en dépenses et en recettes. Tel devrait aussi être le cas pour les redevances sanitaires d'abattage et de découpage (compte 44552).

L'irrégularité a été confirmée par l'examen de quelques pièces justificatives pour 2016 (redevances sanitaires imputées en dépenses au compte 6353, cotisations interprofessionnelles à « interbev » imputées au compte 6378).

Ces erreurs d'imputations ont aussi pu avoir pour effet de fausser les résultats de fonctionnement.

L'ampleur des écarts qui en résultait apparaissait toutefois difficile à appréhender à la seule lecture des comptes, et nécessitait une analyse plus fine pour rentrer dans le détail des comptes susmentionnés. Il a donc été demandé à la CCCL de compléter le tableau ci-après.

Tableau n° 46 : BA Abattoir - Détail de diverses imputations précisées par la CCCL

EXERCICES	2013	2014	2015	2016	2017
Dépenses					
Total des taxes d'abattage et autres payées sur des comptes de classe 6	162 555	(*)	12 837 (**)	15 044 (**)	14 482 (**)
Total des redevances sanitaires payées sur des comptes de classe 6	103 701	106 529	113 645	96 978	68 615
Total des cotisations interprofessionnelles (Interbev ou autres) payées sur des comptes de classe 6	173 301	306 526	353 017	409 163	374 427
Recettes					
Total des redevances sanitaires encaissées sur des comptes de classe 7	103 703	106 533	113 645	96 985	68 632
Total des cotisations interprofessionnelles (Interbev ou autres) encaissées sur des comptes de classe 7	173 301	306 530	366 493	424 199	388 764

(*) Fusion de la taxe d'abattage avec les cotisations interprofessionnelles
(*) Instauration de la cotisation FAR (Fond d'Assainissement Régional)

Si l'on considère que seule la première ligne de ce tableau (dépenses de taxe d'abattage en 2013, puis cotisation au Fonds d'Assainissement Régional à partir de 2015) aurait dû apparaître sur des comptes budgétaires, l'impact des erreurs d'imputation sur le résultat affiché et sur les soldes intermédiaires de gestion peut être estimé à partir du tableau suivant.

Tableau n° 47 : BA Abattoir – Impact des imputations erronées sur la CAF et le résultat

EXERCICES	2013	2014	2015	2016	2017
Recettes qui n'auraient pas dû figurer au compte de résultat	277 004	413 063	480 138	521 184	457 396
Dépenses qui n'auraient pas dû figurer au compte de résultat	277 002	413 055	466 662	506 141	443 042
Impact global sur la capacité d'autofinancement et le compte de résultat	**2**	**8**	**13 476**	**15 043**	**14 354**

Si cet impact était négligeable en 2013 et 2014, il était plus important par la suite et a donc conduit à majorer de manière indue certains indicateurs de gestion (ce qui conduira à les rectifier dans les analyses financières qui suivent).

La chambre régionale des comptes rappelle donc à la CCCL qu'elle a l'obligation de respecter strictement les imputations comptables prévues par l'instruction comptable M 42. Dans sa réponse aux observations provisoires, le président de la CCCL a indiqué qu'il y serait procédé.

6.6 L'analyse de la situation financière 2013-2017

6.6.1 L'évolution des soldes intermédiaires de gestion

Les évolutions financières du budget annexe de l'abattoir sont synthétisées sur le tableau ci-après. Cette analyse a été réalisée à partir des données des comptes de gestion 2013 à 2017, certaines précisions complémentaires ayant été affinées à partir des lignes de comptes détaillées desdits comptes de gestion.

Tableau n° 48 : BA Abattoir : Evolution des soldes intermédiaires de gestion (SIG)

en €	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution
Chiffre d'affaires	**2 260 117**	**2 253 547**	**2 416 068**	**2 358 253**	**1 887 663**	**-16%**
- Consommations intermédiaires	714 631	653 214	746 249	780 674	596 316	-17%
= Valeur ajoutée	**1 545 486**	**1 600 333**	**1 669 820**	**1 577 579**	**1 291 346**	-16%
en % du produit total	*68,4%*	*71,0%*	*69,1%*	*66,9%*	*68,4%*	
- Impôts taxes et versements assimilés (sauf personnel)	374 242	360 168	423 561	443 825	452 698	21%
- Charges de personnel	1 253 744	1 254 227	1 297 793	1 347 397	1 175 407	-6%
+ Autres produits de gestion	228 276	361 617	426 725	486 085	361 927	59%
- Autres charges de gestion	327	762	937	5 058	2 300	603%
Excédent brut d'exploitation	**145 448**	**346 793**	**374 253**	**267 384**	**22 869**	**-84%**
en % du produit total	*6,4%*	*15,4%*	*15,5%*	*11,3%*	*1,2%*	
+/- Résultat financier	-85 800	-80 969	-70 199	-60 590	-64 483	-25%
+/- Résultat exceptionnel réel	235 150	29 300	-77 708	-11 776	80 504	-66%
- Impôts sur les bénéfices	0	0	0	0	0	
= CAF brute	**294 798**	**295 124**	**226 346**	**195 018**	**38 889**	**-87%**
en % du produit total	*13,0%*	*13,1%*	*9,4%*	*8,3%*	*2,1%*	-84%
- Dotations nettes aux amortissements	304 497	300 234	297 765	284 561	276 714	-9%
+ Quote-part des subventions d'inv. transférées	62 074	62 074	69 072	69 072	69 072	11%
= Résultat section d'exploitation	**52 375**	**56 963**	**-2 348**	**-20 471**	**-168 753**	**-422%**
en % du produit total	*2,3%*	*2,5%*	*-0,1%*	*-0,9%*	*-8,9%*	
CAF brute	**294 798**	**295 124**	**226 346**	**195 018**	**38 889**	-87%
- Annuité en capital de la dette	191 008	187 384	176 880	165 268	156 832	-18%
= CAF nette ou disponible (C)	**103 790**	**107 740**	**49 466**	**29 751**	**-117 943**	**-214%**
en % du produit total	*4,6%*	*4,8%*	*2,0%*	*1,3%*	*-6,2%*	

Il convient de préciser que dans le tableau précédent ne figurent pas les corrections rendues nécessaires pour rectifier les erreurs d'imputation des redevances sanitaires et des cotisations interprofessionnelles. Tel est l'objet du second tableau ci-après.

Tableau n° 49 : BA Abattoir – Rectification des Soldes intermédiaires de gestion pour tenir compte des imputations comptables erronées

EXERCICES	2013	2014	2015	2016	2017
Recettes qui n'auraient pas dû figurer au compte de résultat	277 004	413 063	480 138	521 184	457 396
Dépenses qui n'auraient pas dû figurer au compte de résultat	277 002	413 055	466 662	506 141	443 042
Impact global sur le compte de résultat	**2**	**8**	**13 476**	**15 043**	**14 354**
Excédent brut d'exploitation calculé à partir des comptes	145 448	346 793	374 253	267 384	22 869
Excédent brut d'exploitation rectifié	**145 446**	**346 785**	**360 777**	**252 341**	**8 515**
Résultat section d'exploitation calculé à partir des comptes	52 375	56 963	-2 348	-20 471	-168 753
Résultat d'exploitation rectifié	**52 373**	**56 955**	**-15 824**	**-35 514**	**-183 107**
CAF brute calculée à partir des comptes	294 798	295 124	226 346	195 018	38 889
CAF brute rectifiée	**294 796**	**295 116**	**212 870**	**179 975**	**24 535**
CAF nette calculé à partir des comptes	103 790	107 740	49 466	29 751	-117 943
CAF nette rectifiée	**103 788**	**107 732**	**35 990**	**14 708**	**-132 297**

Le chiffres d'affaires, qui se maintenait entre 2,25 et 2,42 millions d'euros (M€) de 2013 à 2016, a fortement diminué en 2017 (1,89 M€ (soit 16 % de moins qu'en 2013). Une analyse plus précise des évolutions ayant impacté ce chiffre d'affaires figure ci-après ; comme indiqué précédemment, la raison principale en est le retrait du client le plus important, concernant l'abattage de porcins.

Malgré l'important effort fait en 2017 pour réduire les consommations intermédiaires (0,60 M€ soit 17 % de moins qu'en 2013), la valeur ajoutée, qui représentait entre 1,55 et 1,67 M€ entre 2013 et 2016, a fortement baissé en 2017 (1,29 M€ soit 16 % de moins qu'en 2013).

Après avoir augmenté de 2013 à 2016, passant de 1,25 à 1,35 M€, les charges de personnel ont été réduites en 2017 (1,18 M€).

En conséquence, l'excédent brut d'exploitation corrigé des erreurs d'imputation comptable susmentionnées, qui avait augmenté jusqu'en 2015, passant de 0,15 M€ à 0,36 M€, a baissé en 2016 (0,25 M€) puis, très fortement, en 2017 (0,01 M€)

La charge des intérêts de la dette (0,06 M€ en 2017) a globalement baissé de 25 % au cours de la période, du fait de l'absence de nouveaux emprunts. Le solde des opérations exceptionnelles a connu des variations importantes en cours de période (en 2013, le budget annexe a notamment enregistré des subventions exceptionnelles à hauteur de 0,24 M€ ; en 2015 ont été constatées des annulations de titres à hauteur de 0,05 M€ ; en 2017, des produits exceptionnels de 0,09 M€ ont été enregistrés).

La capacité d'autofinancement brute corrigée des erreurs d'imputation comptable susmentionnées s'est réduite à partir de 2014, passant de 0,30 M€ à 0,18 M€ en 2016, avant de chuter en 2017 (0,02 M€).

Après la prise en compte des amortissements, diminués des quote-part de subventions d'investissement transférées au compte de résultat, le résultat d'exploitation corrigé des erreurs d'imputation comptable susmentionnées, qui était positif en 2013 et 2014 (0,05 puis 0,06 M€), est devenu négatif dès 2015 (-0,02 M€), le déficit ayant atteint 0,04 M€ en 2016 puis 0,18 M€ en 2017.

La capacité d'autofinancement nette corrigée (diminuée du remboursement des annuités d'emprunts) est passée de 0,10 M€ en 2013 à 0,04 M€ en 2015 puis à 0,01 M€ en 2016, avant de devenir fortement négative en 2017 (-0,13 M€), ce qui compromet désormais toute capacité d'investissement.

6.6.2 Les investissements et leur financement

Ces aspects sont synthétisés sur le tableau ci-après, qui inclut les corrections de CAF brute et nette pour tenir compte des erreurs d'imputation susmentionnées.

