

Le président

Bordeaux, le 26/08/2020

Nos références à rappeler :
KSP GD200405 CRC

à

Dossier suivi par : Jean-Pierre Rolland, greffier de la 2^{ème} section
T. : 05 56 56 47 00
Mel. : nouvelleaquitaine@crtc.ccomptes.fr
Contrôle n° 2019-0042
Objet : notification du rapport d'observations définitives relatif au
contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Ribérac
P.J. : 1 rapport

Monsieur le maire de Ribérac
Hôtel de ville
7, rue des Mobiles de Coulmiers
24600 Ribérac

Envoi recommandé avec accusé de réception

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Ribérac concernant les exercices 2013 jusqu'à la période la plus récente ainsi que la réponse qui y a été apportée.

Je vous rappelle que ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à votre assemblée délibérante. Il conviendra de l'inscrire à l'ordre du jour de sa plus proche réunion, au cours de laquelle il donnera lieu à débat. Dans cette perspective, le rapport et la réponse seront joints à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Dès la tenue de cette réunion, ce document pourra être publié et communiqué aux tiers en faisant la demande, dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration.

En application de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, je vous demande d'informer le greffe de la date de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

Par ailleurs, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations et la réponse jointe sont transmis au préfet ainsi qu'au directeur départemental des finances publiques de la Dordogne.

Enfin, j'appelle votre attention sur le fait que l'article L. 243-9 du code des juridictions financières dispose que « dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes ».

Il retient ensuite que « *ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-9* ».

Dans ce cadre, vous voudrez bien notamment préciser les suites que vous aurez pu donner à la recommandation qui est formulée dans le rapport d'observations, en l'assortissant des justifications qu'il vous paraîtra utile de joindre, afin de permettre à la chambre d'en mesurer le degré de mise en œuvre.

Jean-François Monteils



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Commune de RIBÉRAC
(Département de la Dordogne)

Exercices 2013 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 11 mars 2020.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS.....	5
INTRODUCTION.....	6
1 LA PRESENTATION DE LA VILLE.....	7
2 LE PRECEDENT CONTROLE DE LA CHAMBRE	8
3 LA FIABILITE ET LA QUALITE DE LA GESTION COMPTABLE ET BUDGETAIRE.....	9
3.1 La structure budgétaire	9
3.2 La fiabilité des comptes et des documents budgétaires	9
3.2.1 Le transfert de la « zone d’activités Le Puy Est » à la communauté de communes du Pays Ribéracois.....	10
3.2.2 Les rapports d’orientations budgétaires.....	11
3.2.3 Le budget principal.....	12
3.2.4 Le budget annexe abattoir.....	21
3.2.5 Le budget annexe eau / assainissement.....	24
4 LA SITUATION FINANCIERE.....	27
4.1 La formation de l’autofinancement.....	28
4.1.1 Les produits de gestion	28
4.1.2 Les charges de gestion	31
4.1.3 La capacité / le besoin d’autofinancement brut et net.....	33
4.2 Le financement des investissements	34
4.3 Les dépenses d’équipement	36
4.4 La dette.....	37
4.5 La trésorerie	40
4.6 L’appréciation générale de la situation financière de la commune.....	42
5 L’EQUILIBRE ECONOMIQUE ET FINANCIER DE CERTAINS SERVICES PUBLICS COMMUNAUX.....	43
5.1 Le service public industriel et commercial d’abattage d’animaux de boucherie.....	44
5.1.1 Une gestion en régie directe jusqu’au 30 juin 2016.....	44
5.1.2 La création d’une société d’économie mixte à opération unique (SEMOP).....	44
5.1.3 La délégation de service public (DSP)	45
5.1.4 Le déséquilibre structurel du budget annexe	49
5.1.5 Les risques financiers et juridiques « hors bilan » pour la commune	52
5.2 Le service public industriel et commercial de l’assainissement	56
5.2.1 Les résultats du budget annexe	57
5.2.2 Le mode de gestion du service.....	58
5.2.3 Le partage de recettes d’exploitation entre collectivité et fermier.....	59
5.2.4 Le transfert de la compétence assainissement collectif	63
5.3 Le service public cinématographique	63
5.3.1 Le budget annexe du cinéma Max Linder	63
5.3.2 Le déséquilibre structurel du budget annexe « cinéma ».....	64

5.3.3 La mutualisation des charges et des investissements liés au service public cinématographique.....	67
5.4 Le service public industriel et commercial du camping	69
5.5 La question pendante des charges de centralité	70

SYNTHÈSE

Historiquement tendue, la situation financière de la collectivité ne s'est pas améliorée depuis 2013. Cela pose aujourd'hui la question de la soutenabilité budgétaire et financière des comptes de la commune.

Malgré les efforts réalisés sur la période 2013-2018 pour réduire les charges de gestion, leur diminution n'a pas eu d'effet bénéfique durable sur la capacité d'autofinancement de la collectivité, celle-ci ne disposant pas par ailleurs de grandes marges de manœuvres pour augmenter significativement ses produits de gestion. En effet, à l'instar des autres collectivités locales, ses ressources institutionnelles ont baissé (- 32 % entre 2013 et 2018) et le recours à une augmentation des taux de fiscalité locale pour accroître ses ressources fiscales, en baisse de 0,2 % entre 2013 et 2018, semble délicat dans la mesure où ceux-ci sont historiquement et significativement plus élevés que ceux des communes de la même strate de population et surtout de celles des communes limitrophes de Ribérac.

Cette faiblesse de l'autofinancement explique que la collectivité ait eu un besoin de financement cinq années sur six. En conséquence, hormis en 2015, la commune est dans l'obligation d'emprunter pour investir ou de ponctionner lourdement ses ressources stables (ou fonds de roulement).

Or, malgré une diminution de l'encours de dette du budget principal et des budgets annexes de 2 millions d'euros entre 2013 et 2018, celui-ci reste supérieur au montant moyen des communes de même strate de population. Le profil d'extinction de la dette communale en 2019, tous budgets confondus, montre que même en l'absence de nouvel emprunt, hypothèse peu probable, sa dette actuelle ne sera totalement remboursée qu'en 2038.

La commune est ainsi dans une situation financière critique qui appelle de sa part des mesures rapides et vigoureuses de redressement, en particulier une amélioration durable de son autofinancement.

L'exploitation du service public de l'assainissement et de celui de l'abattage d'animaux de boucherie génère à très court terme des risques financiers « hors bilan »¹ considérables susceptibles de placer la commune dans une situation financière inextricable.

En effet, la collectivité a fait réaliser un diagnostic de son réseau d'assainissement collectif : les investissements de mise aux normes à réaliser dans un avenir proche se montent à près de 2,4 M € HT² (hors subventions) dont la part la plus importante est programmée sur la période 2020/2022 (2 051 000 €)¹. La commune ne sera en capacité de franchir ce « mur d'investissements » sans obérer durablement ses équilibres financiers et budgétaires, qu'à la condition que les modalités d'exploitation du service dégagent sur toute la durée du contrat de délégation de service public de l'assainissement des ressources suffisantes pour être en capacité financière de financer les investissements nécessaires. La municipalité envisage d'ores-et-déjà

¹ Risques qui n'apparaissent pas dans les comptes de la commune d'où l'expression « hors bilan ».

² Réponse de l'ordonnateur au rapport d'observations provisoires.

« [-] une augmentation régulière des tarifs d'assainissement collectif sur la période du nouveau contrat de délégation de service public³ ».

En ce qui concerne le service public d'abattage des animaux de boucherie, le conseil municipal de Ribérac a entériné la création en 2016 d'une société d'économie mixte à opération unique (SEMOP) dénommée société ribéracoise d'abattage (SRA) dont la ville est l'actionnaire principal. Le maire en est le président directeur général (PDG) depuis 2016. La SEMOP est chargée, dans le cadre d'une délégation de service public, d'exploiter l'abattoir communal.

La commune est propriétaire du terrain d'assiette ainsi que des bâtiments et des installations fixes. Un budget annexe retrace les dépenses d'entretien et de maintenance de ces biens à la charge principalement de la commune. Ce budget doit s'équilibrer en fonctionnement avec la redevance d'occupation du domaine public versée par le délégataire. En l'espèce, outre des délais excessifs de paiement de la redevance contractuelle par l'exploitant, celle-ci a été unilatéralement réduite d'un tiers en 2017 et passée de 100 000 € à 65 000 €. La chambre régionale des comptes constate que le modèle économique actuel du service public industriel et commercial d'abattage d'animaux de boucherie ne permet pas, en l'état, d'équilibrer le budget annexe abattoir de la commune de Ribérac.

La question de la viabilité à court et moyen terme de la SRA délégataire se pose clairement. Déficitaire depuis sa création, les conditions n'ont jamais été réunies à ce jour, et ne semblent pas pouvoir l'être davantage dans un futur proche, pour que les actionnaires privés en place et/ou de nouveaux actionnaires privés ou publics, portent un projet partagé de développement de l'abattoir. Au contraire, les interrogations existantes quant à la volonté de son principal apporteur de continuer à travailler avec la SRA⁴ n'apportent à cette dernière aucune stabilité, ni lisibilité financière. Cette activité génère en conséquence de manière subséquente un risque financier significatif pour la commune dont l'étendue est difficilement mesurable et pèse directement sur ses autres perspectives d'investissement.

La chambre régionale des comptes constate enfin que les budgets du cinéma d'art et d'essai ainsi que du camping restent financés, notamment par le versement de subventions d'équilibre récurrentes du budget principal de la commune de Ribérac, alors même que leur activité et leurs usagers dépassent le seul périmètre communal. Cela pose la question du partage de certaines charges de centralité avec les communes limitrophes.

Cette mutualisation éventuelle des charges de centralité mais surtout l'évolution des modalités d'intervention du budget communal au bénéfice des services publics industriels et commerciaux constituent les principaux leviers d'un redressement pérenne des finances de la commune aujourd'hui dans une situation critique.

³ Extrait de la réponse du maire de la commune au rapport d'observations provisoires de la chambre régionale des comptes.

⁴ Plusieurs articles de presse du mois de février 2020 font état de la volonté du principal apporteur de la SRA (plus de 40 % des tonnages abattus) de se désengager de l'abattoir de Ribérac dans les mois à venir et de transférer l'abattage de ses animaux de boucherie vers un autre abattoir.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : *poursuivre la fiabilisation de documents budgétaires et comptables (budget principal et budgets annexes). (mise en œuvre en cours)*

Recommandation n° 2 : *clôturer le budget de la « zone d'activités Le Puy Est » et engager le transfert à la communauté de communes du Périgord ribéracois des biens immeubles de la zone d'activités. (mise en œuvre en cours)*

Recommandation n° 3 : *équibrer ses budgets annexes industriels et commerciaux en recettes et en dépenses dans le cadre de la réglementation existante. (refus de mise en œuvre)*

Recommandation n° 4 : *exiger du délégataire la production sans délai des documents prévus au contrat, et rendre compte annuellement au conseil municipal des activités et de l'évolution de la situation financière de la SEMOP. (mise en œuvre en cours)*

INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Ribérac figure au programme 2019 de la chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine.

La lettre d'ouverture du contrôle a été adressée le 8 février 2019 à M. Patrice FAVARD, maire depuis avril 2014 et à M. Rémy TERRIENNE, ordonnateur sur la période examinée de 2013 à avril 2014.

Un entretien d'ouverture de contrôle a eu lieu le 5 mars 2019 avec M. FAVARD.

L'entretien de fin de contrôle a eu lieu avec M. FAVARD le 5 juillet et le 8 juillet 2019 avec M. TERRIENNE.

