



**Chambre régionale des comptes
d'Aquitaine**

Bordeaux, le 8 septembre 2009

Le Président

Références à rappeler : Ph. L/CB/024027970/RODII

Monsieur le Président,

Par lettre du 6 octobre 2008, vous avez été informé que la Chambre régionale des comptes d'Aquitaine allait procéder au jugement des comptes de 2003 à 2006 et à l'examen de la gestion de 2003 jusqu'à la période la plus récente de la Communauté de communes du Ribéracois. A la suite de ce contrôle, l'entretien préalable avec le conseiller rapporteur, prévu par les articles L. 243-1 et R.241-8, du code des juridictions financières, a eu lieu le 18 décembre 2008.

Je vous ai fait connaître, par lettre 17 mars 2009, les observations retenues à titre provisoire par la Chambre lors de sa séance du 18 février 2009, en vous priant d'y répondre dans le délai de deux mois.

Vous avez répondu par courrier du 15 mai 2009. La chambre en a délibéré au cours de sa séance du 29 juin 2009 et arrêté les observations définitives suivantes qui vous ont été notifiées le 7 juillet 2009.

Vous avez répondu le 29 juillet 2009. Cette réponse qui n'engage que votre responsabilité est jointe au présent rapport. M. Jean-Paul PICHARDIE, ancien président de la Communauté de communes du Ribéracois, a également répondu le 15 juillet 2009 en faisant savoir qu'il s'associe pleinement à votre réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre. En conséquence, je vous prie de bien vouloir trouver ci-après le rapport d'observations définitives de la chambre qui porte sur :

Monsieur Rémy TERRIENNE
Président de la Communauté de Communes du Ribéracois
Rue Couleau
BP 10
24600 – RIBERAC

I/ Exercice des compétences communautaires

Les compétences de la Communauté de communes du Ribéracois (CCR) ont été précisées depuis 2000 par plusieurs arrêtés préfectoraux et fixées dans des statuts. Par délibération de l'organe délibérant du 14 juin 2006, les statuts ont été réécrits dans le cadre de la définition de l'intérêt communautaire, en tenant compte des extensions de compétences intervenues depuis 2000. La CCR a respecté la date buttoir de définition de l'intérêt communautaire. L'examen de l'effectivité de l'exercice des compétences révèle une situation contrastée.

Dans le groupe des compétences obligatoires, la CCR a surtout mené deux projets entre 2003 et 2007/2008, le centre de formation de Siorac-de-Ribérac et l'aménagement de la zone d'activités économiques de Villetoureix (ZAE), dans le cadre des actions de développement économique. Pour cette dernière action, les fouilles archéologiques réalisées en 2007 suite à un diagnostic ordonné par la Direction régionale de l'action culturelle en 2006, ont généré un coût supplémentaire pour la CCR de 466 184 € subventionné partiellement par le fonds national archéologique, et un retard important dans la réalisation des travaux d'aménagement de la ZAE. Au 31 décembre 2007, le bilan provisoire de l'opération a abouti à un déficit de 594 857 €. La seconde action a consisté en la restauration de l'ancienne gare de Siorac-de-Ribérac afin d'y installer le centre de formation des apprentis dans le secteur de l'hôtellerie-restauration. Le coût total des travaux est à fin 2008 de 1 375 869 €.

Dans le groupe des compétences optionnelles, la CCR exerce principalement ses compétences dans les domaines qui suivent. La protection et la mise en valeur de l'environnement avec le service public opérationnel de l'assainissement non collectif sont assurées par la CCR. Le service de la collecte, du traitement, de l'élimination et de la valorisation des déchets ménagers et assimilés a été, quant à lui, délégué au Syndicat mixte de collecte et de traitement des ordures ménagères (SMCTOM) à compter du 1^{er} janvier 2003. La CCR assure également l'aménagement et l'entretien de la voirie d'intérêt communautaire, répertoriée sur une liste qui devrait être revue à la suite du diagnostic dont la réalisation est prévue en 2009. La CCR assume pleinement ses compétences dans le domaine des écoles primaires et maternelles publiques des communes membres, dont le budget de fonctionnement a représenté, en 2007, 15 % du budget global de fonctionnement de la CCR. Il en est de même de l'école de musique, des équipements d'accueil périscolaires et extrascolaires, et du relais assistantes maternelles de Ribérac. La piscine d'été de Ribérac, transférée à la CCR en 2006, a été réhabilitée pour un coût total de 2,681 M€ Elle fonctionne en régie depuis l'été 2008. Enfin, la CCR a réalisé la construction et l'aménagement de l'aire de stationnement des gens du voyage à Ribérac.