La CAF brute cumulée de la période 2013-2017, d'un montant de 1,01 M€, a servi à rembourser des annuités en capital cumulées à hauteur de 0,88 M€. Le solde (0,13 M€) ajouté aux subventions d'équipement perçues (0,12 M€), a suffi à couvrir les dépenses d'équipement de la période qui sont restées modérées (0,21 M€).

Toutefois, le fonds de roulement a été fortement impacté par la transformation du prêt accordé par la communauté de communes (pour un montant de 1,32 M€, imputé jusqu'en début 2014 au compte 1687) en une avance de trésorerie du même montant (imputée depuis fin 2014 au compte 51928).

Tableau n° 50 : BA Abattoir – Financement des investissements

en €	2013	2014	2015	2016	2017	Cumul
CAF brute rectifiée	***294 796***	***295 116***	***212 870***	***179 975***	***24 535***	***1 007 292***
- Annuité en capital de la dette	191 008	187 384	176 880	165 268	156 832	*877 372*
CAF nette rectifiée	***103 788***	***107 732***	***35 990***	***14 707***	***-132 297***	***129 920***
+ Subventions d'investissement	0	0	115 425	3 330	0	*118 755*
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	**0**	**0**	**115 425**	**3 330**	**0**	***118 755***
= Financement propre disponible (C+D)	**103 788**	**107 732**	**151 415**	**18 037**	**-132 297**	**248 675**
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie et dons en nature)	27 932	12 359	93 982	50 545	28 322	*185 208*
+/- Variation autres dettes et cautionnements	63 588	1 316 412	0	0	0	*1 380 000*
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	**12 268**	**-1 221 039**	**57 433**	**-32 508**	**-160 619**	**-1 344 465**
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	0	0	0	0	*0*
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	**12 268**	**-1 221 039**	**57 433**	**-32 508**	**-160 619**	**-1 344 465**

6.6.3 L'endettement et son évolution

Comme l'indique le tableau ci-après, l'endettement a assez fortement diminué, passant de 4,94 M€ au 1er janvier 2013 à 2,68 M€ au 31 décembre 2017, soit une diminution de 2,26 M€. Toutefois, près des deux cinquièmes de cette baisse sont dus à la transformation susmentionnée du prêt de 1,32 M€ accordé par la communauté de communes en une avance de trésorerie. Les remboursements réels d'emprunts n'ont donc représenté au total sur la période 2013 à 2017 que 0,88 M€.

Tableau n° 51 : BA Abattoir : Evolution de l'endettement

en €	2013	2014	2015	2016	2017
Encours de dettes du BP au 1er janvier	**4 941 095**	**4 686 499**	**3 182 703**	**3 005 824**	**0**
- Annuité en capital de la dette (hors remboursements temporaires d'emprunt)	191 008	187 384	176 880	165 268	156 832
- Var. des autres dettes non financières	63 588	1 316 412	0	0	0
+ Intégration de dettes	0	0	0	0	2 840 556
+ Nouveaux emprunts	0	0	0	0	0
= Encours de dette du BP au 31 décembre	**4 686 499**	**3 182 703**	**3 005 824**	**2 840 556**	**2 683 724**

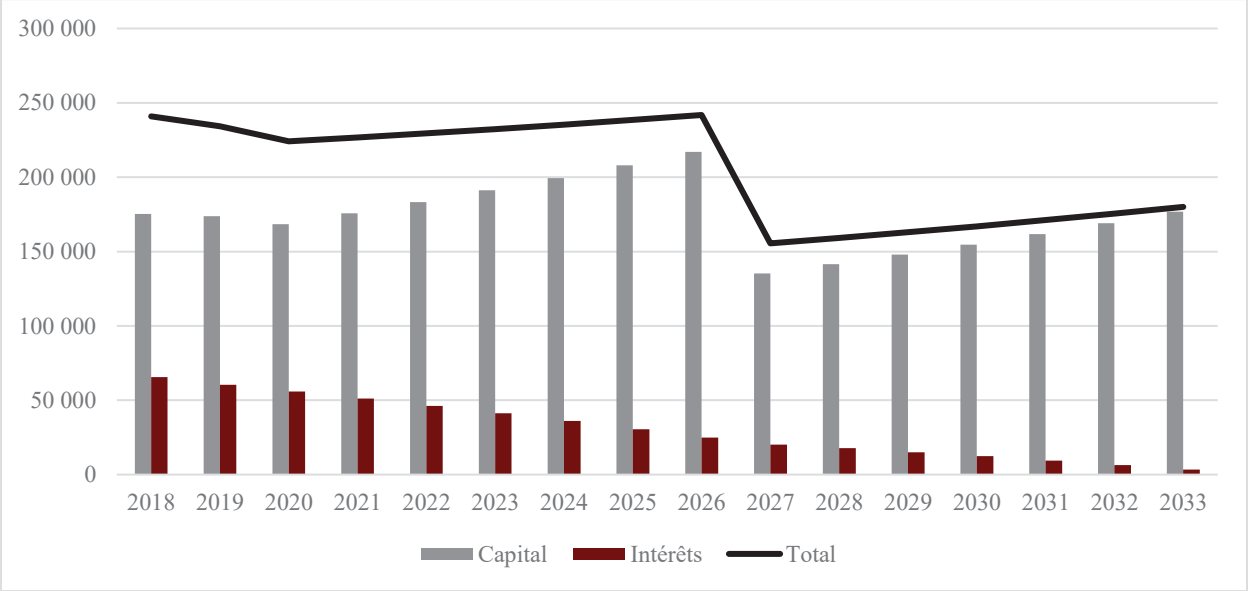
Le tableau suivant montre que sous le double effet de la diminution des intérêts et de l'annuité en capital, le montant total de l'annuité de la dette est passé de 0,28 M€ en 2013 à 0,22 M€ en 2017.

Tableau n° 52 : BA Abattoir – Evolution des ratios d'alerte

Principaux ratios d'alerte	2013	2014	2015	2016	2017
Annuité en capital de la dette	191 008	187 384	176 880	165 268	156 832
+ Charge d'intérêts et pertes nettes de change	85 800	80 969	70 199	60 590	64 483
= Annuité totale de la dette	**276 808**	**268 353**	**247 079**	**225 858**	**221 316**
Encours de dette au 31 déc.	4 686 499	3 182 703	3 005 824	2 840 556	2 683 724
Capacité de désendettement en années (dette au 31/12 / CAF brute de l'exercice)	**15,9**	**10,8**	**13,3**	**14,6**	**69,0**

Toutefois, en raison de la baisse de la capacité d'autofinancement brute, le ratio de désendettement, qui avait diminué entre 2013 (16 ans) et 2014 (11 ans), a augmenté par la suite, pour atteindre à nouveau 15 ans en 2015 et 69 ans en 2017.

Le graphique ci-après a été réalisé à partir des tableaux d'amortissement des quatre emprunts encore en vigueur au 1er janvier 2018.



Il montre que l'abattoir devra encore supporter au moins jusqu'en 2026 des niveaux d'annuité totale (intérêt + capital) légèrement supérieurs à ceux constatés en 2017 : en moyenne 0,23 M€ par an. De 2027 à 2033, le niveau moyen d'annuité sera légèrement inférieur (0,17 M€). L'abattoir est donc une fois de plus durablement endetté, pour une quinzaine d'années encore, et ce en faisant abstraction de tout nouvel investissement, pourtant nécessaire (voir ci-après). Il est donc indispensable qu'il puisse dégager davantage de capacité d'autofinancement brute s'il veut pouvoir continuer durablement à rembourser ces annuités.

6.6.4 Le fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement et la trésorerie

Ces éléments sont détaillés dans le tableau ci-après.

Comme indiqué précédemment, la dégradation du fonds de roulement est due principalement à la transformation en 2014 du prêt de la communauté de communes en une ligne de trésorerie puis à la constatation d'un résultat fortement négatif en 2017.

Le besoin en fonds de roulement au 31 décembre est resté relativement stable au cours de la période.

Tableau n° 53 : BA Abattoir – Evolution du FR, du BFR et de la Trésorerie

au 31 décembre en €	2013	2014	2015	2016	2017
Fonds de roulement net global	306 678	-914 353	-843 444	-860 909	-1 007 175
- Besoin en fonds de roulement global	288 101	329 919	385 534	269 180	298 511
=Trésorerie nette	**18 578**	**-1 244 272**	**-1 228 978**	**-1 130 089**	**-1 305 685**
Dont trésorerie active	*18 578*	*72 102*	*87 434*	*186 323*	*110 727*
Dont trésorerie passive (avances reçues ou ligne de trésorerie mobilisée)	*0*	*1 316 412*	*1 316 412*	*1 316 412*	*1 416 412*

La trésorerie nette en fin d'exercice, qui était encore positive en fin 2013 est devenue fortement négative à partir de 2014, cette situation s'étant encore aggravée en fin 2017. En effet, même si l'avance de trésorerie consentie par la communauté de communes et non remboursée est restée inchangée à 1,32 M€, le budget annexe a aussi dû recourir en 2017 à une ligne de trésorerie à hauteur de 0,10 M€, portant la trésorerie passive à 1,42 M€ en fin 2017.

Le tableau suivant détaille l'évolution des résultats de clôture (= Fonds de roulement) rectifiés en 2012 et 2013 pour tenir compte de l'erreur d'imputation de l'avance de trésorerie consentie par le budget principal. Il montre que la situation, qui tendait à s'améliorer progressivement jusqu'en 2015, s'est à nouveau aggravée en 2016 puis 2017.

Tableau n° 54 : Evolution des résultats de clôture

Résultats de clôture	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Fonctionnement	-441 517	-389 143	-332 180	-334 527	-354 998	-523 751
Investissement	735 926	695 821	-582 173	-508 917	-505 911	-483 424
Montant de l'avance de trésorerie imputée à tort au compte 1687	1 380 000	1 316 412	0	0	0	0
Résultat d'investissement rectifié	-644 074	-620 591	-582 173	-508 917	-505 911	-483 424
Total résultat de clôture rectifié (= Fonds de roulement)	**-1 085 591**	**-1 009 734**	**-914 353**	**-843 444**	**-860 909**	**-1 007 175**

Pour ce qui est de la ligne de trésorerie d'un montant de 0,10 M€ souscrite en 2017 et apparaissant au 31 décembre 2017 au compte 51931 *« lignes de crédit de trésorerie »* sur le budget annexe de l'abattoir, la régularité de sa souscription sur le budget annexe s'avère douteuse. En effet, aux termes de l'article R. 2221-70 du code général des collectivités territoriales applicable à l'ensemble des régies dotées de la seule autonomie financière : *« en cas d'insuffisance des sommes mises à la disposition de la régie, la régie ne peut demander d'avances qu'à la commune. Le conseil municipal fixe la date de remboursement des avances ».*

Pour ce qui est de l'avance de trésorerie consentie par le budget principal de la CCC, comme indiqué précédemment, elle a bien été transférée en 2014 du compte 1687 *« autres dettes »* au compte 51928 *« autres avances de trésorerie »,* conformément aux recommandations qui avaient été formulées par la chambre régionale des comptes le 24 juillet 2014, à l'issue de son précédent contrôle.