La chambre régionale des comptes a formulé des observations provisoires lors de sa séance du 18 septembre 2019.

Le maire de Ribérac et président de la SEMOP société ribéracoise d'abattage, le conseil régional de Nouvelle-Aquitaine, le conseil départemental de la Dordogne ont répondu respectivement par courriers du 17 janvier, du 21 janvier, du 20 janvier 2020 et du 26 novembre 2019, aux observations provisoires dont ils étaient destinataires. La communauté de communes du Périgord ribéracois et l'ancien ordonnateur en fonctions jusqu'en mars 2014 n'ont pas répondu.

La chambre régionale des comptes a formulé lors de sa séance du 11 mars 2020 les observations définitives suivantes.

1 LA PRESENTATION DE LA VILLE

Ribérac est une commune du Périgord située aux limites de la Gironde et de la Charente, en zone rurale, au nord-ouest du département de la Dordogne, à 37 kilomètres de Périgueux. Elle compte au recensement 2016 une population de 3 897 habitants contre 4 053 en 2011 soit une baisse de 4 %⁵.

L'aire urbaine s'étend sur les communes de Ribérac, Saint-Martin de Ribérac et Villeteureix. La commune appartient au bassin de vie⁶ de la ville de Ribérac.

La commune, ville centre de la communauté de communes du ribéracois dissoute au 31 décembre 2013, est désormais le siège de la communauté de communes du Périgord ribéracois (CCPR) depuis sa création au 1^{er} janvier 2014. Celle-ci regroupe une population de 20 540 habitants et 44 communes⁷. Outre les communes précitées, la communauté de communes du Périgord ribéracois comprend également une quarantaine de communes peu peuplées avec de très faibles densités de population⁸.

Malgré cette position centrale, la ville centre n'a ni mutualisé⁹, ni créé de service commun¹⁰ avec l'établissement public de coopération intercommunal.

Les indicateurs socio-économiques sont dégradés : le taux de chômage localisé¹¹ est de 19 % en 2015 (dernière période connue) contre 14,6 % au niveau départemental, la part des ménages imposés pour cette même année¹² est de 42,6 % contre 47 % pour la Dordogne et la médiane du revenu disponible par unité de consommation¹³ en 2015¹⁴ est de 18 195 € contre 19 065 € pour le département.

⁵ Source INSEE ; populations légales 2016.

⁶ Source INSEE : le bassin de vie est le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants. Les services et équipements de la vie courante servant à définir les bassins de vie sont classés en 6 grands domaines : - services aux particuliers- commerce- enseignement- santé-sports, loisirs et culture- transports.

⁷ Source : DGCL les comptes des collectivités locales.

⁸ Source Wikipédia, population légale de 2016 : 29 des 44 communes comptent moins de 500 habitants.

⁹ Article L. 5211-4-1 du CGCT.

¹⁰ Article L. 5211-4-2 du CGCT.

¹¹ Source : INSEE : comparateur de territoires – commune de Ribérac (paru le 25 septembre 2018).

¹² Source : INSEE : comparateur de territoires – commune de Ribérac (paru le 25 septembre 2018).

¹³ Source INSEE : une unité de consommation est un système de pondération attribuant un coefficient à chaque membre du ménage et permettant de comparer les niveaux de vie de ménages de tailles ou de compositions différents. Avec cette pondération, le nombre de personnes est ramené à un nombre d'unité de consommation (UC). Pour comparer le niveau de vie des ménages, on ne peut s'en tenir à la consommation par personne. En effet, les besoins d'un ménage ne s'accroissent pas en stricte proportion de sa taille. Lorsque plusieurs personnes vivent ensemble, il n'est pas nécessaire de multiplier tous les biens de consommation (en particulier les biens de consommation durables) par le nombre de personnes pour garder le même niveau de vie. Aussi pour comparer les niveaux de vie des ménages de taille ou de composition différente, on utilise une mesure du revenu corrigé par unité de consommation à l'aide d'une échelle d'équivalence. L'échelle actuellement la plus utilisée (dite de l'OCDE) retient la pondération suivante : 1 UC pour le 1^{er} adulte du ménage ; 0,5 UC pour les autres personnes de 14 ans ou plus ; 0,3 UC pour les enfants de moins de 14 ans.

¹⁴ Source : INSEE – comparateur de territoires – commune de Ribérac (paru le 25 septembre 2018).

Au 31 décembre 2015, la commune compte 538 établissements (contre 529 enregistrés en 2008) dont 353 enregistrés en tant que commerces, transport et services divers et 91 en tant qu'administrations publiques, enseignement, santé et action sociale¹⁵ (contre 97 en 2008).

La commune dispose de structures d'enseignement public (écoles maternelles, primaires, collège et lycée) et privé (de la maternelle au secondaire).

Diverses manifestations culturelles ont lieu, dont l'une des plus importantes, le festival de musique « Fest'in Ribérac » a succédé au festival « Grand Souk » à compter de 2016.

2 LE PRECEDENT CONTROLE DE LA CHAMBRE

Le précédent rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes a été notifié à la commune le 10 septembre 2013 et couvrait la période 2007 à 2012.

La chambre recommandait :

- pour le budget principal : de mesurer la capacité à investir au regard de l'autofinancement pour ramener le ratio d'encours de la dette par habitant au niveau le plus proche du ratio moyen de la strate et de ne pas emprunter au-delà du besoin de financement de ses dépenses d'équipement ;
- pour le budget de l'abattoir : de veiller à respecter les dispositions de l'article L. 2224-2 du code général des collectivités locales (CGCT) en ne prenant pas en charge sur le budget principal des dépenses liées à ce service public industriel et commercial.

Ces recommandations n'ont pas été observées pour les raisons suivantes :

- pour le budget principal, le ratio d'encours de la dette par habitant de la commune se situe à 1 425 € contre 762 € au 31 décembre 2018¹⁶ pour la moyenne des communes de sa strate. Malgré des dépenses d'équipement plutôt faibles (230 € par an et par habitant contre 332 € pour la moyenne des communes de la même strate), celle-ci continue à emprunter davantage qu'elle n'investit pour régulièrement reconstituer son fonds de roulement, abonder sa trésorerie et l'aider à rembourser des annuités d'emprunt au lieu de renouveler son patrimoine ;
- pour le budget de l'abattoir, la commune de Ribérac verse à compter de 2015, date à laquelle la commune a comptabilisé les recettes et les dépenses de l'abattoir sur le budget annexe et non plus sur son budget principal, une subvention d'équilibre au budget annexe. S'il est admis que de tels versements peuvent se justifier, ils répondent néanmoins à des critères précis qui ne sont pas remplis en l'espèce. Ces différents points seront traités aux paragraphes 4.4 et 4.6 du rapport.

¹⁵ Source INSEE : dossier complet – commune de Ribérac (paru le 13 décembre 2018).

¹⁶ Source : fiche AEF de la DGFIP.

3 LA FIABILITE ET LA QUALITE DE LA GESTION COMPTABLE ET BUDGETAIRE

3.1 La structure budgétaire

La commune dispose d'un budget principal et de cinq budgets annexes dans lesquels sont retracées les opérations des différents services publics y compris les services publics industriels et commerciaux :

- le budget de « l'abattoir » ;
- le budget « eau / assainissement » ;
- le budget du « cinéma Max Linder » ;
- le budget « camping municipal » ;
- et le budget de la « zone d'activités le Puy Est » qui n'a pas enregistré d'opération sur la période examinée.

Seule la fiabilité du budget principal de la commune ainsi que des budgets annexes de « l'abattoir » et de « l'eau/assainissement » a été examinée exhaustivement par la chambre régionale des comptes.

3.2 La fiabilité des comptes et des documents budgétaires

La fiabilité des comptes est un préalable indispensable à une juste appréciation de la situation financière d'un organisme public. En conséquence, la chambre a examiné le respect des règles comptables par la commune, en particulier la tenue de son bilan ainsi que la conformité de l'information diffusée aux conseillers municipaux et aux tiers, notamment les administrés, avec la réglementation comptable et budgétaire.

L'article 47-2 de la Constitution précise que « *les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière* ».

Les règles et principes en matière de qualité comptable sont définis par le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique. L'article 56 de ce décret indique que la comptabilité générale retrace l'ensemble des mouvements affectant le patrimoine, la situation financière et le résultat, qu'elle est fondée sur le principe de la constatation des droits et obligations et qu'elle est tenue par exercice s'étendant sur une année civile. Des articles 53 et 57 de ce décret, il résulte que les états financiers doivent refléter une image fidèle du patrimoine, de la situation financière et du résultat à la date de clôture de l'exercice.

La chambre régionale des comptes relève un manque général de fiabilité qui génère un doute sur la sincérité des comptes.

Bien que d'importance variable, les imputations comptables erronées sont nombreuses et souvent anciennes. De ce fait, il n'a pas été possible de procéder à tous les retraitements utiles de nature à fiabiliser l'ensemble des comptes, lesquels ne pourront l'être qu'à l'issue d'un important travail de rapprochement avec le comptable public. En conséquence, la portée des analyses financières subséquentes est nécessairement limitée sans que celle-ci modifie néanmoins l'appréciation générale qui peut être faite de la situation financière de la commune.

L'ensemble des éléments inscrits, en particulier, dans les annexes des comptes administratifs ayant pour but d'éclairer le vote des élus et de leur donner toute information utile sur la gestion de leur collectivité, la chambre rappelle qu'il convient d'y apporter une attention particulière et de s'assurer que ces différents éléments soient fiables, exhaustifs et conformes à ce qui figure aux comptes de gestion.

L'ordonnateur indique dans sa réponse aux observations provisoires, que dans un souci de transparence, des états manuels retraçant l'exacte répartition des emprunts entre la commune et le syndicat intercommunal d'adduction d'eau potable complétaient les annexes des budgets primitifs et des comptes administratifs votés par le conseil municipal¹⁷.

Les tableaux joints à la réponse du maire au rapport d'observations provisoires n'étaient cependant pas inclus dans les annexes des budgets primitifs et des comptes administratifs transmis à la chambre régionale des comptes au cours de l'instruction.

En conséquence, la chambre régionale des comptes recommande à la commune de poursuivre la fiabilisation de l'ensemble de ses documents comptables et budgétaires.

Recommandation n° 1 : poursuivre la fiabilisation des documents budgétaires et comptables (budget principal et budgets annexes).

3.2.1 Le transfert de la « zone d'activités Le Puy Est » à la communauté de communes du Pays Ribéracois¹⁸

Si l'office de tourisme¹⁹ et le CCAS²⁰ ont été transférés au 1^{er} janvier 2014 juridiquement et comptablement, la compétence « gestion des zones d'activité » n'a pas fait l'objet d'un transfert puisque la commune dispose toujours d'un budget annexe « zone d'activités Le Puy Est » à la date d'ouverture du contrôle.

Ce budget aurait dû être clos au 31 décembre 2016 dans le cadre du transfert de la compétence précitée à la nouvelle communauté de communes. L'ordonnateur a indiqué que le

¹⁷ Cf. également infra partie 3.2.2 du présent rapport relatif aux rapports d'orientations budgétaires.

¹⁸ Celle-ci a pris le nom de communauté de communes du Périgord ribéracois (CCPR) depuis peu.

¹⁹ Délibération 10-2014 du 28 janvier 2014, portant transfert de la compétence tourisme à la CCPR.

²⁰ Délibérations 135 et 162 des 29 août et 27 novembre 2013 portant modification des statuts, dissolution et transfert de l'actif du CCAS.

dernier lot avait été vendu en 2019 (signature de l'acte en juillet et versement des fonds en novembre).