Toutefois, un certain nombre de compétences n'ont pas été exercées dans le cadre des compétences examinées. Il s'agit de celles relatives à la création et à la gestion de gîtes, de la politique d'accompagnement social des familles accueillies sur l'aire de stationnement des gens du voyage et de la création d'une école de sport. D'autres domaines de compétences sont peu exercés. Ils concernent essentiellement l'aménagement de l'espace, le tourisme, l'action sociale et le recours aux prestations de services.

En définitive, la CCR, sur la période 2003-2007/2008, est dans une phase de développement de ses compétences. La chambre prend acte des projets de la Communauté de commune sur lesquels vous avez attiré son attention, notamment la création et la gestion des gîtes desquelles la communauté souhaite se dessaisir en tant que compétence ; la politique d'accompagnement social des familles accueillies sur l'aire de stationnement des gens du voyage dans laquelle la communauté projette de créer une structure associative adaptée ; la création d'une école de sports pour les 6-12 ans pendant le temps périscolaire.

Vous avez, par ailleurs, précisé que pour la compétence « aménagement de l'espace », la communauté assure actuellement la maîtrise d'ouvrage pour la réalisation des cartes communales des cinq communes qui n'en disposent pas encore ; qu'elle assurera l'instruction des actes liés au droit du sol pour les communes adhérentes et qu'un SCOT va être élaboré par le nouveau service d'urbanisme intercommunal qui sera également créé ; que s'agissant de la compétence « tourisme », la communauté a adhéré et contribue financièrement à l'association Initiative en Val de Dronne qui assure la promotion du territoire, et elle subventionne l'office de tourisme de Ribérac ; que la communauté étudie la mise en place d'une taxe de séjour. Vous avez souligné également que le recours aux prestations de service de l'EPIC se fait à l'initiative des communes.

II/ Analyse financière

La situation financière de la CCR couvre les exercices 2004 à 2007. La montée en puissance de l'intercommunalité, caractérisée par un volume non négligeable de dépenses d'investissement (4,9 M€ entre 2004 et 2007, dont près de 3 M€ de travaux de voirie), fragilise la situation financière de la CCR, qui se révèle tendue au vu des éléments suivants. Vous avez fait savoir que, depuis sa création, et au 1^{er} janvier 2009, la Communauté a investi 10,65 M€ essentiellement dans la voirie intercommunale (51 % des investissements) et les investissements structurants (45 %). La chambre a bien relevé que les investissements structurants, au demeurant majoritairement subventionnés, et la création de la zone d'activités économiques de Villeteureix représentent des investissements générateurs de recettes propres.

Les résultats globaux de clôture des budgets consolidés, tels qu'ils résultent des comptes de gestion, sont variables et grevés par des résultats de l'exercice majoritairement déficitaires. A fin 2007, le résultat global de clôture de l'exercice s'élève à -704 202 € pour le budget principal, et à -123 383 € pour le budget ZAE.

La forte progression des dépenses réelles d'investissement entre 2004 et 2007 a correspondu principalement aux travaux de voirie (entre 44 % et 89 % du total des investissements sur cette période) et, on l'a vu, aux opérations de rénovation de la gare de Siorac-de-Ribérac (925 193 €) et de la piscine d'été de Ribérac (756 240 €). Le niveau élevé des investissements et la faiblesse de l'autofinancement n'ont pas permis à la Communauté de communes de dégager un niveau de ressources définitives suffisant pour couvrir aisément les dépenses d'investissement. Le besoin de financement par emprunt a été en conséquence élevé, et il s'est accru sur la période. Fin 2007, le capital restant dû inscrit au budget principal se situe à 2,647 M€, contre 1,327 M€ en 2004. L'endettement a donc quasiment doublé entre 2004 et 2007. Le niveau élevé de l'endettement est vérifié par les ratios de dette. Notamment, la capacité de désendettement se situe à 15,8 ans en 2007. Le ratio « encours de dette / recettes réelles de fonctionnement » est égal à 82,5 % en 2007 (80,6 % en 2006), contre un ratio moyen national de 53,5 % en 2006 (source : Direction générale des collectivités locales).