Le montant de cette avance de trésorerie est resté stable depuis 2014 mais à un niveau très important (1,32 M€). La possibilité pour le budget annexe de rembourser cette ligne de trésorerie apparaît actuellement très hypothétique.

Il est aussi observé que l'abattoir ne verse pas d'intérêts au budget principal pour cette ligne de trésorerie. Or, le coût d'immobilisation de ces fonds n'est pas anodin pour la CCC comme pour la CCCL désormais (à titre d'exemple, l'application d'un taux même très bas de 2 % générerait un montant annuel d'intérêts de 26 000 €).

Cette situation pose également un problème de régularité. En effet, il n'a été produit aucun acte (délibération, convention entre le budget principal et le budget annexe de l'abattoir) prévoyant un échéancier de remboursement de cette avance ainsi que les modalités de règlement des intérêts. Or, en l'absence de telles précisions, l'avance consentie encourt un risque de requalification de subvention, qui serait dès lors illicite au regard du droit de la concurrence, puisqu'elle excède largement le seuil *« de minimis »* de 200 000 € fixé par la Commission européenne (seuil au-delà duquel cet avantage encourt une requalification d'aide d'Etat au sens de l'article 107 paragraphe 1 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne).

Dans sa réponse aux observations provisoires, M. TRAUMAT a indiqué que l'avance de trésorerie consentie par le budget principal trouvait son origine dans les gros travaux effectués pour l'abattoir et qui n'avaient pu être financés totalement par le budget annexe.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le président de la CCCL a indiqué que bien que l'abattoir ait réalisé en 2018 un résultat de fonctionnement excédentaire de 0,1 M€, sa situation n'apparaît pas encore suffisamment stable pour envisager un échéancier de remboursement réaliste de la ligne de trésorerie dans un avenir proche. Cet échéancier sera dressé dès que cela sera possible.

6.6.5 Les évolutions détaillées du chiffre d'affaires et des autres produits de gestion

Le chiffre d'affaires de l'abattoir est constitué d'un ensemble de prestations détaillées dans le tableau ci-après. Les trois quarts du chiffre d'affaires sont constitués des redevances d'usage perçues (compte 7061). C'est d'ailleurs ce poste qui explique en grande partie la détérioration du chiffre d'affaires constatée en 2017, puisqu'après avoir augmenté de 2013 à 2015 (de 1,64 M€ à 1,95 M€) et s'être maintenu à 1,86 M€ en 2016, il a diminué de 0,40 M€ en 2017.

Tableau n° 55 : BA Abattoir – Evolution détaillée du chiffre d'affaires

En €	2013	2014	2015	2016	2017	*Evolution*	*% 2013*	*% 2017*
703 - Ventes de produits résiduels	**87 540**	**117 638**	**82 500**	**83 806**	**40 984**	***-53,2%***	***3,9%***	***2,2%***
7031 - Ventes de glandes	17 705	19 974	7 497	5 198	854	*-95,2%*	*0,8%*	*0,0%*
7036 - Ventes de suifs	50 898	82 576	59 692	62 959	21 859	*-57,1%*	*2,3%*	*1,2%*
7037 - Ventes de sous-produits	18 937	15 088	15 312	15 650	18 271	*-3,5%*	*0,8%*	*1,0%*
706 - Prestations de services	**1 843 022**	**1 802 563**	**1 999 339**	**1 893 476**	**1 474 223**	***-20,0%***	***81,5%***	***78,1%***
7061 - Redevances d'usage des abattoirs publics	1 635 921	1 755 086	1 949 405	1 862 608	1 464 923	*-10,5%*	*72,4%*	*77,6%*
dont 70611 - Abattage gros bovins	*708 020*	*723 099*	*736 137*	*815 211*	*798 629*	*12,8%*	*31,3%*	*42,3%*
dont 70612 - Abattage veaux	*135 399*	*140 661*	*134 468*	*154 961*	*151 168*	*11,6%*	*6,0%*	*8,0%*
dont 70613 - Abattage ovins	*142 779*	*161 483*	*289 406*	*380 129*	*389 148*	*172,6%*	*6,3%*	*20,6%*
dont 70614 - Abattage porcs	*619 935*	*700 848*	*753 691*	*477 453*	*98 143*	*-84,2%*	*27,4%*	*5,2%*
dont 70616 - Abattage caprins	*11 465*	*10 050*	*12 631*	*14 150*	*10 892*	*-5,0%*	*0,5%*	*0,6%*
dont 70618 - Abattage d'urgence (ou conditions exceptionnelles)	*18 323*	*18 945*	*23 072*	*20 704*	*16 943*	*-7,5%*	*0,8%*	*0,9%*
7064 - Autres prestations	166 934	4 112	4 213	3 477	4 167	*-97,5%*	*7,4%*	*0,2%*
dont 70641 - Gros bovins	*138 243*	*3 933*	*3 954*	*3 249*	*3 838*	*-97,2%*	*6,1%*	*0,2%*
dont 70642 - Veaux	*5 703*					*-100,0%*	*0,3%*	*0,0%*
dont 70643 - Ovins	*22 988*	*178*	*259*	*228*	*329*	*-98,6%*	*1,0%*	*0,0%*
7067 - Redevance d'utilisation des entrepôts	40 167	43 366	45 721	27 392	5 133	*-87,2%*	*1,8%*	*0,3%*
708 - Produits des activités annexes	**329 554**	**333 346**	**334 229**	**380 970**	**372 456**	***13,0%***	***14,6%***	***19,7%***

En €	2013	2014	2015	2016	2017	*Evolution*	*% 2013*	*% 2017*
7083 - Locations diverses	20 777	20 842	21 727	21 685	24 474	*17,8%*	*0,9%*	*1,3%*
7085 - Ports et frais accessoires facturés	196 259	207 784	238 585	284 384	278 201	*41,8%*	*8,7%*	*14,7%*
70884 - Tests ESB	45 609	37 935	7 488	5 250	5 070	*-88,9%*	*2,0%*	*0,3%*
70886 - Congélation	7 538	8 668	11 505	8 476	7 580	*0,6%*	*0,3%*	*0,4%*
70887 - Classification et marquage	8 564	8 081	7 696	7 711	7 065	*-17,5%*	*0,4%*	*0,4%*
70888 - Autres	50 807	50 036	47 228	53 464	50 066	*-1,5%*	*2,2%*	*2,7%*
CHIFFRE D'AFFAIRES	**2 260 117**	**2 253 547**	**2 416 068**	**2 358 253**	**1 887 663**	***-16,5%***	***100,0%***	***100,0%***

Cette forte baisse est due presque uniquement à la baisse des redevances pour les abattages de porcins, passées de 0,75 M€ en 2015 à 0,48 M€ en 2016 puis à 0,10 M€ en 2018.

Parmi les autres redevances d'abattage, celles concernant les gros bovins ont augmenté entre 2013 et 2016 (passant de 0,71 M€ à 0,82 M€) avant de se réduire légèrement en 2017 (0,80 M€). Les redevances concernant les ovins sont passées de 0,14 M€ en 2013 à 0,39 M€ en 2017, soit une hausse importante. Les redevances d'abattage des veaux sont restées assez stables de 2013 à 2015 (entre 0,13 et 0,14 M€) avant d'augmenter légèrement sur la période 2016 et 2017 (0,15 M€ par an).

Les recettes des activités annexes (compte 708) représentaient en 2017 environ un cinquième du chiffre d'affaires. Après être restées relativement stables de 2013 à 2015 (0,33 M€), elles ont augmenté en 2016 (0,38 M€) puis à nouveau légèrement diminué en 2017 (0,37 M€). Elles sont pour l'essentiel constituées des recettes du compte 7085 *« ports et frais accessoires facturés »*. Interrogée sur les raisons des augmentations constatées sur les compte 7083 et 7085, la CCCL a apporté les explications suivantes :

- l'augmentation du compte 7083 est liée à la location à deux entreprises d'un petit atelier de découpe au sein de l'abattoir.

- le 7085 correspond à des ventes de produits annexes tels que les peaux. La forte évolution enregistrée correspond à des changements d'imputation comptable.

Quant aux ventes de produits résiduels, elles s'élevaient en 2017 à 0,04M€, soit moitié moins qu'en 2013 (0,08 M€).

Le tableau de la page suivante reprend l'évolution des principaux tarifs d'abattage appliqués par l'abattoir, selon les grilles tarifaires produites.

Il convient de préciser que selon les explications apportées, le *« kg correspond à kg/carcasse, c'est-à-dire au poids de l'animal abattu, dépouillé et éviscéré mais non désossé ».*