La chambre régionale des comptes rappelle que l'article L. 5211-5 III du code général des collectivités territoriales prévoit que : « *dans le cas des zones d'activité économique, les biens immeubles des communes membres peuvent lui être transférés en pleine propriété, dans la mesure où ils sont nécessaires à l'exercice de cette compétence. Les conditions financières et patrimoniales du transfert des biens immobiliers sont décidées par délibérations concordantes de l'organe délibérant et des conseils municipaux des communes membres se prononçant dans les conditions de majorité qualifiée requise pour la création de l'établissement, au plus tard un an après le transfert de compétences* ».

En conséquence, la commune ne disposant plus de la compétence « gestion des zones d'activités » depuis le 1^{er} janvier 2017, la chambre régionale des comptes recommande de transférer à la communauté de communes du Périgord ribéraçais les biens immeubles de la zone et de clôturer dans les meilleurs délais le budget de la « zone d'activités Le Puy Est ».

L'ordonnateur a précisé dans sa réponse au rapport d'observations provisoires que la collectivité avait pris l'attache du comptable afin de procéder en 2020 aux opérations de clôture du budget annexe et que la commune rappellerait par courrier à la communauté de communes « [-] son obligation de prendre la compétence et de procéder [-] au transfert de la zone d'activités Le Puy Est ».

Recommandation n° 2 : clôturer le budget de la « zone d'activités Le Puy Est » et engager le transfert à la communauté de communes du Périgord ribéraçais des biens immeubles de la zone d'activités.

3.2.2 Les rapports d'orientations budgétaires

Les rapports ont été produits pour les exercices 2013 à 2019.

Si, conformément à l'article D. 2312-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT) ces rapports font mention des éléments macro-économiques et donnent des informations relatives à la structure et la gestion de l'encours de dette contractée et des perspectives pour le projet de budget, ils ne présentent pas tous « *les orientations budgétaires envisagées par la commune portant sur les évolutions prévisionnelles des dépenses et des recettes, en fonctionnement comme en investissement. Sont notamment précisées les hypothèses d'évolution retenues pour construire le projet de budget, notamment en matière de concours financiers, de fiscalité, de tarification, de subventions ainsi que les principales évolutions relatives aux relations financières entre la commune et l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont elle est membre.* »

En effet, les rapports précités ne comportent jamais de volet prévisionnel pour le budget principal ainsi que pour les budgets annexes et manquent parfois de précision : par exemple, les développements littéraux, parfois fournis, relatifs aux investissements annuels de la collectivité ne paraissent pas refléter le ratio très bas cité par ailleurs dans chaque rapport d'orientations budgétaires des dépenses d'équipement par habitant de la commune par rapport à d'autres communes comparables.

Il n'est pas davantage fait mention dans les parties consacrées à l'endettement communal, du refinancement d'un prêt structuré en 2017, lequel a eu pour conséquence, au titre de l'indemnité de refinancement, une augmentation du capital restant dû du prêt refinancé de 240 000 €, accroissant encore l'encours de dette. Le maire indique dans sa réponse au rapport d'observations provisoires que si le rapport d'orientations budgétaires (ROB) 2017 ne mentionnait pas le refinancement du prêt structuré en 2017, le conseil municipal avait néanmoins été informé, puisqu'ayant délibéré à deux reprises les 17 et 24 mars 2016 sur le dispositif de refinancement.

Par ailleurs, alors que plus d'un million d'euros d'encours « adduction d'eau potable (AEP) » a été transféré au syndicat intercommunal d'eau potable (SIAEP) du ribéracois au 1^{er} janvier 2016 selon le ROB 2017, les capacités de désendettement de la commune ainsi que les durées d'extinction prévisionnelle de la dette communale mentionnées dans les rapports d'orientations budgétaires 2016 et 2017 ont été calculées sans en tenir compte. La maire précise dans sa réponse précitée que « [-] le tableau relatif au capital restant dû présent dans le ROB 2017 ne tient plus compte de la dette AEP ». Après vérification, aucune mention en ce sens ne figure cependant dans ou avant et après les deux tableaux relatifs au capital restant dû insérés à la page 9 du ROB 2017, contrairement aux tableaux figurant au ROB 2018.

La baisse des taux de fiscalité locale est régulièrement mise en avant depuis 2014 dans les rapports précités sans que l'évolution des taux intercommunaux y soit retracée, alors même que la collectivité indique systématiquement les taux moyens nationaux et départementaux. Seul le ROB 2019 fait apparaître ce comparatif. L'ordonnateur a néanmoins indiqué que l'évolution des taux intercommunaux serait précisée dans tous les ROB à venir. Une comparaison des taux communaux et intercommunaux permet au contribuable communal de savoir si, en définitive, les baisses des taux communaux ne sont pas neutralisées par des augmentations de taux de l'EPCI de rattachement.

La chambre régionale des comptes invite la collectivité à clarifier et enrichir ses rapports d'orientations budgétaires notamment avec des éléments pluriannuels prospectifs, et non plus exclusivement rétrospectifs couvrant tous les budgets de la commune (en particulier, des budgets « abattoir » et « eau/assainissement »), afin que l'ensemble des élus ainsi que les contribuables puissent se faire une meilleure appréciation de la situation financière et budgétaire de la collectivité.

3.2.3 Le budget principal

3.2.3.1 Des flux croisés discordants

Les écritures comptables enregistrées au budget principal et, à l'inverse, dans un budget annexe, nécessitent une écriture comptable en miroir dans l'autre budget. En l'espèce, l'analyse des flux croisés entre le budget principal et les budgets annexes révèle un certain nombre de discordances attestant d'un problème de fiabilité des comptes.

Les anomalies relevées ont été analysées par l'équipe de contrôle et expertisées par le comptable de Ribérac qui a pu donner une explication sur l'ensemble des discordances. Si certaines sont justifiées par l'utilisation de nomenclatures abrégées (budget eau et

assainissement), d'autres en revanche relèvent d'erreurs d'imputation, parfois dans les budgets annexes et parfois dans le budget principal²¹.

3.2.3.2 Le contrôle de l'inventaire avec l'état de l'actif.

L'inventaire fourni par la commune²² n'est pas identique à l'actif communiqué à l'appui du compte de gestion par le comptable.

L'actif produit à l'appui du compte de gestion 2017, signé du maire et du comptable fait mention d'une valeur de l'actif de 30 566 942,86 € ; l'inventaire produit par l'ordonnateur fait mention d'un total de 29 385 787,44 €, soit une différence de 1 181 155,42 € que la commune n'a pas été en mesure de justifier.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur s'est engagé à poursuivre une démarche de fiabilisation de l'inventaire initiée en 2019.

3.2.3.3 Le suivi des immobilisations en cours

L'instruction budgétaire et comptable M14 précise en son tome I que « *le compte 23 « immobilisations en cours » enregistre à son débit les dépenses afférentes aux immobilisations non terminées à la fin de chaque exercice et à son crédit le montant des travaux achevés. En fin d'exercice, le compte 23 fait donc apparaître la valeur des immobilisations qui ne sont pas achevées* ».

Le solde du compte 2313 « construction » s'élève au 31 décembre 2018 à 2 502 096,43 € dont 2 472 068,66 € correspondant à des écritures du 2 décembre 2011 relatives à la modernisation de l'équipement culturel²³. Suite à l'intervention de la chambre régionale des comptes, la commune a indiqué que ces travaux étaient achevés et que les biens avaient été intégrés courant 2019 au compte 21²⁴.

3.2.3.4 La concordance des états de la dette annexés aux documents budgétaires avec les soldes de sortie du compte 16 des comptes de gestion

Compte tenu des éléments déjà mentionnés, un état de comparaison entre les éléments figurant aux comptes administratifs (annexe IV État A2.2) 2017 et 2018 et les soldes des comptes de gestion (comptes 1641 et 1687) a mis en exergue une discordance sur la comptabilisation des emprunts.

²¹ Les flux croisés enregistrent des discordances sur les comptes de liaisons et de rattachement depuis 2016 (22 724 €) liées à la mauvaise comptabilisation du transfert de la compétence « eau », les opérations particulières sont en anomalie sur toute la période (le compte 443 enregistrant les relations financières entre le budget principal et ses budgets annexes dès lors que ceux-ci disposent d'une autonomie financière ce qui n'est pas le cas des BA de Ribérac).

²² Réponse 18 questionnaire n°1.

²³ Actif comptable.

²⁴ Vérification faite à partir de la balance des comptes 2019 : débit du compte 21318 par crédit du compte 2313.

Tableau n° 1 : Discordances compte 16 (compte de gestion et compte administratif au 31 décembre 2018)

<i>montant en €</i>	<i>donnée opale *</i>	<i>Annexe IV. état A2.2 (compte administratif)</i>	<i>différence</i>
<i>LT 100305CO622360011003006</i>	<i>1 072 086,64</i>	<i>1 072 086,64</i>	<i>0,00</i>
<i>5568949</i>	<i>195 838,50</i>	<i>195 838,50</i>	<i>0,00</i>
<i>70001176127</i>	<i>271 263,86</i>	<i>271 263,86</i>	<i>0,00</i>
<i>/5238534-1CDC/83435</i>	<i>100 000,00</i>	<i>100 000,00</i>	<i>0,00</i>
<i>8516505</i>	<i>211 837,17</i>	<i>211 837,17</i>	<i>0,00</i>
<i>9990862</i>	<i>180 385,94</i>	<i>180 385,94</i>	<i>0,00</i>
<i>9990902</i>	<i>351 122,94</i>	<i>351 122,94</i>	<i>0,00</i>
<i>9990931</i>	<i>240 242,04</i>	<i>240 242,04</i>	<i>0,00</i>
<i>A3307159</i>	<i>188 500,14</i>	<i>188 500,14</i>	<i>0,00</i>
<i>A3308081</i>	<i>340 273,13</i>	<i>340 273,13</i>	<i>0,00</i>
<i>A33130IZ</i>	<i>578 172,87</i>	<i>578 172,87</i>	<i>0,00</i>
<i>MIN195572EUR/0196425/001</i>	<i>311 201,90</i>	<i>311 201,90</i>	<i>0,00</i>
<i>MON508448EUR05089680011</i>		<i>1 576 962,44</i>	<i>-1 576 962,44</i>
<i>MON530915EUR0521774001</i>	<i>296 250,00</i>	<i>296 250,00</i>	<i>0,00</i>
<i>Mph225057eur/0232332/001</i>	<i>192 862,78</i>	<i>192 862,78</i>	<i>0,00</i>
<i>pmph 249746-1</i>	<i>1 356 447,15</i>		<i>1 356 447,15</i>
<i>total 1641</i>	<i>5 886 485,06</i>	<i>6 107 000,35</i>	<i>-220 515,29</i>
<i>2012-4602</i>	<i>3 352,23</i>	<i>3 352,23</i>	<i>0,00</i>
<i>total 1687 autres dettes</i>	<i>3 352,23</i>	<i>3 352,23</i>	<i>0,00</i>
<i>TOTAL GENERAL</i>	<i>5 889 837,29</i>	<i>6 110 352,58</i>	<i>-220 515,29</i>

Source : compte de gestion – donnée Opale – compte administratif – tableau CRC

NOTA : Opale est l'outil de suivi de la dette tenu par le comptable public.

Interrogée sur cette différence pour 2017, la commune de Ribérac a indiqué que la discordance provenait du refinancement du prêt MON508448EUR508968001, en ces termes : « l'indemnité de refinancement totale de 240 000 € dont 220 632 € affectés au budget principal

a été intégrée au capital restant dû. Cette somme semble ne pas apparaître dans les données du compte de gestion²⁵».