Le montant de l'encours inscrit dans l'état de la dette du budget principal annexé au budget primitif 2007, comparé au montant du solde du compte 16 figurant au compte de gestion 2006, repris en balance d'entrée 2007, a mis en évidence une différence de 349 782 €. Cette discordance a été justifiée par l'inscription au compte administratif de plusieurs montants erronés. Après rectification, il reste encore une différence inexpliquée de 114,04 € entre l'état de la dette et le compte de gestion. Votre attention est attirée sur la nécessité de l'établissement d'un état de la dette concordant avec les comptes du comptable.

La Chambre prend acte de votre volonté de vous montrer vigilant sur la concordance nécessaire entre l'état de la dette et les comptes du comptable. Elle a en outre bien relevé l'impact financier non négligeable de la mise en œuvre de la compétence voirie qui génère des investissements lourds, un recours massif à l'emprunt, sans dégager de recettes propres, et que cette compétence absorbe 70 % des emprunts contractés. Vous avez fait savoir que l'annuité de la dette par habitant croît, et représente en 2008, 45,51 € et pour 2009 la prévision est de 54,58 €. Vous avez précisé que le ratio intérêts de la dette/dépenses réelles de fonctionnement s'établit en 2008 à 8,4 % et la prévision pour 2009 est de 8 %.

Le coefficient d'intégration fiscale (CIF) de la CCR s'est amélioré sur la période, passant de 12% en 2004 à 29 % en 2007 (36 % en 2008). Le niveau du CIF confirme que la CCR a été entre 2004 et 2007 dans une phase de développement de l'exercice de ses compétences et qu'elle exerce aujourd'hui une part importante des compétences qui lui ont été attribuées. En outre, elle a institué une taxe professionnelle de zone (TPZ) sur la ZAE de Villeteureix à compter de 2009 (délibération du conseil communautaire du 2 octobre 2008). Ainsi, bien que la CCR n'ait pas choisi le système de taxe professionnelle unique, il n'en demeure pas moins que ces éléments concourent à une meilleure intégration fiscale de la CCR.

La CCR bénéficie d'une marge d'autofinancement très limitée. Les recettes proviennent principalement du produit des quatre contributions directes (1,333 M€ en 2007, soit 55,8 % des produits de gestion) et des impôts et taxes perçues, en particulier, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (748 722 € en 2007). La hausse des bases, toutefois moins importantes que la moyenne nationale, et l'augmentation non négligeable, que vous soulignez vous-même, des taux votés par le conseil communautaire ont permis de multiplier le produit fiscal perçu entre 2004 et 2007 par 2,3. Toutefois, le ratio « produit des impositions / population » est élevé (105 en 2006, contre un ratio moyen national de 86 ; 149 en 2007), même si la comparaison des communautés de communes entre elles est délicate.

La CCR a cherché à ajuster d'autres recettes au coût des services, les recettes domaniales, et à « intercommunaliser » les dépenses. Pour les premières, elle actualise périodiquement les tarifs des accueils périscolaires, de location des instruments de musique, et la participation des familles accueillies sur l'aire des gens du voyage. Pour les secondes, elle a mis en place une participation financière des collectivités non membres de l'EPCI, avec le forfait communal pour les élèves domiciliés dans des communes extérieures à l'EPCI et l'ajustement des tarifs du relais « assistantes maternelles » au coût des prestations offertes. Néanmoins, ces recettes représentent une part très modeste des recettes totales de fonctionnement.

En définitive, la CCR dispose de peu de marge de manœuvre au niveau des recettes.

Le niveau des dépenses de la CCR est également élevé, et elles constituent des charges difficilement compressibles. Les dépenses directes liées à l'exercice des compétences, autrement dit, les charges de personnel, les charges à caractère général et les intérêts des emprunts, ont représenté près de 53 % des dépenses totales de fonctionnement en 2007. Les charges de personnel sont les plus importantes (39 % des charges de fonctionnement en 2007). En comprenant les agents mis à disposition issus des différentes communes, la CCR emploie actuellement un total de 47 agents (soit 37 ETP). Le développement des compétences et l'application des mesures réglementaires (actualisation du point d'indice, mesures catégorielles) ont généré des charges de personnel en progression de 28,7 %, entre 2004 et 2007.