Tableau n° 56 : BA Abattoir – Evolution des principaux tarifs d'abattage

Tarifs au kg		*Avant le 1er janvier 2014*	Au 1er janvier 2014	Au 1er octobre 2014	Au 1er janvier 2016	Au 1er janvier 2017	Au 1er novembre 2017	*Evol du 1/01/2014-au 1/11/2017*	*Evol du 1/01/2017 au 1/11/2017*
Bovins	Consommation familiale	*0,2416*	0,2488	0,2538	0,2563	0,2589	0,3000	***20,58%***	***15,87%***
	0 à 50 tonnes par mois	*0,1996*	0,2056	0,2097	0,2118	0,2139	0,2200	***7,00%***	***2,85%***
	51 à 100 tonnes par mois	*0,1523*	0,1569	0,1600	0,1616	0,1632	0,1700	***8,35%***	***4,17%***
	+ de 100 tonnes par mois	*0,1471*	0,1515	0,1545	0,1560	0,1576	0,1600	***5,61%***	***1,52%***
Jeunes bovins	Consommation familiale				non prévu	non prévu	0,2000		
	Redevance unique d'abattage bouchers	*0,1600*	0,1648	0,1681	0,1698	0,1715	non prévu		
	Grossiste 0 à 50 tonnes par mois	*0,1596*	0,1644	0,1677	0,1694	0,1711	0,1700	***3,41%***	***-0,64%***
	Grossiste 51 à 150 tonnes par mois	*0,1493*	0,1538	0,1569	0,1585	0,1601	0,1600	***4,03%***	***-0,06%***
	Grossiste + de 150 tonnes par mois	*0,1390*	0,1432	0,1461	0,1476	0,1491	0,1500	***4,75%***	***0,60%***
Veaux	Consommation familiale	*0,3047*	0,3138	0,3201	0,3233	0,3265	0,3800	***21,10%***	***16,39%***
	0 à 50 tonnes par mois	*0,2296*	0,2365	0,2412	0,2436	0,2460	0,2500	***5,71%***	***1,63%***
	51 à 100 tonnes par mois								
	+ de 100 tonnes par mois								
Porcs	Consommation familiale	*0,2319*	0,2435	0,2484	0,2509	0,2534	0,2900	***19,10%***	***14,44%***
	Redevance unique d'abattage bouchers	*0,1804*	0,1894	0,1931	0,1950	0,1970	0,2000	***5,60%***	***1,52%***
	Grossiste 0 à 50 tonnes par mois	*0,1669*	0,1752	0,1787	0,1796	0,1814	0,1800	***2,74%***	***-0,77%***
	Grossiste 50 à 150 tonnes par mois	*0,1570*	0,1649	0,1682	0,1690	0,1707	0,1700	***3,09%***	***-0,41%***
	Grossiste + de 150 tonnes par mois	*0,1196*	0,1256	0,1281	0,1287	0,1300	0,1300	***3,50%***	***0,00%***
Ovins	Consommation familiale	*0,3635*	0,3744	0,3818	0,3971	0,4011	0,4600	***22,86%***	***14,68%***
	0 à 50 tonnes par mois	*0,2627*	0,2706	0,2760	0,2870	0,2899	0,2900	***7,17%***	***0,03%***
	51 à 100 tonnes par mois	*0,2574*	0,2651	0,2704	0,2812	0,2840	0,2900	***9,39%***	***2,11%***
	+ de 101 tonnes par mois	*0,2521*	0,2597	0,2649	0,2755	0,2783	0,2800	***7,82%***	***0,61%***
Caprins	Consommation familiale	*0,3635*	0,3744	0,3818	0,3971	0,4011	0,4600	***22,86%***	***14,68%***
	0 à 50 tonnes par mois	*0,2869*	0,2955	0,3014	0,3135	0,3166	0,3200	***8,29%***	***1,07%***
	50 à 100 tonnes par mois	*0,2186*	0,2252	0,2297	0,2389	0,2413	0,2400	***6,57%***	***-0,54%***
	+ de 101 tonnes par mois	*0,1744*	0,1796	0,1832	0,1905	0,1924	0,1900	***5,79%***	***-1,25%***

La comparaison entre les mentions figurant dans les délibérations tarifaires du conseil communautaire et les tarifs réellement appliqués fait l'objet du tableau ci-après, qui met en évidence des incohérences au 1er janvier 2016 et au 31 novembre 2017.

Tableau n° 57 : BA Abattoir – Ecarts entre tarifs votés et appliqués

Dates des réunions du conseil communautaire	1 octobre 2013	5 novembre 2014	25 novembre 2015	6 décembre 2016	23 octobre 2017
Date d'entrée en vigueur	1 janvier 2014	1 octobre 2014	**1 janvier 2016**	1 janvier 2017	**1 novembre 2017**
Mentions des pourcentages d'augmentation figurant dans la délibération du conseil communautaire	Augmentation de 3% pour l'ensemble des tarifs et de 5 % pour le porc	Augmentation de 2% pour l'ensemble des tarifs (pour les consommations familiales, l'augmentation n'entre en vigueur qu'à compter du 1/11/2014)	Augmentation de 1% pour les bovins, jeunes bovins, veaux et porcs bouchers, de 2,5 % pour les porcs grossistes et de 4% pour les ovins-caprins	Augmentation de 1% pour l'ensemble des tarifs	Augmentation de 1% pour l'ensemble des tarifs et de 15 % pour les consommations familiales
Conformité de la fiche tarifaire produite	non vérifié	OK	OK pour tous les tarifs, **sauf pour les porcs grossistes, dont les tarifs n'ont augmenté que de 0,5% au lieu de 2,5 %**	OK	**Des écarts sont constatés sur tous les tarifs (voir la dernière colonne du tableau précédent)**

La chambre régionale des comptes constate donc le caractère anormal de cette situation, étant rappelé qu'aux termes des articles L. 2333-1 et de l'article R. 2221-72 du code général des collectivités territoriales, c'est bien au conseil communautaire qu'il appartient de fixer les taux des redevances dues par les usagers de la régie de l'abattoir.

Si l'on se réfère aux grilles tarifaires produites et retracées dans le tableau précédent :

- pour les consommations familiales, les tarifs ont augmenté de 19 % à 23 % selon les espèces, entre le 1er janvier 2014 et le 1er novembre 2017, l'essentiel de cette augmentation ayant eu lieu le 1er novembre 2017 (augmentation de 14 % à 16 %, l'abattoir ayant sans doute pris en compte le fait qu'il s'agit d'une clientèle assez *« captive »)* ;

- pour les bovins, les tarifs ont augmenté de 6 % à 8 % selon les tonnages entre le 1er janvier 2014 et le 1er novembre 2017 ; pour les jeunes bovins, les tarifs ont augmenté de 4 % à 5 % selon les tonnages ; pour les veaux, les tarifs ont augmenté de 6 % ;

- pour les porcins, la redevance unique d'abattage pour les bouchers a augmenté de 6 % entre le 1er janvier 2014 et le 1er novembre 2017 ; les tarifs porcs grossistes n'ont augmenté qu'entre 3 et 4 % selon les tonnages, une légère baisse (de 0,5 % à 0,8 %) ayant même été appliquée à compter du 1er novembre 2017 pour les tonnages inférieurs à 150 tonnes, tandis que pour les plus gros tonnages, le tarif est resté inchangé ;

- pour les ovins, les tarifs ont augmenté de 7 % à 9 % selon les tonnages entre le 1er janvier 2014 et le 1er novembre 2017 ; pour les caprins, les tarifs ont augmenté de 6 % à 8 % selon les tonnages.

6.6.6 Les évolutions détaillées des charges de fonctionnement

Le tableau ci-après détaille l'évolution des consommations intermédiaires au cours de la période.

Tableau n° 58 : BA Abattoir – Evolutions des consommations intermédiaires

En €	2013	2014	2015	2016	2017	*Evolution*	*Part 2017*
Achats stockés	**0**	**0**	**0**	**45**	**3 505**		0,6%
Fourniture de bureau				45	3 505		0,6%
Achats non stockés de matière et fournitures	**314 721**	**321 017**	**384 067**	**420 736**	**270 097**	***-14,2%***	***45,3%***
Eau et assainissement	68 482	77 397	106 946	174 956	46 676	*-31,8%*	*7,8%*
Gaz GDF	61 718	64 059	76 130	66 046	35 240	*-42,9%*	*5,9%*
Autres gaz	1 435	7 887	7 233	1 135	1 191	*-17,0%*	*0,2%*
EDF	122 427	118 147	128 661	116 546	125 265	*2,3%*	*21,0%*
Fournitures d'entretien et de petit équipement	24 984	22 819	29 116	33 984	35 757	*43,1%*	*6,0%*
Fournitures administratives	2 957	3 472	3 211	1 549		*-100,0%*	*0,0%*
Carburants	516	156	360	348		*-100,0%*	*0,0%*
Autres matières et fournitures	32 202	27 080	32 410	26 172	25 969	*-19,4%*	*4,4%*
Entretien et réparations	**81 497**	**67 007**	**70 509**	**75 122**	**67 823**	***-16,8%***	***11,4%***
sur biens immobiliers	437					*-100,0%*	*0,0%*
Autres biens mobiliers	22 612	13 290	13 260	13 845	1 890	*-91,6%*	*0,3%*
Maintenance	58 448	53 717	57 249	61 278	65 933	*12,8%*	*11,1%*
Primes d'assurances	**39 545**	**34 711**	**34 338**	**34 870**	**35 534**	***-10,1%***	***6,0%***
Multirisques	39 545	34 711	34 338	34 870	35 534	*-10,1%*	*6,0%*
Divers	**217 603**	**165 599**	**190 043**	**202 177**	**195 051**	***-10,4%***	***32,7%***
Déchets	158 489	109 780	163 607	153 519	124 280	*-21,6%*	*20,8%*
Documentation gale et technique	4 061	3 196	7 209	5 060	8 352	*105,7%*	*1,4%*
Tests encéphalopathie spongiforme bovine ESB	46 429	40 892	9 547	6 114	4 791	*-89,7%*	*0,8%*
Autres frais divers	8 624	11 732	9 680	37 484	57 627	*568,2%*	*9,7%*
Rémunérations d'intermédiaires et honoraires	**4 263**	**2 295**	**2 800**	**123**	**1 000**	***-76,5%***	***0,2%***
Indemnités au comptable et aux régisseurs	798	810	112			*-100,0%*	*0,0%*
Honoraires			2 688	50	1 000		0,2%
Frais d'actes et de contentieux	3 465	1 485		73		*-100,0%*	*0,0%*
Déplacements, missions et réceptions	**2 611**	**839**	**223**	**0**	**45**	***-98,3%***	***0,0%***
Voyages et déplacements	696	669				*-100,0%*	*0,0%*
Missions	1 915	170	205		45	*-97,7%*	*0,0%*
Réceptions			18				0,0%
Frais postaux et de télécommunications	**3 150**	**3 357**	**3 590**	**3 372**	**2 551**	***-19,0%***	***0,4%***
Frais d'affranchissement	842	737	963	989	176	*-79,1%*	*0,0%*
Frais de télécommunications	2 308	2 620	2 628	2 383	2 375	*2,9%*	*0,4%*
Divers	**51 241**	**58 389**	**60 679**	**44 228**	**20 709**	***-59,6%***	***3,5%***
Concours divers (cotisations…)	36 783	42 728	45 899	30 885	5 348	*-85,5%*	*0,9%*
Frais de gardiennage	7 936	7 995	7 749	5 836	8 336	*5,0%*	*1,4%*
Frais de nettoyage des locaux		1 000		440			*0,0%*
Autres	6 522	6 666	7 031	7 068	7 025	*7,7%*	*1,2%*
TOTAL CONSOMMATIONS INTERMEDIAIRES	**714 631**	**653 214**	**746 249**	**780 674**	**596 316**	***-16,6%***	***100,0%***