De la même façon, il existe une discordance entre le compte de gestion qui n'enregistre aucune opération au compte 166 « refinancement de la dette » qui enregistre le remboursement anticipé d'un emprunt auprès d'un établissement financier suivi de la souscription d'un nouvel emprunt, et l'annexe IV état A2.6 du compte administratif qui indique un montant de 220 632 €.

Interrogée sur ce point, la commune indique que : *« ce montant a été porté pour information afin de retracer le refinancement du prêt MPH249746/0263048 dans le cadre de la désensibilisation des emprunts à risque. Les opérations budgétaires correspondantes n'ont été réalisées ni en 2017, ni en 2018, les crédits budgétaires ont été prévus au budget primitif 2019²⁶ ».*

En conclusion, le refinancement de prêt n'a donc pas été enregistré en comptabilité ni en 2017, date du nouveau contrat, ni ultérieurement. Le conseil municipal n'a pas voté des crédits budgétaires en recettes en contrepartie de la dépense nouvelle liée au refinancement précité²⁷.

L'absence de comptabilisation et d'ouverture de crédits budgétaires depuis 2017 impacte nécessairement la fiabilité et la sincérité du budget communal, même si pour 2019 la collectivité a produit les éléments de comptabilisation de ce refinancement et voté les crédits budgétaires suffisants pour émettre les titres et les mandats.

L'ordonnateur ne peut soutenir comme il le fait dans sa réponse au rapport d'observations provisoires *« que la différence entre les états de la dette du compte de gestion et du compte administratif a été justifiée lors du contrôle »* et qu'en conséquence *« le compte administratif est juste et reflète la réalité du compte 16 »*. En effet, la seule mention du refinancement dans une annexe des comptes administratifs 2017 et 2018 ne suffit pas. À défaut d'avoir budgété l'opération de refinancement au cours des exercices 2017 et 2018, les comptes administratifs ne peuvent être considérés comme parfaitement concordants avec les comptes de gestion 2017 et 2018 puisqu'aucun mandat et titre n'avaient été émis et comptabilisés aux comptes de gestion précités.

3.2.3.5 Les engagements et risques hors bilan : les emprunts garantis par la commune

Les garanties d'emprunt sont des engagements hors bilan qui n'affectent pas sa comptabilité. En accordant sa caution à une personne morale de droit public ou privé pour faciliter la réalisation des opérations d'intérêt public, la commune s'engage à rembourser l'emprunt en cas de défaillance du débiteur, à assumer l'exécution de l'obligation, ou à payer à sa place les annuités du prêt garanti. Les conditions de leur mise en œuvre sont codifiées aux articles L. 2252-1 à 5 et D. 1511-30 à 35 du CGCT.

La commune garantit cinq emprunts qui se décomposent comme suit :

²⁵ Réponse question 31 questionnaire n° 2.

²⁶ Réponse questionnaire n° 2 réponse 36.

²⁷ Que cette pénalité soit totalement ou partiellement capitalisée (c'est-à-dire que l'encours de dette soit augmenté à dû concurrence) ou non, cette pénalité se traduit nécessairement par une charge financière à comptabiliser au compte 668 dans la section de fonctionnement du budget de la commune.

Tableau n° 2 : État des emprunts garantis par la commune

Bénéficiaire	Objet de l'emprunt	Capital restant dû au 31 décembre 2017 (en €)	Durée résiduelle
association Ribérac épanouissement	Foyer d'accueil médicalisé	1 359 306	23 ans
association Ribérac épanouissement	Foyer d'accueil médicalisé	102 211	3 ans
Total des emprunts contractés pour des opérations de logement social		1 461 517	
CCAS	Clos de la Charouffle	31 416	0
SEMIPER (2 emprunts)	Immeuble 34 rue du 26 mars et agrandissement Besse et Aupy	- 4 938	0

Source : annexe IV état B1.1 du compte administratif 2017

Sur l'ensemble des emprunts, seuls ceux relatifs à la construction du foyer d'accueil médicalisé restent à rembourser sur des échéances allant de 3 à 23 ans. Les délibérations du 27 juin 2011 et du 12 février 2015 accordant la garantie d'emprunt précisent que celle-ci n'est pas contrainte par les dispositions et les ratios prudentiels s'appliquant dans le cadre de l'article L. 2252-1 du CGCT²⁸.

La commune a indiqué qu'aucun contrôle n'était réalisé sur cet engagement hors bilan.

Toutefois, en ce qui concerne le foyer d'accueil médicalisé, la collectivité a précisé que l'association des parents et amis de personnes handicapées mentales de Périgueux (APEI) le gère désormais en lieu et place de l'association « Ribérac épanouissement » ; selon la commune,

²⁸ « Une commune ne peut accorder à une personne de droit privé une garantie d'emprunt ou son cautionnement que dans les conditions fixées au présent chapitre.

Le montant total des annuités, déjà garanties ou cautionnées à échoir au cours de l'exercice, d'emprunts contractés par toute personne de droit privé ou de droit public, majoré du montant de la première annuité entière du nouveau concours garanti, et du montant des annuités de la dette communale, ne peut excéder un pourcentage, défini par décret, des recettes réelles de la section de fonctionnement du budget communal ; le montant des provisions spécifiques constituées par la commune pour couvrir les garanties et cautions accordées, affecté d'un coefficient multiplicateur fixé par décret, vient en déduction du montant total défini au présent alinéa.

Le montant des annuités garanties ou cautionnées au profit d'un même débiteur, exigible au titre d'un exercice, ne doit pas dépasser un pourcentage, défini par décret, du montant total des annuités susceptibles d'être garanties ou cautionnées en application de l'alinéa précédent.

La quotité garantie par une ou plusieurs collectivités territoriales sur un même emprunt ne peut excéder un pourcentage fixé par décret.

Les dispositions de l'alinéa précédent ne sont pas applicables aux garanties d'emprunts ou cautionnements accordés par une commune aux organismes d'intérêt général visés aux articles 200 et 238 bis du code général des impôts.

Aucune stipulation ne peut faire obstacle à ce que la mise en jeu des garanties ou cautions accordées par une commune porte, au choix de celle-ci, soit sur la totalité du concours, soit sur les annuités déterminées par l'échéancier contractuel. »

l'APEI offrirait toute garantie de surface et solidité financière, le risque d'activation de sa garantie bancaire serait en conséquence insignifiant.

La chambre régionale des comptes invite néanmoins la collectivité à suivre ses engagements hors bilan en demandant aux organismes disposant d'une garantie tout élément susceptible de s'assurer de leur bonne santé financière. En effet, en cas de risque avéré, la commune devrait constituer des provisions de nature à lisser budgétairement l'éventuelle garantie à honorer.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, le maire de la commune s'est engagé chaque année à solliciter l'association des parents et amis de personnes handicapées mentales de Périgueux (APEI) afin que celle-ci lui communique les documents nécessaires à l'évaluation de leur situation financière et des risques éventuels subséquents pour la commune.

3.2.3.6 La constitution des provisions

L'instruction budgétaire et comptable M14 précise que « ces provisions sont destinées à couvrir des risques et des charges nettement précisées quant à leur objet et que des événements survenus ou en cours rendent probables ».

Sur le compte de gestion 2017, deux montants figurent en balance de sortie des comptes 15 « provisions pour risques et charges » :

- l'un pour 1 500 € imputé au compte 1511 « provision pour litige », présent dans la comptabilité depuis 2015 ;
- l'autre pour 46 500 € imputé au compte 1581 « autres provisions pour charge ».

En outre, une reprise de 110 000 € est intervenue sur ce même exercice.

Sur le compte administratif figurent les montants suivants :

Tableau n° 3 : État A4 de l'annexe IV

Nature de la provision	Montant de la provision de l'exercice			Montant des reprises		SOLDE
PROVISIONS BUDGÉTAIRES						
Provisions pour risques et charges	0,00		0,00	0,00	0,00	0,00
Provisions pour dépréciation	0,00		0,00	0,00	0,00	0,00
TOTAL PROVISIONS BUDGÉTAIRES	0,00		0,00	0,00	0,00	0,00
PROVISIONS SEMI-BUDGÉTAIRES						
Provisions pour risques et charges	0,00		0,00	0,00	0,00	0,00
- remplacement de la balayeuse	0,00	15/04/2016	110 000,00	110 000,00	110 000,00	0,00
- déficit du budget annexe ZAA Puy Est	8 000,00	13/04/2017	30 000,00	38 000,00	0,00	38 000,00
- travaux immeuble 32, rue du Four	9 000,00	13/04/2017	0,00	9 000,00	0,00	9 000,00
- sinistre mur du château	8 500,00	13/04/2017	0,00	8 500,00	0,00	8 500,00
Provisions pour dépréciation	0,00		0,00	0,00	0,00	0,00
- impayés de loyers Haras de Papalis	0,00	15/04/2016	30 500,00	30 500,00	30 500,00	0,00
TOTAL PROVISIONS SEMI-BUDGÉTAIRES	25 500,00		170 500,00	196 000,00	140 500,00	55 500,00

Source : compte administratif 2017

Interrogée sur ces écritures, la commune a indiqué que la somme de 1 500 € correspondait à « un problème sur la chaufferie bois et que le risque ne s'était pas réalisé ».

Toutefois, la constatation de l'absence de risque n'avait donné lieu en 2018 à aucune reprise de ce montant dans les écritures comptables enregistrées au compte de gestion.

L'ordonnateur a précisé dans sa réponse au rapport d'observations provisoires que les provisions constituées pour un sinistre éventuel sur la chaufferie bois (1 500 €) et la couverture du déficit prévisionnel de l'opération d'aménagement de la zone d'activités du Puy Est (38 000 €) feraient l'objet d'une reprise au budget 2020, le risque ne s'étant pas réalisé dans le premier cas et la clôture du budget se faisant dans le second.

Par ailleurs, réalisée entre 2012 et 2016, la constitution d'une provision de 110 000 € pour le remplacement d'une balayeuse est inappropriée. En effet, le remplacement futur d'un bien meuble se fait par le biais de la procédure d'amortissement et la comptabilisation annuelle de dotations aux amortissements²⁹ et non par le biais du provisionnement.

Bien que l'ordonnateur ait précisé que « *cette méthode comptable ait permis l'acquisition du matériel* », c'est-à-dire la constitution d'une réserve budgétaire, la chambre régionale des comptes tient à rappeler qu'en matière de provision, les règles comptables sont reprises dans les tomes 1 et 2 de l'instruction budgétaire et comptable M14 ; qu'au cas d'espèce, il n'est pas autorisé qu'une collectivité puisse procéder à un provisionnement pour l'acquisition de matériel. En effet, la dépréciation d'un actif ou d'un bien meuble est irréversible, alors que le provisionnement n'est a contrario jamais définitif.

3.2.3.7 L'amortissement des charges à répartir³⁰

L'instruction budgétaire M14 prévoit que « *Qu'elles soient capitalisées ou non, les indemnités de renégociation de la dette imputées au compte 668 « Autres charges financières » peuvent faire l'objet d'un étalement sur une période ne devant pas excéder la durée de l'emprunt initial restant à courir avant la renégociation, sauf si le nouvel emprunt est d'une durée inférieure à celle de l'emprunt initial. Par ailleurs, si une restructuration de dette concernant plusieurs emprunts est assortie d'une indemnité globale, l'étalement de cette indemnité doit être réalisé sur la durée pondérée restant à courir des différents emprunts avant renégociation, ou sur la durée du nouvel emprunt si celle-ci est plus courte. Le compte 4817 est débité en fin d'exercice du montant de ces pénalités par le crédit du compte 796 « Transferts de charges financières » au vu d'un mandat et d'un titre de recettes établis par l'ordonnateur (opération d'ordre budgétaire). À la fin de chaque exercice, le compte 6862 « Dotation aux amortissements des charges financières à répartir » est débité par le crédit du compte 4817. Ce mécanisme s'applique également aux pénalités de remboursement anticipé liées au refinancement de la dette (cf. commentaire du compte 166). Lorsque les indemnités de renégociation ne sont pas capitalisées mais étalées par intégration dans le montant des intérêts du nouvel emprunt, l'opération se traduit par l'émission d'un mandat au compte 668 (cf. commentaire de ce compte)³¹ ».*

L'état A8 relatif au détail des charges à répartir du compte administratif de 2017 n'est pas renseigné alors même qu'un montant de 25 830,28 € figure en solde de sortie des balances 2017 et 2018. Aucune écriture comptable n'a donc été enregistrée en 2018 sur ce compte.