Vous avez, toutefois, souligné que cette progression des charges de personnel s'accompagne d'un effort d'optimisation de la gestion des effectifs, afin de mieux maîtriser ces dépenses. Vous avez ainsi cité l'exemple des charges de personnel liées à l'exercice de la compétence « enfance », dont la progression des effectifs est difficilement compressible, relevant de normes d'encadrement obligatoires prévues par les textes (accueil périscolaire) ou du transfert obligatoire des personnels communaux dès lors qu'ils relèvent d'une compétence assumée par la Communauté (cas des agents des écoles), mais pour lesquelles l'EPIC cherche à optimiser la gestion des effectifs.

Les contributions versées par la Communauté de communes aux organismes de regroupement et autres organismes de droit privé et public, constituent près d'un tiers des dépenses de fonctionnement en 2007. Ces dépenses indirectes sont surtout liées à la mise en œuvre des compétences de l'EPCI. En particulier, la contribution au SMCTOM (745 856 € en 2007), qui absorbe 89 % du total des contributions et subventions en 2007, est liée à la compétence « ordures ménagères ». Les autres charges indirectes sont celles liées aux écoles, à l'accueil périscolaire, à l'école de musique, au relais « assistantes maternelles » et à l'aire d'accueil des gens du voyage. En outre, on l'a vu, à compter de 2007, la CCR prend en charge la totalité des frais de fonctionnement de la voirie et des écoles (soit au total 334 039 €) qui relevaient auparavant des communes.

De ce fait, le ratio de rigidité des charges de structure, qui met en évidence les dépenses difficilement compressibles et qui comporte les charges de personnel, les intérêts courus et les contributions obligatoires, est égal à 70,4 % en 2007, ce qui est élevé. Toutefois, certaines dépenses sont atténuées par le versement de produits afférents. Par exemple, la contribution au SMCTOM est totalement couverte par le produit de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

Enfin, les budgets annexes participent à la situation tendue de la CCR, en pesant sur la capacité globale d'autofinancement disponible. La capacité d'autofinancement disponible des budgets consolidés, autrement dit, nette de l'amortissement de la dette en capital, est négative sur l'ensemble des exercices: -239 282 € en 2004; -106 112 € en 2005; -6 324 € en 2006 et -138 234 € en 2007. En effet, outre le budget principal, les budgets annexes « ZAE de Villeteureix » et « assainissement non collectif » ont généré un excédent brut de fonctionnement (produits de gestion – charges de gestion) restreint et donc une capacité d'autofinancement brute ténue qui n'a pas permis pas de couvrir le remboursement en capital de la dette.

La chambre prend acte de la volonté de la Communauté, appuyée par le vice-président chargé des finances et par la commission des finances, de mettre en œuvre des mesures d'assainissement de sa situation financière,, en faveur, d'une part, d'une meilleure maîtrise des dépenses de fonctionnement, par, notamment, une politique groupée des achats, un audit des assurances, la mise en place d'outils de contrôle des achats, l'optimisation des charges salariales ; et en faveur, d'autre part, d'une politique active des recettes, par, notamment, la hausse des recettes domaniales, l'intercommunalisation des dépenses et la mise en place d'une double tarification (Communauté/hors communauté) pour la piscine et le centre de loisirs, ainsi qu'un travail sur la fiscalité.

La chambre prend acte de la volonté de la Communauté d'opérer une pause des investissements notamment des travaux de voirie, et qu'elle souhaite s'engager pour les prochaines années à conditionner sa politique d'investissement aux subventions obtenues et à limiter son recours à l'emprunt à 40 % des projets TTC.

En application des dispositions de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, le présent rapport d'observations définitives de la chambre, accompagné de votre réponse, doit faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de la plus proche réunion de l'assemblée délibérante. Il doit être joint à la convocation de chacun de ses membres et doit faire l'objet d'un débat.

La chambre vous serait obligée de lui faire connaître dans quelles conditions aura été réalisée cette communication.

En outre, j'appelle votre attention sur le fait que ce rapport accompagné de votre réponse deviendra communicable à tout tiers demandeur dès qu'aura eu lieu la réunion précitée.

Je vous informe qu'une copie du présent rapport est transmise à Madame la préfète et au trésorier-payeur général du département de la Dordogne, en application de l'article R. 241-23 du code des juridictions financières.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'expression de ma considération distinguée.

Bernard GIREL
conseiller maître
à la Cour des comptes