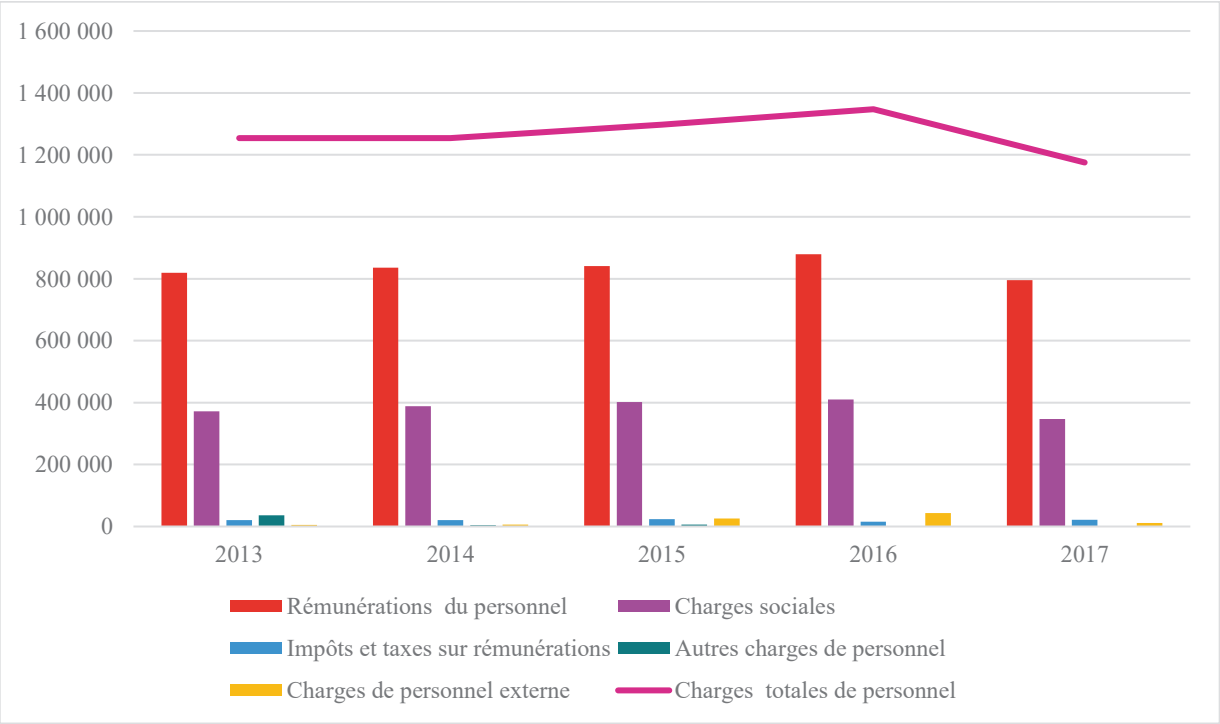
Les consommations intermédiaires sont passées de 0,71 M€ en 2013 à 0,78 M€ en 2016, puis ont été réduites en 2017 à 0,60 M€. Pour autant, cette réduction de 0,18 M€ réalisée en 2017, même additionnée à la baisse concomitante des charges de personnel (-0,17 M€ -voir ci-après-) n'a pas suffi à contrebalancer totalement la baisse constatée la même année pour le chiffre d'affaires (-0,40 M€).

Sept postes de dépenses représentent en 2017 à eux seuls près des quatre cinquièmes de ces consommations intermédiaires : l'électricité (21 %), le traitement des déchets (20,8 %), les dépenses de maintenance (11,1 %), l'eau et l'assainissement (7,8 %), le gaz (6,1 %) les fournitures d'entretien et de petit équipement (6 %) et l'assurance multirisques (6 %).

Le tableau et le graphique ci-après détaillent l'évolution des charges de personnel au cours de la période.

Tableau n° 59 : BA Abattoir – Evolution des charges de personnel

en €	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution
Rémunération principale	828 558	841 175	890 915	947 503	861 774	4%
+ Autres rémunérations (y c. supplément familial de traitement)	9 131	5 120	49 943	68 339	66 233	625%
= Rémunérations du personnel hors remboursements sur rémunérations	**828 558**	**841 175**	**890 915**	**947 503**	**861 774**	4%
- Remboursements sur rémunérations	9 131	5 120	49 943	68 339	66 233	625%
= Rémunérations nettes du personnel	**819 427**	**836 055**	**840 973**	**879 163**	**795 542**	-3%
+ Charges sociales	372 035	388 322	401 514	409 959	347 008	-7%
+ Impôts et taxes sur rémunérations	20 429	20 202	23 258	15 127	21 471	5%
+ Autres charges de personnel	36 583	3 727	6 139	0	0	-100%
= Charges de personnel interne	**1 248 474**	**1 248 307**	**1 271 884**	**1 304 249**	**1 164 020**	-7%
+ Charges de personnel externe	5 270	5 920	25 910	43 148	11 386	116%
= CHARGES TOTALES DE PERSONNEL	**1 253 744**	**1 254 227**	**1 297 793**	**1 347 397**	**1 175 407**	-6%

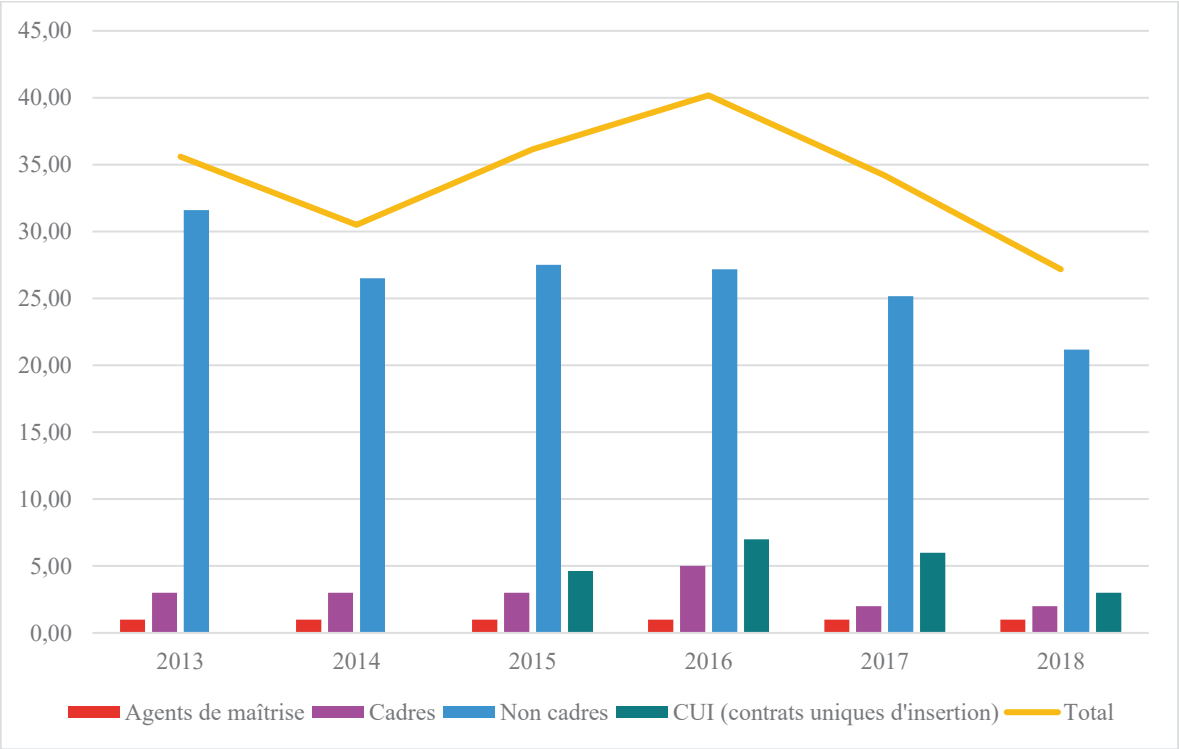


Les charges totales de personnel sont passées de 1,25 M€ en 2013 à 1,35 M€ en 2016, avant d'être réduites à 1,18 M€ en 2017.

Le tableau et le graphique ci-après détaillent les évolutions des effectifs.

Tableau n° 60 : BA Abattoir – Evolution des effectifs du personne

Années	2013		2014		2015		2016		2017		2018	
	Agents	*ETP*	Agents	*ETP*	Agents	*ETP*	Agents	*ETP*	Agents	*ETP*	Agents	*ETP*
Agents de maîtrise	1,00	*1,00*	1,00	*1,00*	1,00	*1,00*	1,00	*1,00*	1,00	*1,00*	1,00	*1,00*
Cadres	3,00	*3,00*	3,00	*3,00*	3,00	*3,00*	5,00	*5,00*	2,00	*2,00*	2,00	*2,00*
Non cadres	34,00	*31,60*	28,00	*26,51*	29,00	*27,51*	28,00	*27,18*	26,00	*25,18*	22,00	*21,18*
CUI (contrats uniques d'insertion)					5,00	*4,63*	7,00	*7,00*	6,00	*6,00*	3,00	*3,00*
Agents indemnisés (régisseur - trésorier)	2,00	*0,00*	3,00	*0,00*	4,00	*0,00*	4,00	*0,00*	3,00	*0,00*	1,00	*0,00*
Total	**40,00**	***35,60***	**35,00**	***30,51***	**42,00**	***36,14***	**45,00**	***40,18***	**38,00**	***34,18***	**29,00**	***27,18***



La baisse des effectifs constatée à partir de 2016 résulte de l'action volontariste tendant à réduire les coûts pour s'adapter à la baisse du chiffre d'affaires : il y a eu quatre départs volontaires en 2017 ; par ailleurs, comme indiqué précédemment, le poste de directeur de l'abattoir n'est actuellement pas pourvu, la CCCL ayant fait ce choix pour réduire les charges de personnel. Les fonctions de direction sont actuellement assurées par la responsable qualiticienne, épaulée par les services de la communauté de communes.

6.7 Les principaux enjeux actuels de l'abattoir

6.7.1 La stratégie interrégionale élaborée en 2014

La commission interrégionale des abattoirs Auvergne – Limousin – Poitou-Charentes, constituée en application du décret n° 2012-176 du 6 février 2012, avait notamment pour mission de réaliser un diagnostic de la pertinence des outils d'abattage, de définir les perspectives d'évolution de l'offre d'abattage au niveau du bassin en lien avec les capacités de production et de formuler des avis concernant les demandes d'aides aux investissements.

La CCCL a indiqué avoir connaissance de l'instauration de cette commission, mais n'avoir aucun représentant qui y siège ni retour de ses travaux.