²⁹ Constatation de l'amortissement au débit du compte 68 et dotation de l'amortissement au crédit du compte 28.

³⁰ Compte 4817 à mouvementer.

³¹ Instruction budgétaire et comptable M14 tome 1.

L'ordonnateur a confirmé dans sa réponse au rapport d'observations provisoires le constat de la chambre régionale des comptes tout en apportant la preuve que ces écritures d'étalement des indemnités de renégociation de l'emprunt structuré ont été régularisées en juillet 2019 pour les exercices 2018 et 2019.

3.2.3.8 La régularité du versement de subventions aux budgets annexes

L'article L. 2224-2 du CGCT interdit aux communes de prendre en charge dans leur budget propre des dépenses au titre des services publics industriels et commerciaux (SPIC). Le conseil municipal est néanmoins autorisé à décider une telle prise en charge lorsque celle-ci est justifiée par l'une des trois raisons limitativement énoncée par le code³², étant précisé que, dans ce cas, la subvention doit revêtir un caractère exceptionnel. La décision du conseil municipal doit en outre faire l'objet, à peine de nullité, d'une délibération motivée. Celle-ci doit fixer les règles de calcul et les modalités de versement des dépenses du service prises en charge par la commune, ainsi que le ou les exercices auxquels elles se rapportent. En aucun cas, cette prise en charge ne peut se traduire par la compensation pure et simple d'un déficit d'exploitation.

Quatre délibérations ont été produites pour justifier du versement des subventions d'équilibre du budget principal aux budgets annexes.

Les montants de ces subventions sont détaillés par année, en tenant compte pour les années 2013 à 2017 des montants réellement versés, différents des montants prévus sur les délibérations, sans qu'il soit possible à ce stade de connaître les montants réellement versés pour ces deux dernières années.

³² « 1° Lorsque les exigences du service public conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement ; 2° Lorsque le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'utilisateurs, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs ; 3° Lorsque, après la période de réglementation des prix, la suppression de toute prise en charge par le budget de la commune aurait pour conséquence une hausse excessive des tarifs. »

Tableau n° 4 : Montant des subventions supportées par le budget principal

En €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	total
Budget assainissement	31 351	31 351	31 351	238 150 ³³	0	78 457	69 296	479 956
Budget abattoir	0	0	119 200	18 204 ³⁴	89 450 ³⁵	136 736	105 150	468 740
Budget cinéma	100 000 ³⁶	90 000 ³⁷	97 000 ³⁸	90 000 ³⁹	70 370 ⁴⁰	96 147	98 567	642 084
Budget camping	SO	SO	38 600 ⁴¹	23 000 ⁴²	16 359 ⁴³	9 605	0	87 564
Budget zone activité	0	0	0	0	0	38 464	38 465	76 930
Total	131 351	121 351	286 151	369 354	176 179	359 409	311 478	1 755 274

Sources : 2013 à 2017 comptes de gestion – 2018 et 2019 délibérations⁴⁴ du conseil municipal car comptes de gestion non disponibles – tableau et arrondis CRC

Le caractère industriel et commercial d'une activité ne dépend pas de la personnalité juridique, publique ou privée, du gestionnaire du service et le subventionnement d'une activité commerciale ne saurait avoir un caractère pérenne. La distinction entre service public administratif (SPA) et service public industriel et commercial (SPIC) a été confirmée par le Conseil d'État⁴⁵ qui dégage trois critères pour qualifier la nature du service : l'objet du service, l'origine des ressources et ses modalités de fonctionnement.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, le maire conteste les constats de la chambre régionale des comptes en soulignant que la commune ne subventionne nullement une activité privée mais son budget annexe administratif. La chambre régionale des comptes maintient son analyse dans la mesure où la fixation de la redevance pour occupation du domaine public à un niveau très en-deçà du montant requis pour assurer durablement l'équilibre budgétaire de son budget annexe constitue belle et bien une aide indirecte versée à l'exploitant. La société ribéracoise d'abattage (SRA) ne perçoit pas ici une aide sous forme d'une subvention en numéraire à comptabiliser en recette dans ses comptes mais celle-ci se traduit par une diminution de ses charges d'exploitation ; objectif économique d'ailleurs confirmé par le maire dans la réponse précitée afin que la SRA « [-] puisse entamer son redressement⁴⁶ ».

³³ Mandat 2145 : 238 150 €.

³⁴ Mandat 2146 : 13 204 € mandat 2157 : 5 000 €.

³⁵ Mandat 2414 : 89 450 €.

³⁶ Mandat 2083 imputation 65737 CDG 2013.

³⁷ Mandat 1977 imputation 65737 CDG 2014.

³⁸ Mandat 2022 : 93 000 € ; mandat 2032 : 4 000 €.

³⁹ Mandat 2147 : 90 000 €.

⁴⁰ Mandat 2415 : 70 370 €.

⁴¹ Mandat 2023 : 38 000 € ; mandat 2029 : 600 €.

⁴² Mandat 2148 : 23 000 €.

⁴³ Mandat 2416 : 16 358,76 €.

⁴⁴ Délibérations du 13 avril 2018 et du 12 avril 2019 (pour mémoire délibérations du 15 avril 2016, du 13 avril 2017).

⁴⁵ CE Assemblée 16 novembre 1956 « union syndicale des industries aéronautiques ».

⁴⁶ Cf. page 12 de la réponse du maire.

Si le versement des subventions est prévu formellement par des délibérations votées par le conseil municipal, ces dernières⁴⁷ ne répondent pas aux exigences réglementaires rappelées ci-dessus. Le budget principal de la collectivité ne peut, en particulier, verser des subventions d'équilibre au budget annexe abattoir en s'exonérant de la réglementation précitée au seul motif que l'exploitation du service public industriel et commercial d'abattage des animaux de boucherie est assurée depuis le 1^{er} janvier 2017 par une société de droit privé dans le cadre d'une délégation de service public. Les dépenses et les recettes d'exploitation du service public n'étant désormais plus comptabilisées, à juste titre, dans le budget annexe de la commune, la commune en déduit, à tort, que son budget a depuis 2017 un caractère purement administratif l'autorisant sans aucune restriction, ni limitation dans le temps, à verser des subventions d'équilibre à l'exploitant.

Par ailleurs, la chambre régionale des comptes constate qu'en 2003, par la délibération n° 02-2003 du 27 février 2003, la commune a décidé le principe du versement d'une subvention à son budget annexe « eau-assainissement » pour l'aider chaque année jusqu'en 2022, à hauteur de 31 351 €, à rembourser une annuité d'emprunt d'un prêt inscrit au budget annexe mais ayant servi à financer en partie des travaux d'eaux pluviales (investissements relevant du budget principal). Si, dans son principe, le remboursement n'est pas contestable, celui-ci ne peut se faire par le biais du versement d'une subvention mais par des écritures au débit du compte 27 et au crédit du compte de liaison 181⁴⁸.

La chambre régionale des comptes recommande à la commune d'équilibrer ses budgets annexes industriels et commerciaux en recettes et en dépenses dans le cadre de la réglementation existante.

Recommandation n° 3 : équilibrer ses budgets annexes industriels et commerciaux en recettes et en dépenses dans le cadre de la réglementation existante.

3.2.4 Le budget annexe abattoir

3.2.4.1 Le contrôle de l'inventaire tenu par l'ordonnateur

L'inventaire a été produit à la date du 31 décembre 2017.

L'état de l'actif et l'inventaire sont discordants de 82 113,60 €. La commune a précisé que les participations (compte 261 pour 45 000 € et 59 062,50 €) n'étaient pas enregistrées à leur inventaire du fait du reste à verser au titre de l'apport au capital (19 687,50 € versés en 2018)⁴⁹ et que les diverses différences étaient liées à des valeurs discordantes soit d'acquisition soit de comptabilisation des amortissements.

⁴⁷ Délibération du 12 avril 2019.

⁴⁸ Site : collectivites.locales.gouv.fr ; fiabilité des comptes fiche n° 2 : affectation services non dotés de la personnalité morale.

⁴⁹ Conformément à l'article 7 des statuts de la SEMOP.

**Tableau n° 5 : Discordances entre l'actif comptable et l'inventaire au 31 décembre 2017 du BA
« abattoir »**

article	n° inventaire	nature	montant de l'actif comptable	montant de l'inventaire	différence
C/261		participation SEMOP	45 000,00	0,00	45 000,00
C/261		participation SEMOP	59 062,50	0,00	59 062,50
C/2154	n°10	éléments frigorifiques	15 946,89	15 911,90	34,99
C/2151	2011/0007	annonce marché bouverie	0,00	40,00	-40,00
C/2131	2012/0003	atelier découpe	4 924,00	4 294,00	630,00
C/21311	2017/0001	travaux habillage parois quais	18 910,00	18 768,00	142,00
C/2131	n°4	travaux bâtiment abattoir	108 665,72	131 381,61	-22 715,89
		TOTAL	252 509,11	170 395,51	82 113,60

Source : état de l'actif joint au compte de gestion et inventaire 2017 fourni par l'ordonnateur – tableau CRC

La chambre régionale des comptes invite la collectivité à se rapprocher du comptable afin que l'inventaire et l'état de l'actif du budget annexe « abattoir » soient concordants.

L'ordonnateur a précisé dans sa réponse au rapport d'observations provisoires qu'un travail de mise en concordance serait réalisé avec la trésorerie.

3.2.4.2 La concordance des états de la dette, annexés aux documents budgétaires avec le solde de sortie du compte 16 du compte de gestion du budget annexe « abattoir »

Les états de la dette annexés au compte administratif sont discordants des montants figurant au solde du compte 16 du compte de gestion au 31 décembre 2017.

Tableau n° 6 : Discordances du capital restant dû figurant sur l'annexe A1.2 du compte administratif et le solde des comptes 16 figurant au compte de gestion 2017

En €	Compte de gestion du budget abattoir	Annexe A1.2 du CA budget annexe abattoir	Différences
1641 emprunts	970 598,73	769 487,05	201 111,68
16884 intérêts sur emprunts	3 227,13	0	3 227,13

Source : compte de gestion et compte administratif 2017 – tableau CRC

La commune a indiqué que s'agissant d'un prêt transférable à terme à la SEMOP, l'emprunt relatif à l'atelier de salage souscrit en 2016 pour un montant de 230 000 €, comptabilisé au compte 1641, ainsi que le remboursement intervenu en 2017 (pour la part du

capital du second semestre 2016 et le premier semestre 2017) à ce titre et comptabilisé aux comptes 276 et 249, n'avaient pas été intégrés dans l'annexe A.1.2 du compte administratif⁵⁰.