La stratégie adoptée la commission interrégionale le 17 mars 2014 comporte notamment les précisions suivantes :

- Pour les porcins : « *La surcapacité d'abattage en Poitou-Charentes est historique, et liée à des choix de groupes industriels et à leurs évolutions. La position intermédiaire de la région entre les zones de production du grand ouest et le bassin de consommation du sud-ouest renforce cette nécessité d'une forte capacité d'abattage pour cette espèce. La stratégie doit être adaptée à la capacité des sites. (…) 2. Concernant les sites non industriels (<10 000 t de porcs), ils ne sont pas concernés par le marché export et leur approvisionnement est plus aléatoire que pour les sites industriels, faute de partenariat avec l'amont ; leur pérennité restera fragile. Toujours sur des outils multi-espèces, l'activité porcine suppose des installations dont le coût et l'entretien sont disproportionnés par rapport à la rentabilité qui s'en dégage. Trop importants pour être considérés comme des outils de proximité, trop faibles pour être des outils industriels. Il n'est pas judicieux en Poitou-Charentes de favoriser le développement de l'activité porcine dans ce type d'établissement. En conséquence la stratégie doit viser à : inciter au développement d'ateliers contigus de transformation, notamment dans le cadre de débouchés locaux ou de circuits courts ; adapter les installations pour reconfigurer le site pour le traitement de faibles volumes correspondant à un outil de proximité ; inciter le transfert d'activité inter-sites pour optimiser l'utilisation des infrastructures* ».
- Pour les bovins : « *L'interrégion présente globalement un équilibre entre production et abattage, même si cela résulte de flux croisés (près de 50 % de la production est abattue hors interrégion, quand environ 50 % du volume abattu en interrégion vient de l'extérieur). (Il est possible de (…) distinguer trois types de structures : (…) « moyens » (capacité comprise entre 3 000 et 10 000 t) ; (…) Il semble important de maintenir les outils existants, chacun ayant un rôle dans la filière. Comme pour l'espèce porcine, la stratégie peut être différente selon la taille des outils : (…) « Moyens » : création d'ateliers de transformation pour augmenter la valeur ajoutée, adaptation des installations pour l'amélioration des conditions de travail et de la compétitivité, aménagements visant à l'amélioration de la qualité des produits, adaptation des installations (équipements) pour reconfigurer le site suite à une baisse d'activité, accompagner les projets de fermeture de site non viables et favoriser le transfert d'activité vers un autre site ; (…).*

Cette stratégie s'achève par les recommandations suivantes :

- si des projets de nouveaux outils sont présentés, une attention toute particulière doit être portée à l'aspect économique (coût de l'abattage) et à l'implication de la structure avec les usagers ;

- pour les abattoirs publics : encourager les activités de découpe et transformation attenantes à l'abattoir ;
- tout porteur de projet et de demande d'aide devra garantir le maintien des volumes d'abattage via des engagements et cautionnements de ses usagers

Ce diagnostic stratégique d'ensemble permet de resituer les difficultés actuelles de l'abattoir de Confolens dans une perspective plus globale.

6.7.2 Les études réalisées par la CCC puis la CCCL de 2014 à 2017 inclus

6.7.2.1 Les études commandées à une société de stratégie et communication

En 2014, 2015 et 2016, une société de stratégie et communication a perçu des paiements, d'un montant total de 37 800 € TTC (31 500 €HT), dont 18 000 €TTC (15 000 € HT) imputés au budget principal de la CCC et 19 800 € TTC (16 500 € HT) imputés au budget annexe activités économiques de la CCC.

S'agissant du premier contrat, imputé au budget principal, il concerne une mission de redynamisation commerciale de l'abattoir. La convention d'étude signée le 31 juillet 2014 par M. BOUTY pour la CCC a été produite. Selon son article 2, la mission avait pour but d'accompagner la CCC dans la recherche de nouveaux usagers et de lui apporter à très court terme un tonnage d'activité supplémentaire, de participer à l'élaboration d'une stratégie globale de pérennisation de l'outil, d'alimenter la réflexion sur l'évolution de la structure juridique de l'abattoir et de prendre des contacts ciblés avec des acheteurs potentiels de l'outil. La mission devait se dérouler *« sur une période de 5 mois à raison de 3 jours théoriques par mois entre le 1er août et le 31 décembre 2014 ».* Par avenant du 24 septembre 2015, cette mission d'étude a été prolongée jusqu'au 31 juillet 2016.

S'agissant du second contrat imputé au budget économique, il concerne une « mission d'assistance à maître d'ouvrage relative à l'évolution du statut juridique du centre d'abattage de Charente Limousine ». Il s'agit du lot 2 de la *« réalisation d'un diagnostic économique et technique du centre d'abattage de Charente limousine ».* L'acte d'engagement a été signé par M. BOUTY le 26 mai 2015.

L'examen de ces contrats et de leurs modalités de passation et d'exécution appelle plusieurs observations.

En premier lieu, leur imputation comptable est discutable :

- la première étude imputée au budget principal aurait dû être prise en charge sur le budget annexe abattoir, eu égard à son objet ; sur ce point, la CCCL a expliqué que *« s'agissant de l'accompagnement en matière de redynamisation commerciale, il semble qu'il ait été considéré à l'époque que ce marché relevait plus pour les élus d'une mission de redynamisation du territoire ».* Mais comme l'indique l'objet de l'étude, elle est uniquement centrée sur le devenir et la dynamisation de l'abattoir et n'aurait donc pas dû être financée par des ressources du budget principal ;
- pour ce qui est de la seconde étude, la CCCL a indiqué que *« cet audit n'a pas été imputé sur le budget abattoir car il était destiné à participer à la préfiguration du passage de l'outil en SEMOP. Il a donc été considéré que cela participait du développement du territoire et qu'il convenait de l'affecter au budget économie d'autant plus qu'il était soutenu financièrement par l'Etat et la Région ».* Pour autant,

cette justification est discutable car, là aussi, l'objet du marché se focalisait sur le devenir de l'abattoir.

En deuxième lieu, pour ce qui est de la mise en concurrence préalable, il convient au préalable de rappeler les règles suivantes du code des marchés publics 2006, applicables aux faits de l'espèce :

- l'article 5 dudit code disposait que la nature et l'étendue des besoins à satisfaire sont déterminées avec précision avant tout appel à la concurrence ou toute négociation non précédée d'un appel à la concurrence ;
- l'article 27 du même code disposait en son point II qu'en ce qui concerne les fournitures et les services, il est procédé à une estimation de la valeur totale des fournitures ou des services qui peuvent être considérés comme homogènes soit en raison de leurs caractéristiques propres, soit parce qu'ils constituent une unité fonctionnelle. La délimitation d'une catégorie homogène de fournitures ou de services ne doit pas avoir pour effet de soustraire des marchés aux règles qui leur sont normalement applicables en vertu du présent code ;
- l'article 40 du même code disposait que tout marché ou accord-cadre d'un montant égal ou supérieur à 25 000 euros HT (du 12 décembre 2011 au 30 septembre 2015, ce seuil était de 15 000 € HT) devait être précédé d'une publicité ; pour les achats d'un montant compris entre 25 000 euros HT et 90 000 euros HT, le pouvoir adjudicateur pouvait choisir librement les modalités de publicité adaptées en fonction des caractéristiques du marché ;
- l'article 28 du même code permettait de décider qu'un marché soit passé sans publicité ni mise en concurrence préalables lorsque ces formalités étaient impossibles ou manifestement inutiles. Le pouvoir adjudicateur pouvait également décider que le marché soit passé sans publicité ni mise en concurrence préalable si son montant estimé était inférieur à 25 000 euros HT (du 12 décembre 2011 au 30 septembre 2015, ce seuil était de 15 000 € HT). Mais lorsqu'il faisait usage de cette faculté, il devait veiller à choisir une offre répondant de manière pertinente au besoin, à faire une bonne utilisation des deniers publics et à ne pas contracter systématiquement avec un même prestataire lorsqu'il existait une pluralité d'offres potentielles susceptibles de répondre au besoin.

Le cadre juridique applicable au marchés publics depuis le 1er avril 2016, issu de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 et du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016, comporte des dispositions similaires.

Or, comme le montrent les objets susmentionnés des deux commandes passées en 2014 puis en 2015 à la société de stratégie et communication, certaines prestations sont assez proches (évolution de la structure juridique de l'abattoir) et les calendriers de déroulement de ces missions se chevauchaient partiellement. Ces prestations auraient dès lors dû être regroupées en un marché unique d'un montant total excédant alors largement le seuil de 15 000 € HT.

Par ailleurs, il a été demandé la production du guide de procédure interne ou de tout autre document fixant, pour la CCC de 2014 à 2016 inclus, les règles de procédure et de mise en concurrence pour la commande publique, en particulier pour les marchés à procédure adaptée (en-dessous ou au-dessus du seuil de 15 000 € HT / 25 000 €). Il a été répondu qu'*« il n'existe pas de procédure interne. Avant fusion, les marchés étaient réalisés par les DGS et après fusion, une cellule marché publics a été créée ».*

Il a aussi été demandé, pour la société de stratégie et communication, la production d'une copie de tous documents attestant de la mise en concurrence préalable (avis publics à concurrence) ou, a minima, de la consultation de plusieurs fournisseurs (courriers ou courriels de consultation et réponses, …) avant la signature des engagements :

- pour la convention de redynamisation commerciale de l'abattoir en date 31 juillet 2014, il a été indiqué qu'il *« n'a pas (été) retrouvé de courrier ou de publication attestant d'une mise en concurrence » ;*
- pour la mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage attribuée le 26 mai 2015, il a été produit un simple mail qui indiquait le 16 avril 2015 que la procédure avait été publiée *(« consultation réalisation d'un diagnostic économique et technique du centre d'abattage de Charente Limousine »*). Pour autant, l'avis d'appel public à concurrence n'a pas été produit. Selon la CCCL, le *« mail (...) prouve que nous avons mis en place une mesure de publicité car même si c'est une plateforme de dématérialisation le nombre d'entreprises abonnées à ce site permet de bien diffuser notre avis d'appel public à la concurrence. De plus, au regard du montant estimé du marché en dessous de 90 000 € nous n'étions pas tenus de faire passer une annonce sur un journal d'annonces légales. Pour le lot de (la société de stratégie et communication) nous avons d'ailleurs eu des dossiers retirés et une autre offre ».* Cette dernière affirmation est toutefois sujette à caution car il n'a été produit aucune preuve des retraits de dossier et l'offre non retenue, qui a été produite, concerne en réalité le lot 1 et pas le lot 2 attribué à la société de stratégie et communication.