Ainsi, cet emprunt était comptabilisé au compte 1641 pour 230 000 € et non sur le compte de tiers dédié. La novation conclue avec la caisse régionale de crédit agricole mutuel Charente-Périgord, formalisant le transfert à la SEMOP des droits et obligations du contrat de prêt précité, n'avait pas été transcrite dans les écritures du comptable à l'ouverture du contrôle. La collectivité a néanmoins régularisé ces écritures en août 2019 comme le prouve l'extrait du logiciel comptable de la commune, joint à la réponse de l'ordonnateur au rapport d'observations provisoires.

3.2.4.3 Les travaux de modernisation de l'abattoir réalisés pour compte de tiers.

Les comptes 458 « opérations sous mandat » sont des comptes budgétaires qui enregistrent des opérations qui seront équilibrées en recettes et en dépenses et n'auront donc pas d'impact budgétaire in fine.

L'article 2.1 de la délégation de service public prévoyait que la première tranche des travaux de modernisation de l'abattoir d'un montant de 311 000 € HT serait portée par la commune. Au 31 décembre 2018, les opérations étaient partiellement comptabilisées aux comptes 4581 et 4582. En effet, si le montant des dépenses correspondait bien aux dépenses exposées, en revanche le montant des recettes était seulement de 54 414 € correspondant au versement d'une subvention d'investissement ; recettes insuffisantes pour pouvoir solder cette opération pour compte de tiers.

Tableau n° 8 : Évolution des comptes 458 « opérations sous mandat »

En €	2016	2017	2018
A – solde du compte 4581 dépenses	261 479,79	311 018,67	311 018,67
B- solde du compte 4582 recettes	54 414,06	54 414,06	54 414,06
Écart	207 065,73	256 604,61	256 604,61

Source : comptes de gestion – tableau CRC

Ainsi que l'atteste le document joint à la réponse de l'ordonnateur au rapport d'observations provisoires, en 2019, le compte de recettes 4582 a été abondé par l'emprunt souscrit et précédemment comptabilisé par erreur au compte 16 du budget communal et par une participation du budget annexe d'un montant de 26 604,61 € au financement de l'opération par débit du compte 674 ; permettant ainsi de solder l'opération à la fin de l'exercice 2019.

3.2.4.4 Les comptes de bilan

La convention précise en son article 5 que « l'ensemble des immeubles, installations et matériels est mis à disposition du délégataire » et, « qu'un état des lieux sera établi

⁵⁰ Réponse courriel du 6 mai 2019.

contradictoirement à la prise d'effet du contrat » et, en son article 14, que « la collectivité délégante, propriétaire des immeubles est responsable des travaux d'entretien et réparations concernant le clos et le couvert, à l'exclusion des travaux d'extension, de modernisation et d'embellissement. Le délégataire fait effectuer régulièrement et à ses frais tous les travaux de gros entretien et de réparation des biens – à l'exclusion de ceux incombant à la collectivité propriétaire -, afin de les maintenir en permanence en bon état d'usage ou de fonctionnement ».

En application notamment de l'article 2.2 de la délégation de service public, la mise à disposition de biens et d'équipements au fermier aurait dû faire l'objet d'une comptabilisation au compte 241 du budget annexe « abattoir ». Or, au 31 décembre 2018, aucun bien n'est enregistré à ce compte au profit du fermier.⁵¹

Les biens ainsi mis à disposition et qui devront faire l'objet d'un renouvellement par le fermier, devront donc être inventoriés ; il conviendra alors de faire signer contradictoirement par la SEMOP ce document, afin que les écritures comptables de mise à disposition soient réalisées dans les meilleurs délais.

Le maire de la commune de Ribérac également président-directeur général de la SEMOP indique que les écritures comptables de mise à disposition seront réalisées avec l'aide du comptable public.

3.2.5 Le budget annexe eau / assainissement

3.2.5.1 Un seul budget pour la gestion de deux services publics

Le service de distribution d'eau et le service d'assainissement constituent deux activités distinctes qui doivent être retracées chacune dans un budget distinct. Toutefois, en application de l'article L. 2224-6 du code général des collectivités territoriales, « *les communes de moins de 3 000 habitants et les EPCI dont aucune commune membre n'a plus de 3 000 habitants peuvent établir un budget unique de ces services s'ils sont soumis aux mêmes règles d'assujettissement à la taxe sur la valeur ajoutée et si leur mode de gestion est identique*⁵² ».

S'agissant de la commune de Ribérac, dont la population est supérieure à 3 000 habitants, cette possibilité n'était donc pas offerte sur la période de contrôle.

3.2.5.2 Le transfert de la compétence « eau »

Cette compétence « eau » est scindée en une compétence « eaux pluviales » et une compétence « eau potable ». Cette dernière a été transférée au 1^{er} janvier 2016 au syndicat intercommunal d'adduction d'eau potable du pays ribéracois (SIAEP du pays ribéracois) par délibérations n° 111-2015 du 15 octobre 2015 et n° 128-2015 du 8 décembre 2015. Celui-ci a repris à son compte la DSP en cours.

⁵¹ Instruction budgétaire et comptable M4 tome 2 cadre comptable. ; site collectivités locales fiche 7 la mise en concession et la mise en affermage M4 (rubrique fiabilité des comptes suivi de l'actif immobilisé)

⁵² Site des collectivités locales :

https://www.collectivites-locales.gouv.fr/leau-et-l'assainissement#_RefHeading_392_679210132

Cette compétence était antérieurement gérée en délégation de service public et suivie au sein du budget « eau / assainissement. ». Le maire de la commune indique dans sa réponse aux observations provisoires que la compétence « eaux pluviales » est en revanche exercée en régie par la commune et suivi financièrement dans le budget principal. Toutefois, en l'absence d'un réseau séparatif « assainissement » et « eaux pluviales », le délégataire du service public de l'assainissement était jusqu'en 2019 chargé, en application de l'article 1.3 du contrat de délégation, d'effectuer « [-] les prestations d'entretien liées au caractère pluvial du système d'assainissement unitaire ».

Une délibération pour modifier le nom du budget annexe a été prise le 3 janvier 2016 et devrait être mise en œuvre par les services de la direction départementale des finances publiques pour être active sur l'outil de gestion Hélios.

3.2.5.3 La traduction comptable et budgétaire du transfert de la compétence « eau »

L'annexe jointe à la délibération du SIAEP du bassin ribéracois du 9 février 2016, a servi de base à des écritures comptables irrégulières.

En effet, s'agissant d'une compétence transférée, il convenait dans un premier temps de faire remonter l'intégralité des écritures relatives à la compétence « eau » dans le budget principal et de comptabiliser dans un second temps les éléments qui devaient être transférés du budget principal au budget du syndicat, conformément aux instructions budgétaires et comptables M49 abrégée et M14.

En méconnaissant ce schéma, plusieurs irrégularités comptables ont été réalisées : les transferts des soldes des comptes 1068 « autres réserves », 181 « compte de liaison », 4511 « compte de rattachement avec le budget principal » n'auraient pas dû être réalisés. En outre, la sortie des immobilisations des comptes 21 « immobilisations corporelles » sans contrepartie d'inscription aux comptes 24 « immobilisations affectées, concédées, affermées ou mises à disposition » consiste à « transférer » comptablement les biens en pleine propriété au SIAEP, ce qui juridiquement n'est pas le cas, puisqu'aucun des réseaux n'a fait l'objet d'un transfert de propriété⁵³.

La chambre régionale de comptes invite en conséquence la commune à prendre l'attache de son comptable public ainsi que de la collectivité affectataire pour procéder à la correcte comptabilisation des opérations de transfert selon les schémas décrits dans les instructions budgétaires et comptables M14 et M49, rappelés dans le guide comptable et budgétaire des opérations patrimoniales⁵⁴.

L'ordonnateur s'est engagé dans sa réponse au rapport d'observations provisoires à régulariser en 2020, en lien avec le comptable public, les écritures liées au transfert en 2016 de la compétence eau à un syndicat intercommunal.

⁵³ Fiche 316 « les spécificités du transfert des SPIC » - guide de l'intercommunalité DGCL DGFIP.

⁵⁴ Site <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/suivi-lactif-immobilise-0>

3.2.5.4 La compétence assainissement

3.2.5.4.1 L'état de l'actif (comptable) et l'inventaire (ordonnateur)

Les états fournis par l'ordonnateur et ceux joints aux comptes de gestion arrêtés au 31 décembre 2017 font ressortir des discordances d'imputation comptable avec l'actif et la comptabilité du compte de gestion.

Comme pour les autres budgets, la chambre régionale des comptes invite la collectivité à se rapprocher du comptable pour que les différents états fournis soient concordants.

Tableau n° 9 : Rapprochement de la comptabilisation des biens entre actif et inventaire au 31 décembre 2017

<i>en €</i>	Actif	inventaire	différences
<i>comptes</i>			
203	800,31	0,00	800,31
211	3 382,39	3 382,39	0,00
213/2813	96 184,64	96 184,64	0,00
2156/28156	2 207 507,62	110 582,68	2 096 924,94
21561	0,00	2 098 311,22	-2 098 311,22
2157	0,00	18 913,85	-18 913,85
2158/28158	5 989 359,39	4 725 613,14	1 263 746,25
2315	101 876,83	1 247 551,00	-1 145 674,17
261	329,29	0,00	329,29
2763	599 944,28	0,00	599 944,28
TOTAL	8 999 384,75	8 300 538,92	698 845,83

Source : compte de gestion, actif et inventaire – tableau CRC

Si certaines discordances sont liées à des imputations comptables trop développées, d'autres concernent des montants non-inscrits à l'inventaire qu'il conviendra de rectifier.

L'ordonnateur s'est engagé dans sa réponse aux observations provisoires à mettre en concordance, avec le concours du comptable public, l'état de l'actif tenu par le comptable public avec l'inventaire tenu par l'ordonnateur.

3.2.5.4.2 Une absence de mise à disposition des biens au délégataire

La délégation signée en 2008 prévoit la mise à disposition « *des biens matériels ou immatériels appartenant à la collectivité et mis gratuitement à disposition du délégataire en début ou en cours du contrat*⁵⁵ ».

Or, à ce jour, aucun bien n'est mis à disposition du délégataire, les biens étant toujours comptabilisés au compte 2158.

L'ordonnateur s'engage dans sa réponse aux observations provisoires à procéder en 2020 aux régularisations nécessaires.

3.2.5.4.3 La concordance des états de la dette, annexés aux documents budgétaires, avec les soldes de sortie des comptes 16 du compte de gestion.

Une discordance est à noter entre les éléments qui figurent en annexe du compte administratif⁵⁶ et le compte de gestion.

Tableau n° 10 : Discordance des informations portées au compte administratif au regard de la comptabilité (compte de gestion) au 31 décembre 2018

<i>en €</i>	compte de gestion	compte administratif	différence
1641	2 821 592,82	2 840 219,61	-18 626,79
1687	93 612,24	93 612,24	0,00

Source : compte de gestion et compte administratif - tableau CRC

Si un emprunt est réparti sur plusieurs budgets, ce qui a été le cas sur la période contrôlée, il convient de s'assurer de la correcte comptabilisation de ces éléments dans chaque budget, comme rappelé supra.

4 LA SITUATION FINANCIERE

L'analyse qui suit porte sur le budget principal de la commune.

⁵⁵ Article 2.1.1 biens de la collectivité de la DSP signée en 2008.

⁵⁶ Annexe IV état A1.2.

4.1 La formation de l'autofinancement

4.1.1 Les produits de gestion

Si les ressources fiscales propres ont diminué de 22,75 % entre 2013 et 2018, essentiellement en raison du transfert de la fiscalité professionnelle à l'intercommunalité en 2014, lors de la création de la communauté de communes du Périgord ribéracois (CCPR) à fiscalité professionnelle unique, cette baisse (- 836 786 €) a été en partie compensée par l'augmentation de la fiscalité reversée par l'EPCI via l'attribution de compensation (+ 774 514 €).

À périmètre constant, les ressources fiscales propres n'ont cependant diminué que 0,12 % entre 2014 et 2018.

Tableau n° 11 : Les ressources fiscales propres

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne	Variation 2018/2013
Impôts locaux nets des restitutions	3 102 960	2 375 686	2 453 202	2 348 335	2 305 652	2 410 200	-4,93 %	-22,33 %
+ Taxes sur activités de service et domaine	34 145	34 123	33 037	33 540	34 159	33 202	-0,56 %	-2,76 %
+ Taxes sur activités industrielles	55 298	52 843	49 591	39 839	61 369	51 271	-1,50 %	-7,28 %
+ Autres taxes (dont droits de mutation à titre onéreux, DMTO)	37 049	34 905	43 716	42 669	40 443	0	-100 %	-100 %
= Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	3 229 451	2 497 557	2 579 546	2 464 383	2 441 623	2 494 674	-5,03 %	-22,75 % (- 0,12 % 2018/2014)

Source : compte de gestion – tableau CRC

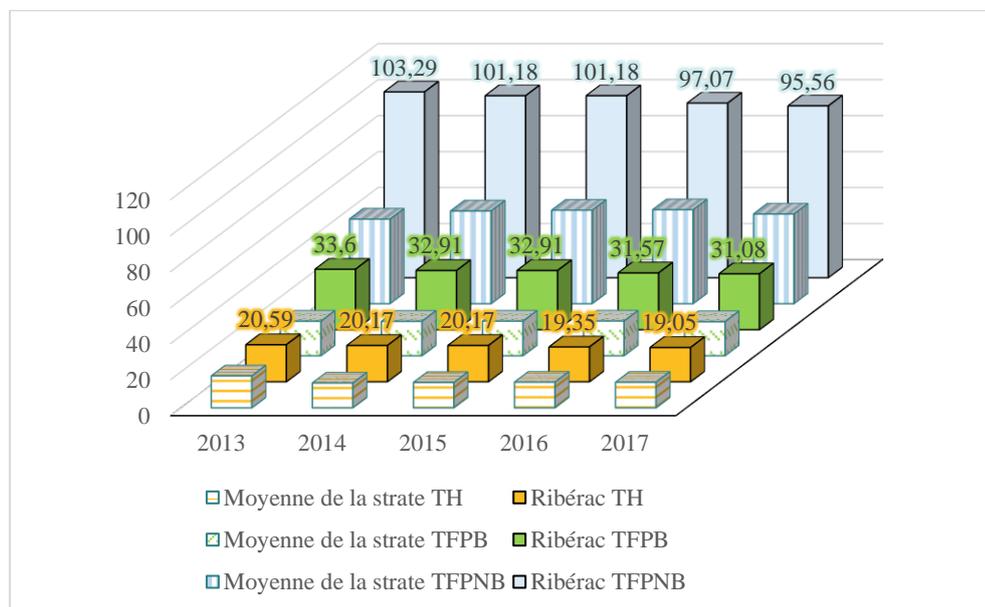
En 2017, la commune comprend 2 117 logements imposés à la taxe d'habitation ; 9,5 % de cet habitat sont des résidences secondaires. Depuis 2014, le taux de taxe d'habitation a baissé de 1,54 points ; la baisse du taux de cette taxe pour la moyenne de la strate est de 3,52.

La commune a voté par délibérations successives des 30 janvier et 20 février 2017 une taxe sur les logements vacants (THLV) ; les recettes de cette taxe sont passées de 1 000 € en 2017 à 20 000 € en 2018.

Le taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties pour la commune enregistre une baisse de 2,52 points alors que le taux de la moyenne de la strate augmente de 2,75.

Malgré ces baisses, les taux appliqués restent encore largement supérieurs aux moyenne de la strate.

Graphique n° 1 : L'évolution des taux d'imposition



Source DGFIP/DGCL - graphique CRC

Tableau n° 12 : L'évolution des taux d'imposition

en %	2013	2014	2015	2016	2017
Moyenne de la strate TH	17,72	13,77	14,06	14,24	14,2
Ribérac TH	20,59	20,17	20,17	19,35	19,05
Moyenne de la strate TFPB	19,16	19,1	19,21	19,27	18,91
Ribérac TFPB	33,6	32,91	32,91	31,57	31,08
Moyenne de la strate TFPNB	47,02	51,54	51,95	52,24	49,86
Ribérac TFPNB	103,29	101,18	101,18	97,07	95,56

Source DGFIP/DGCL - tableau CRC

Le maire a néanmoins indiqué vouloir baisser ces taux afin d'enrayer le départ de la population et augmenter l'attractivité de la ville de Ribérac. Dans le même temps, les taux de fiscalité de l'intercommunalité augmentent, atténuant partiellement de fait la diminution des taux communaux.

Tableau n° 13 : Évolution des taux de fiscalité de l'intercommunalité

En %	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Taxe d'habitation	7,88	8,93	8,93	8,93	9,33	9,47
Taxe foncière propriétés bâties	11,88	12,24	12,24	12,24	12,79	12,98
Taxe foncière propriétés non bâties	33,65	42,23	42,23	42,23	44,14	44,80

Source fiches 1288 DGFIP- site DGCL – tableau CRC

Le maire de Ribérac a joint à sa réponse au rapport d'observations provisoires un tableau comparatif des taux de fiscalité directe locale 2018, lequel fait apparaître d'importants écarts entre les taux de la collectivité avec ceux des communes limitrophes : ainsi le taux de la taxe d'habitation (TH) dépasse de 4 à 10 points celui des communes voisines, les écarts en défaveur de la commune oscillent entre 11 et 23 points pour la taxe foncière bâtie (TFB) et entre 4 et 61 points pour la taxe foncière non bâtie (TFNB).

Tableau n° 14 : L'évolution des taux d'imposition

Taux de fiscalité locale directe 2018 en %	Taxe d'habitation (TH)	Taxe foncière sur les propriétés bâties (TFB)	Taxe foncière sur les propriétés non-bâties (TFNB)
Combrebranche	10,44	9,50	49,81
Saint-Martin-de-Ribérac	10,83	7,97	34,52
Vanxains	12,46	12,25	52,94
Allemans	9,39	8,11	44,67
Villetoureix	10,22	13,13	44,37
Saint-Médard-de-Dronne	14,98	20,00	91,18
Ribérac	19,05	31,08	95,56

Source : Données issues de la réponse du maire de Ribérac au rapport d'observations provisoires - tableau CRC

Toutefois, le seul constat de ces écarts ne suffit pas à établir une faible attractivité « fiscale » de la commune de Ribérac en l'absence d'une comparaison des valeurs locatives taxables, des politiques communales d'abattement fiscal et de l'évolution des taux de fiscalité locale des collectivités citées avec celles de Ribérac.

La chambre régionale des comptes observe néanmoins que ces écarts de taux contrastent avec la baisse minimale des taux de fiscalité locale de Ribérac sur la période contrôlée. En

conséquence, la politique municipale de baisse des taux de fiscalité locale, nécessairement très contrainte et limitée en raison d'une situation financière de la commune durablement dégradée, ne paraît pas de nature à enrayer son déclin démographique.

Les ressources d'exploitation diminuent de 45,16 % sur la période et les ressources institutionnelles, principalement la dotation globale de fonctionnement, se sont réduites de près d'un tiers (- 332 121 €).

Sur la période examinée, les produits de gestion ont baissé de 13,71 %, soit une diminution de 796 662 €.

Tableau n° 15 : Évolution des produits de gestion

<i>en €</i>	2013	2014	2015	2016	2017	2018	<i>Var. annuelle moyenne</i>	<i>Variation 2017/2013</i>
<i>Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)</i>	3 229 451	2 497 557	2 579 546	2 464 383	2 441 623	2 494 674	-5,03 %	-22,75 %
+ <i>Ressources d'exploitation</i>	886 228	847 578	888 362	575 629	540 904	486 046	-11,32 %	-45,16 %
= <i>Produits "flexibles" (a)</i>	4 115 680	3 345 135	3 467 908	3 040 012	2 982 527	2 980 720	-6,25 %	-27,58 %
<i>Ressources institutionnelles (dotations et participations)</i>	1 468 947	1 193 195	1 091 256	995 632	999 939	998 511	-7,43 %	-32,03 %
+ <i>Fiscalité reversée par l'intercommunalité et l'État</i>	177 822	951 686	919 229	948 475	940 543	983 536	40,79 %	453,10 %
= <i>Produits "rigides" (b)</i>	1 646 769	2 144 881	2 010 485	1 944 107	1 940 482	1 982 047	3,78 %	20,36 %
<i>Production immobilisée, travaux en régie (c)</i>	46 950	49 988	44 409	0	49 993	49 970	1,25 %	6,43 %
= <i>Produits de gestion (a+b+c = A)</i>	5 809 399	5 540 004	5 522 801	4 984 119	4 973 002	5 012 737	-2,91 %	-13,71 %

Source : comptes de gestion – tableau CRC

4.1.2 Les charges de gestion

Les économies réalisées en gestion, bien que substantielles (- 501 846 € entre 2013 et 2018) ne suffisent pas à compenser les pertes de recettes observées.

Tableau n° 16 : Évolution des charges de gestion

<i>en €</i>	2013	2014	2015	2016	2017	2018	<i>Var. annuelle moyenne</i>	<i>Variation 2018/2013</i>
<i>Charges à caractère général</i>	1 330 872	1 217 952	1 071 414	1 027 812	990 468	1 068 544	-4,30 %	-19,71 %
+ <i>Charges de personnel</i>	2 700 345	2 724 117	2 646 445	2 557 213	2 620 600	2 594 129	-0,80 %	-3,93 %
+ <i>Subventions de fonctionnement</i>	549 499	430 119	589 295	600 131	424 339	479 821	-2,70 %	-12,78 %
+ <i>Autres charges de gestion</i>	396 274	419 664	331 474	335 036	380 742	333 191	-3,41 %	-15,92 %
= <i>Charges de gestion (B)</i>	4 976 991	4 791 853	4 638 627	4 520 192	4 416 150	4 475 145	-2,10 %	-10,08 %

Source : compte de gestion - tableau CRC

Les charges de personnel diminuent de près de 4 % entre 2013 et 2018. Celles-ci demeurent supérieures à la moyenne de la strate⁵⁷ et représentent 628 € par habitant contre 422 € pour la moyenne de la strate.

Ces chiffres doivent cependant être pondérés des remboursements des mises à disposition de personnel enregistrés sur le budget principal. En effet, les charges de personnel, sans ces remboursements augmentent légèrement sur la période (+ 2,38 %), pour représenter 48,3 % des produits de gestion.

Tableau n° 17 : Poids des charges de personnel dans le total des charges courantes

<i>en €</i>	2013	2014	2015	2016	2017	2018	<i>variation 2018/2013</i>
<i>Charges totales de personnel</i>	2 700 345	2 724 117	2 646 445	2 557 213	2 620 600	2 594 129	- 3,93 %
- <i>Remboursement de personnel mis à disposition</i>	334 886	270 129	288 448	262 084	212 141	172 322	- 48,54 %
= <i>Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD</i>	2 365 459	2 453 988	2 357 997	2 295 130	2 408 459	2 421 807	2,38 %
<i>en % des produits de gestion</i>	40,7%	44,3%	42,7%	46,0%	48,4%	48,3%	

Source : comptes de gestion- tableau CRC

⁵⁷ Fiches AEF 2018 de la DGFIP.