Ces constats mettent donc en évidence une situation très largement insatisfaisante au regard du respect des règles de mise en concurrence. Etant donné que diverses insuffisances ont également été observées sur un autre marché (voir ci-après), la chambre régionale des comptes recommande donc à la CCCL de se doter pour l'avenir d'une nomenclature par catégories homogènes de fournitures et services ainsi que d'un guide de procédure interne en matière de commande publique afin que :

- toutes les étapes de la procédure de mise en concurrence, de passation et d'exécution de la commande publique soient précisées et sécurisées en fonction des montants, y compris pour les marchés à procédure adaptée ;
- que les procédures de publicité retenues pour les marchés en dessous du seuil de 90 000 € HT soient pertinentes et adaptées en termes d'audience, afin de susciter des offres suffisantes en nombre et en qualité ;
- que des règles précises soient définies pour la réception des offres, leur analyse et les éventuelles négociations intervenant à ce stade ;
- que tous les dossiers relatifs aux marchés (même ceux relatifs aux marchés à procédure adaptée, quel que soit leur montant) soient correctement archivés et comportent les copies des actes d'engagement, des éventuels avenants et de tous les documents relatifs à la traçabilité du processus de mise en concurrence et de publicité ainsi que du processus et des motivations des choix ou des rejets des offres.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le président de la CCCL a indiqué qu'il y serait procédé. Dans sa réponse aux observations provisoires, la société de stratégie et communication a indiqué avoir pris bonne note de ces constats mais a rappelé que les prestataires des collectivités territoriales n'ont pas vocation à vérifier le respect, par ces dernières, des règles de mise en concurrence.

6.7.2.2 L'étude de programmation commandée en 2015 à un cabinet d'études

En 2015, une dépense de 14 000 € HT a été imputée sur le budget annexe activités économiques, concernant des études de programmation pour la construction d'un centre de découpe, réalisées par un cabinet d'études charentais.

L'acte d'engagement était constitué d'un simple devis daté du 17 avril 2015 pour des études de programmation pour la construction d'un centre de découpe pour la communauté de communes de Confolens signé *« bon pour accord »* par M. BOUTY.

Cette situation appelle les observations suivantes :

- pour ce qui est de l'imputation comptable, cette étude aurait dû, vu son objet, être imputée au budget annexe de l'abattoir et non pas au budget annexe des activités économiques. Sur ce point, la CCCL a indiqué qu'*« il a été considéré que cela participait du développement du territoire et qu'il convenait de l'affecter au budget économie ».* Pour autant, cette justification est discutable car l'objet du marché se focalisait sur le devenir de l'abattoir.

- pour ce qui est de la mise en concurrence préalable, il a été demandé de produire une copie de tous documents attestant de la mise en concurrence préalable (avis publics à concurrence) ou, a minima, de la consultation de plusieurs fournisseurs (courriers ou courriels de consultation et réponses, …) avant la signature de l'acte d'engagement. La CCCL a répondu que *« les élus avaient attribué ce devis sans consultation au regard du caractère urgent du projet ».*

- Pour ce qui est de l'intérêt et de la réalité des prestations effectuées, la CCCL a produit un document de 4 pages (dont une page de titre) concernant l'estimatif et le descriptif sommaire rendu par le prestataire. Il a été demandé si le cabinet d'études a réalisé d'autres travaux (plans, …) et, le cas échéant, d'en produire des copies. La CCCL a indiqué qu'*« il n'a réalisé aucun autre travail. Il était convenu (qu'une société usager de l'abattoir) devait prendre le relais dans le cadre d'un bail à construire, ce qu'elle n'a jamais fait ».*

La chambre régionale des comptes observe donc qu'il ressort de ces explications qu'une somme de 14 000 € HT a été dépensée par la CCC pour un travail de quatre pages effectué dans l'intérêt d'une société privée usager de l'abattoir sans aucune contrepartie ni suite positive.

6.7.2.3 Les audits commandés à un cabinet d'études de Clermont- Ferrand

En 2015, un paiement de 17 980 € TTC (14 983 € HT) concernant un audit technique et financier du centre d'abattage de Charente Limousine réalisé par un cabinet d'études de Clermont-Ferrand a été imputé sur le budget annexe activités économiques.

Le marché, signé par M. BOUTY le 26 mai 2015, a été produit. Il s'agit du lot 1 du marché de *« réalisation d'un diagnostic économique et technique du centre d'abattage de Charente Limousine »* susmentionné.

Cette même société a réalisé en 2017 un nouvel audit, à la demande conjointe de la région Nouvelle-Aquitaine et de la CCCL. Il ressort des explications produites que cet audit a été financé directement par la région Nouvelle-Aquitaine.

Cette situation appelle les observations suivantes :

- pour ce qui est de l'imputation comptable, la première de ces études aurait dû, vu son objet, être imputée au budget annexe de l'abattoir et non pas au budget annexe des activités économiques. Sur ce point, la CCCL a indiqué que *« Cet audit n'a pas été imputé sur le budget abattoir car il était destiné à participer à la préfiguration du passage de l'outil en SEMOP. Il a donc été considéré que cela participait du développement du territoire et qu'il convenait de l'affecter au budget économie*

d'autant plus qu'il était soutenu financièrement par l'Etat et la Région ». Pour autant, cette justification est discutable car l'objet du marché se focalisait sur le devenir de l'abattoir ;

- pour ce qui est de la mise en concurrence préalable, pour le marché passé en 2015, il y a lieu de renvoyer aux observations susmentionnées pour le marché 2015 avec la société de stratégie et de communication. En effet, la publicité de ces deux lots d'un même marché a été faite à l'identique. Pour le marché 2017, c'est la région Nouvelle-Aquitaine qui l'a commandé et payé ;
- pour ce qui est de la réalité des prestations effectuées tant en 2015 qu'en 2017, elle est avérée au vu des documents de restitution produits à la chambre régionale des comptes. Certes, le second audit de 2017 reprend de nombreux éléments du premier ; mais, il procède également à l'approfondissement de plusieurs aspects et fait état de rencontres et d'entretiens avec les principaux usagers de l'abattoir.

6.7.2.4 Le financement de ces études

Pour le financement des études, la CCCL a obtenu deux subventions d'un montant total d'environ 25 000 €.

6.7.3 Les conclusions des audits réalisés en 2015 et 2017

Comme indiqué précédemment, en juillet 2017, la région Nouvelle-Aquitaine, en accord avec la CCCL, a fait réaliser un audit du centre d'abattage, dans l'objectif de servir d'outil d'aide à la décision, en vue d'un éventuel soutien financier régional (qui n'est finalement pas intervenu). Dans sa réponse aux observations provisoires, le président de la région Nouvelle Aquitaine a indiqué que l'abattoir n'avait finalement pas sollicité la région pour obtenir un tel soutien.

Cette étude incluait les éléments d'analyse suivants :

- audit de la situation financière de l'abattoir et de son activité,
- rencontre des principaux usagers de l'abattoir afin d'identifier les volumes d'activités sécurisés, d'apprécier le niveau de réponses aux besoins des utilisateurs ainsi que leur implication et leur engagement dans l'outil et les perspectives à moyen terme,
- proposition de réorganisation et de reconfiguration de l'outil d'abattage sur la base d'un volume d'activité sécurisé et identifié, identification des investissements nécessaires, simulation de l'exploitation prévisionnelle,
- définition d'un plan de retour à l'équilibre et des besoins à court terme.

Les conclusions et recommandations de cette étude reprennent en grand partie, en les complétant et en les actualisant, les éléments qui figuraient déjà dans le document d'audit réalisé en 2015 par la même société pour le compte de la CCC.

Elles sont synthétisées dans les tableaux suivants.

RESSOURCES HUMAINES	
•Reconfigurer la structure d'exploitation sur 29 ETP, au lieu de 33,2 ETP •Evolution dans la répartition des fonctions au niveau du management de proximité : redistribution des fonctions de chef de chaîne sur une seule personne, en relation directe et transverse avec la direction. •Retrouver un encadrement correctement dimensionné, avec 2 ETP pour les fonctions de Direction et responsable qualité	•Plan social : 200 K€ (donnée Communauté de Communes) •Embauche d'un poste d'encadrement : 45 K€/an •Réduction amplitude horaire d'ouverture (concierge-stabulations) •Etude de l'annualisation du temps de travail •Triperie – cuirs : suppression des opérations d'accrochage-décrochage et ressuage convoyé des peaux d'ovins •Externalisation du nettoyage-désinfection en service extérieur à tester.

USAGERS	
•Un tonnage bovins sécurisé et des entreprises prêtes à s'engager dans la structure et son évolution en SEMOP,	•Engagements des grossistes conditionnés à la sécurisation managériale de la structure
•Un risque vis-à-vis de l'activité d'une société, qui ne dispose pas de locaux adaptés à son activité	•A court terme : mise à disposition de surfaces non exploitées : atelier de découpe – dévertébration, contigües aux locaux d'une société nécessite une étude plus poussée (flux – circuits des produits,…).
•Un second risque sur l'activité ovine, qui présente un déséquilibre économique structurel et qui est conditionnée à un seul grossiste, lui-même dépendant d'un débouché majoritaire et non contractualisé.	•Réévaluation des prestations, après modernisation et évolutions managériales, discussion et échange avec l'usager sur les possibilités de sécurisation de l'activité ovine (contractualisation de l'amont,…)

PRODUCTIVITÉ-RENTABILITÉ	
•Ligne ovine : évolution de la productivité et rentabilité	•Automatisation de la lecture de boucle au niveau poste de contention (en cours d'acquisition, suite à l'audit : suppression des postes de coupe et lecture des têtes •Management opérationnel : rééquilibrage des op unitaires •Intégration de la prestation sur les cervelles •Triperie – cuirs : suppression des opérations d'accrochage-décrochage et ressuage convoyé des peaux d'ovins •Une fois ces modernisations effectives : réévaluer le coût de revient de la prestation et échanger avec le principal usager sur le niveau de tarification applicable
•Ligne porcine : adaptation des charges de la structure aux diminution du tonnage	•Réduction de la surface de ressuage (réfrigération surdimensionnée = consommation électrique sur -dimensionnée), •Suppression du flambage au niveau de l'épileuse horizontale (à tester en préalable). •Idéalement : réduire le nombre de tueries hebdomadaires à 2 (chauffage de l'eau, nettoyage de chaîne, fonctionnement du ressuage,…)

DÉVELOPPER DES PRESTATIONS COMPLÉMENTAIRES GÉNÉRATRICES DE MARGE ÉCONOMIQUE	
•Réemploi de locaux disponibles (2/3 du ressuage porcs), en atelier de découpe : création d'un nouveau service de découpe-conditionnement, à destination de l'autoconsommation, de la vente directe, des grossistes (désossé raccroché,….).	•Réaménagement et acquisition d'équipements : Investissement 200 K€ •Location de locaux à une société

Par ailleurs, après une analyse précise et argumentée de la situation actuelle des locaux de l'abattoir, l'audit précisait les investissements nécessaires ainsi que leur calendrier de mise en œuvre, en distinguant deux options :

- celle de la construction d'un nouvel abattoir, chiffrée à 12,5 M€ HT en valeur 2015 (hors atelier de découpe)
- celle, moins onéreuse, de la réalisation d'investissements sur l'outil actuel avec une proposition de priorisation en 3 niveaux :

  1 : impératifs et urgents / mise en conformité réglementaire /sécurité

  2 : modernisations importantes pour la pérennité de l'activité (mise en conformité à moyen terme / équilibre économique)

  3 : modernisation sans caractère d'urgence

Le tableau ci-après détaille les montants d'investissement jugés nécessaires, selon l'audit, pour cette seconde option.

Ainsi, dans cette seconde option, les investissements étaient chiffrés en 2017 à 0,645 M€ HT pour les travaux impératifs et urgents, à 0,884 M€ HT pour les modernisations importantes pour la pérennité de l'activité à moyen terme et à 0,771 M€ HT pour les investissements de modernisation sans caractère d'urgence.

Tableau n° 61 : Audit du cabinet d'études de Clermont-Ferrand - Evaluation des investissements nécessaires

DÉSIGNATION	COÛT GENIE CIVIL (€HT)	COÛT EQUIPEMENTS SPECIFIQUES (€HT)	TOTAL ARRONDI (€hT)	Proposition de priorisation
Stabulations , installation du quai de déchargement des petits ruminants + lave bottes	10 000	16 500	26 000	1
Sécurisation de la ligne bovins : reconstruction de la tête de ligne et renouvellement des équipements (piège notamment)	132 000	161 500	294 000	1
Hall ovins		52 000	52 000	1
Renouvellement chaîne convoyeur, reprise poutre acier (peinture écaillée), non chiffré				
Inspection complémentaire		25 000	25 000	1
Rénovations abattoir sanitaire	19 500	14 000	34 000	1
Remise en état des locaux du cinquième quartier	94 000	120 000	214 000	1
Sous total Niveau 1	**255 500**	**389 000**	**645 000**	
Mise en conformité du circuit personnel : construction d'un bloc locaux sociaux contigu à l'abattoir (180 m2)	207 000		207 000	2
Renouvellement de la ligne de porcs, incluant la modernisation de l'échaudage, la reprise de la manutention des carcasses et le remplacement de la chaudière	22 000	300 000	322 000	2
Locaux techniques : centrale rétrofit R22 y compris évaporateurs + 1 compresseur AC 50 cv	355 000		355 000	2
Sous total Niveau 2	**584 000**	**300 000**	**884 000**	
Mise à niveau partie aval boc froid	400 000	106 000	506 000	3
Réaménagement des locaux utilisés par une société non chiffré (en partie possible dans l'existant)				
Extension de bâtiments et équipements de découpe conditionnement (200M2) : Non chiffré (difficilement réalisable dans l'existant)				
Equipement de prétraitement : séparateur à vis et bac tampon lissage	10 000	55 000	65 000	3
Aménagement d'un atelier de découpe au niveau de la CF de ressuage des porcins	130 000	70 000	200 000	3
Sous total Niveau 3	**540 000**	**231 000**	**771 000**	
TOTAL GENERAL EN € HT	**1 379 500**	**920 000**	**2 300 000**	

Même si le renouvellement de la ligne d'abattage des porcs apparaît désormais moins urgent (suite au départ en 2016-2017 du principal client pour l'abattage de porcins) il ne représente qu'une petite part (0,322 M€) du total des dépenses susmentionnées (2,300 M€).

Par ailleurs, ce chiffrage n'inclut pas l'atelier de découpe présenté comme nécessaire pour la sécurisation du maintien d'une société usager de l'abattoir. Pour mémoire, l'étude réalisée en 2015 avait chiffré la réalisation de l'atelier de découpe à 1,858 M€ HT.

6.7.4 Les suites données à ces audits stratégiques

6.7.4.1 La question de l'évolution du statut juridique de l'abattoir pour y associer les principaux usagers

Selon la CCCL, interrogée sur ce point, le suivi de l'abattoir en budget annexe de la communauté de communes n'est pas adapté pour évoluer dans un environnement très concurrentiel. La CCCL a tenté depuis trois ans de faire évoluer cet outil en société d'économie mixte à opération unique (SEMOP) mais a indiqué avoir essuyé le refus des principaux abatteurs qui ne souhaitent pas prendre part à la gestion de l'outil.

6.7.4.2 La situation actuelle en termes de positionnement concurrentiel

S'agissant des champs économiques et géographiques de l'activité actuelle de l'abattoir, il a été indiqué qu'il se situe sur une niche qualitative basée principalement sur la race limousine bovine. Les débouchés de ses abatteurs se situent principalement chez les bouchers des grandes agglomérations que sont Paris, Marseille, Lyon, Bordeaux…

La concurrence à laquelle doit faire face l'abattoir de Confolens est importante puisque dans un rayon immédiat se situent les abattoirs de Bellac, Limoges, Saint-Maixent, Chalais, Le Vigeant, Montmorillon, Montguyon.

L'abattoir a précisé ne pas disposer de données chiffrées relatives à son positionnement en termes de coûts comparés (coût d'abattage, autres coûts …), de recettes (tarifs comparés, …) et de rentabilité par rapport à ses concurrents.

La CCCL a aussi été interrogée sur son appréhension de l'évolution future des besoins d'abattage sur les champs géographiques et économiques d'activités de l'abattoir et sur les aspects déterminants à cet égard (évolutions du nombre d'éleveurs, ouverture accrue du marché national de la viande à la concurrence internationale, enjeux de développement de segments de marchés mieux identifiés et davantage porteurs en termes de plus-value...). Elle a précisé que son problème principal est que la filière n'est pas organisée d'un point de vue local « *de l'élevage à l'assiette* ». Elle a pris pour exemple une entreprise qui est le principal négociant de bétail du territoire (12 000 tonnes) et qui fait abattre l'intégralité de sa production en dehors du territoire du Confolentais.

6.7.4.3 L'équilibre de l'exploitation

Selon les informations produites, le point d'équilibre en termes d'activité, en dessous duquel l'abattoir travaille à perte, se situe actuellement à 5 200 tonnes (soit un niveau proche de celui constaté en 2017).

La CCCL a considéré qu'elle n'a pas la possibilité de développer l'activité de l'abattoir, par manque de capacité d'investissement. Elle explore la possibilité de mettre en place des prestations de découpe pour les consommations familiales.

Par ailleurs, il ne lui paraît pas envisageable de se recentrer sur les activités les plus rentables et d'abandonner d'autres activités. En effet, l'abattoir est multi-espèces et il doit, selon la CCCL, le demeurer sous peine de perdre des clients qui font abattre plusieurs espèces.

Les pistes suivantes sont envisagées pour réduire les coûts et/ou pour accroître les recettes : frais de personnel ; eau ; électricité, gaz (éventuellement) ; enlèvement de sous-produits ; frais financiers ; impôts ; entretien chambres froides (frigoriste) ; entretien des autres équipements ; redevances sanitaires ; remboursement annuités emprunt (éventuellement) ; provisions pour le gros entretien et pour le renouvellement des équipements… prestations d'abattage ; locations chambres froides de stockage (éventuellement) ; prestations lavage – désinfection des véhicules pour autrui (éventuellement) ; recettes financières (placements) éventuellement ; vente de sous-produits récupérables …

L'abattoir a procédé à cinq départs volontaires en 2017 et à une augmentation générale du prix des services de 4 % ce qui devrait permettre d'assurer l'équilibre de la section d'exploitation en 2018. A l'appui de sa réponse aux observations provisoires, le président de la CCCL a produit une copie du projet de compte administratif 2018 indiquant un résultat de fonctionnement positif à hauteur de 0,11 M€.

Malheureusement l'abattoir ne dispose pas actuellement des moyens nécessaires pour faire des provisions pour les réparations de gros entretien. De ce fait, l'investissement posera problème à moyen terme.

6.7.4.4 Les investissements à venir

Depuis 2013, aucun investissement important n'a été réalisé faute de moyens ; toutefois, l'outil est classé en catégorie 2 et, de ce fait, répond actuellement aux normes en vigueur. Cependant, à moyen terme, sans investissement nouveau il encourt l'apparition de difficultés en matière sanitaire.

Mais, selon la CCCL, la situation financière de l'abattoir ne permet pas de prévoir un plan pluriannuel d'investissement.

En définitive, les principales conclusions des audits réalisés en 2015 puis 2017 par le cabinet d'études de Clermont-Ferrand n'ont donc pas été mises en œuvre, principalement par manque de moyens financiers et en raison de l'impossibilité d'obtenir l'adhésion des principaux usagers de l'abattoir pour une évolution vers la constitution d'une SEMOP.

6.8 Conclusion sur la situation de l'abattoir de Confolens

Les principaux constats qui se dégagent de la situation de l'abattoir de Confolens sont donc :

- un fonctionnement institutionnel qui reste à sécuriser, dans le respect des dispositions relatives aux régies dotées de l'autonomie financière ;
- la nécessité d'une attention accrue à porter à la tenue des comptes, notamment pour éviter d'altérer les résultats et pour assurer une information fiable aux élus et aux citoyens ;
- un équilibre d'exploitation gravement altéré par la défection en 2016-2017 du principal usager de l'abattoir ;

- des marges de manœuvre très faibles pour diminuer les dépenses et accroître les recettes ;
- un endettement résiduel de 2,68 M€ au 31 décembre, représentant 69 années de capacité d'autofinancement de l'exercice ;
- une avance de trésorerie de 1,32 M€ consentie par le budget principal depuis plusieurs années, sans perspective de possibilité de remboursement à moyen-terme ;
- une connaissance assez précise des conditions de pérennisation de l'outil et des investissements à réaliser à court et moyen terme (grâce à des études financées par le budget annexe des activités économiques) mais une absence de marge financière pour s'engager en ce sens.

Cette situation apparaît donc très préoccupante.

Il serait donc nécessaire que la CCCL arrête sa position quant à la poursuite ou non de cette activité et/ou établisse, le cas échéant avec des partenaires publics et/ou privés une stratégie claire à cet égard.

Chambre régionale des comptes
Nouvelle-Aquitaine

Les publications de la chambre régionale des comptes
Nouvelle-Aquitaine
sont disponibles sur le site :

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

Chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine

3, place des Grands-Hommes
CS 30059
33064 Bordeaux Cedex

Adresse mél. : nouvelleaquitaine@crtc.ccomptes.fr

www.ccomptes.fr