En outre, l'évolution de la masse salariale doit être nuancée en raison, notamment, de la vacance du poste de directeur général des services depuis mars 2017.

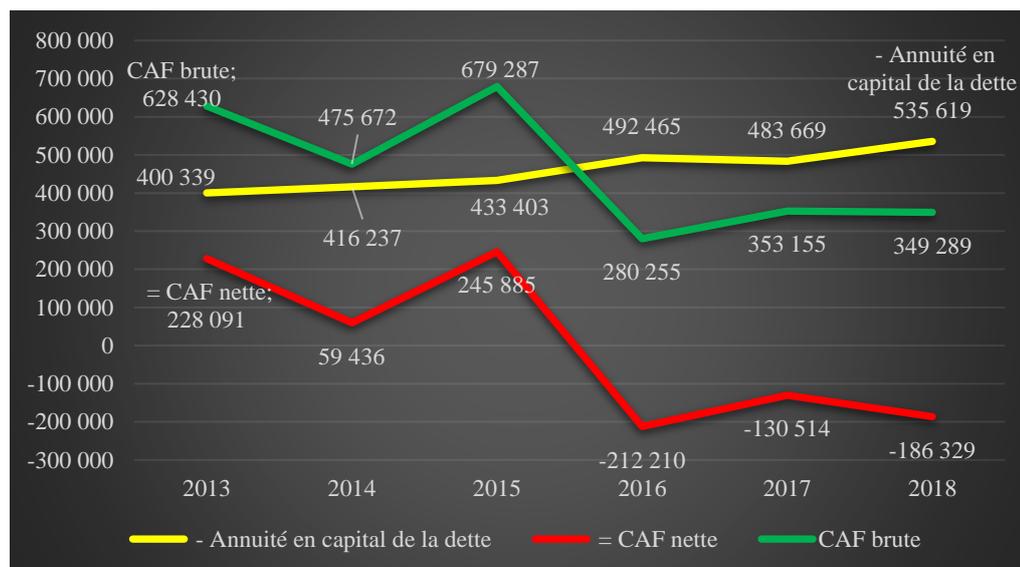
Enfin, la commune a certes communiqué un état récapitulatif prévisionnel des départs en retraite, mais n'a pas quantifié les économies potentielles de ces départs ni évalué la faisabilité organisationnelle de leur non-remplacement. En définitive, à ce stade, les marges de manœuvre éventuelles ne sont pas établies.

La baisse significative des charges de gestion entre 2013 et 2018 (- 10 %), lesquelles ont probablement atteint un palier difficilement franchissable n'a toutefois pas suffi à compenser la diminution des produits de gestion de 13,7 % sur la même période.

4.1.3 La capacité / le besoin d'autofinancement brut et net

L'évolution des recettes et des dépenses de fonctionnement sur la période conduit à un effet « ciseau » ; les charges de gestion baissent en moyenne de 2,10 % par an, alors que les produits de gestion diminuent plus rapidement (- 2,91 %).

Tableau n° 18 : Évolution de la capacité d'autofinancement



Source : comptes de gestion- graphique CRC

L'effet conjugué de l'augmentation de l'annuité en capital de la dette (+ 33,79 % entre 2013 et 2018) et de la diminution de la CAF brute (- 44,42 % sur la même période) amènent pour les trois dernières années à constater une insuffisance d'autofinancement chronique, malgré un pic en 2015, ce qui fragilise la commune.

4.2 Le financement des investissements

Hors emprunt, les ressources pour financer des investissements sont issues de la capacité d'autofinancement nette disponible, des subventions d'investissement, du versement de différends fonds ainsi que des produits de cession.

En outre, sur les six années contrôlées, le financement propre disponible (donc hors emprunt) est négatif en 2016 et aurait été négatif l'année suivante si le produit des cessions n'était pas venu l'abonder (272 336 € de cessions pour 243 333 € de financement propre disponible).

Signe d'un autofinancement particulièrement dégradé, la collectivité n'est en mesure de financer ses dépenses d'équipement sans emprunter qu'une seule année, en 2015, sur les six exercices examinés ; année au cours de laquelle les dépenses d'investissement auront été les plus faibles depuis 2013. Pour le reste de la période, les financements propres ne suffisent pas à financer les dépenses d'équipement, pourtant très faibles certaines années. Ces besoins de financement se traduisent alors par de nouveaux emprunts et une augmentation de l'encours de dette de la collectivité.

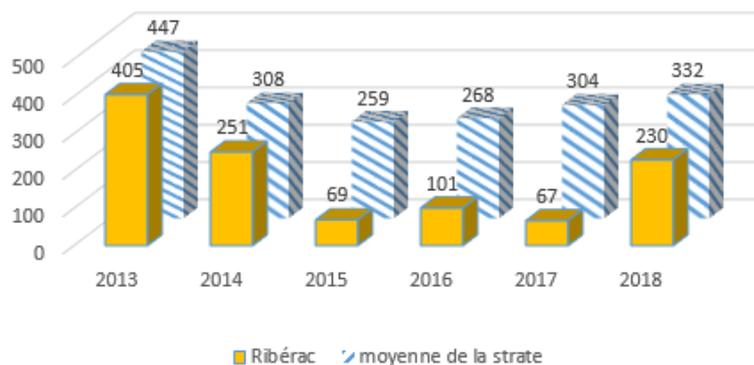
Tableau n° 19 : Financement des investissements

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018
= CAF nette ou disponible (C)	228 091	59 436	245 885	-212 210	-130 514	-186 329
<i>TLE et taxe d'aménagement</i>	8 840	4 498	10 137	7 913	9 922	6 148
+ <i>Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)</i>	43 797	240 628	164 299	40 442	65 268	45 425
+ <i>Subventions d'investissement reçues</i>	30 604	484 561	45 191	0	26 321	265 285
+ <i>Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)</i>	152 178	17 322	0	40 000	0	0
+ <i>Produits de cession</i>	1 200	0	133 419	0	272 336	5 800
+ <i>Autres recettes</i>	689	0	0	0	0	0
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	237 307	747 009	353 046	88 355	373 847	322 658
= Financement propre disponible (C+D)	465 399	806 444	598 931	-123 855	243 333	136 329
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)</i>	27,7 %	74,7 %	205,8 %	-28,8 %	84,4 %	15,1 %
- <i>Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)</i>	1 681 026	1 079 023	290 967	430 665	288 256	902 232
- <i>Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)</i>	78 455	2 244	0	0	0	29 121
+/- <i>Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés</i>	604	0	0	0	0	0
+/- <i>Variation autres dettes et cautionnements</i>	26 407	26 356	22 053	17 513	14 536	10 186
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-1 321 093	-301 178	285 911	-572 033	-59 459	-805 210
<i>Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)</i>	1 950 000	0	0	42 000	840 000	600 000
<i>Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global</i>	628 907	-301 178	285 911	-530 033	780 541	-205 210

Source : comptes de gestion – tableau CRC

4.3 Les dépenses d'équipement

Graphique n° 2 : Comparaison des dépenses d'équipement par habitant de Ribérac par rapport à la moyenne des communes de la même strate



Source : DGFIP DGCL- graphique CRC

La commune de Ribérac investit moins que la moyenne des communes de la même strate sur l'ensemble de la période contrôlée alors même que son endettement reste plus élevé que les communes de la strate.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le maire justifie la faiblesse des dépenses d'équipement de la commune sur la période contrôlée par la réalisation d'investissements lourds sous la mandature précédente (modernisation de l'équipement culturel de proximité, création d'un bassin d'orage, etc...) accroissant son endettement de 2,5 millions d'euros fin 2012, et la nécessité subséquente en raison d'un ratio d'endettement très dégradé de stopper le recours à l'emprunt pendant deux à trois années avec pour conséquence la réduction de ses investissements. Enfin, la commune aurait renoncé à certains investissements (la réhabilitation du vieux théâtre par exemple) en raison de leur coût afin de ne pas « [-] fragiliser la situation financière au-delà du raisonnable. »

Toutefois, ce n'est pas tant la faiblesse du volume des investissements, que la commune n'a eu d'autre choix que de réduire drastiquement sur la période qui est la plus préoccupante, que la concomitance de la faiblesse de ses dépenses d'équipement, d'un ratio d'endettement par habitant plus élevé que la moyenne des communes de sa strate de population et d'une insuffisance chronique d'autofinancement, laquelle dénote d'une situation financière très dégradée ne permettant pas d'investir sans accroître à nouveau son endettement.

4.4 La dette

L'analyse de l'encours de la dette s'est révélée complexe. En effet, certains emprunts sont « répartis » sur plusieurs budgets (une quote-part semble être appliquée) sans que la comptabilisation par flux croisés ne soit réalisée ; un autre n'aurait pas dû être comptabilisé au compte d'emprunt, mais en compte de tiers sur le budget abattoir. Les états joints aux comptes administratifs sont discordants des montants figurant aux comptes de gestion.

Pour tenir compte des éléments apportés au cours de l'instruction, un calcul de l'encours agrégé de la dette a été réalisé : une différence totale de 9 484,71 € apparaît entre ce qui aurait dû être comptabilisé et ce qui l'a été en réalité⁵⁸. L'analyse se limite donc à calculer l'encours agrégé au 31 décembre 2018, en tenant compte de ces informations, et la capacité de désendettement.

Tableau n° 20 : Discordances sur l'encours de la dette au 31 décembre 2018

<i>au 31 décembre en €</i>	compte de gestion	éléments retraités ⁵⁹	différences
<i>BP</i>	5 889 837,29	6 110 352,58	-220 515,29
<i>BA abattoir</i>	908 410,90	678 410,90	230 000,00
<i>BA eau assainissement⁶⁰</i>	2 915 205,06	2 915 205,06	0,00
<i>BA max Linder</i>	3 127,00	3 127,00	0,00
<i>BA camping</i>	0,00		0,00
<i>total</i>	9 716 580,25	9 707 095,54	9 484,71

Source : comptes de gestion – tableau CRC

Fin 2018, la dette du budget principal se compose de 16 contrats de prêt et sa durée résiduelle moyenne est de 19 années, non compris les emprunts réalisés en 2019. Elle se répartit sur 7 établissements prêteurs.

Au 31 décembre 2018, la structure de taux de l'encours du budget principal se compose de 76,47 % de prêts à taux fixe, de 11,76 % de prêts à taux variable et de prêts à taux complexes⁶¹. Si la majorité des taux (+ de 88 %) est cotée A1 sur l'échelle de Gissler⁶² en 2018,

⁵⁸ La discordance de 9 484,71 € s'explique par l'absence de comptabilisation au budget principal jusqu'en 2019 de l'indemnité de refinancement de l'emprunt structuré à risque et de la mauvaise imputation sur le budget annexe « abattoir » de l'emprunt relatif à l'atelier de salage. Cf. développements supra sur le sujet dans la partie du présent rapport consacrée à la fiabilité des comptes.

⁵⁹ Données issues de l'annexe IV état A2.2 des comptes administratifs 2017.

⁶⁰ Dette nette du transfert de l'eau.

⁶¹ Données issues du compte administratif 2018.

⁶² Destinée à favoriser une meilleure compréhension des produits proposés aux collectivités, la classification Gissler permet de les ranger selon une matrice à double entrée : le chiffre (de 1 à 5) traduit la complexité de l'indice servant au calcul des intérêts de l'emprunt et la lettre (d'A à E) exprime le degré de

un prêt était coté E3 en 2016 et a fait l'objet de refinancement s'élevant à 290 000 €, l'aide apportée par le contribuable national et la collectivité étant de 90 833 €. Ce coût ne tient pas compte des économies réalisées sur les taux.

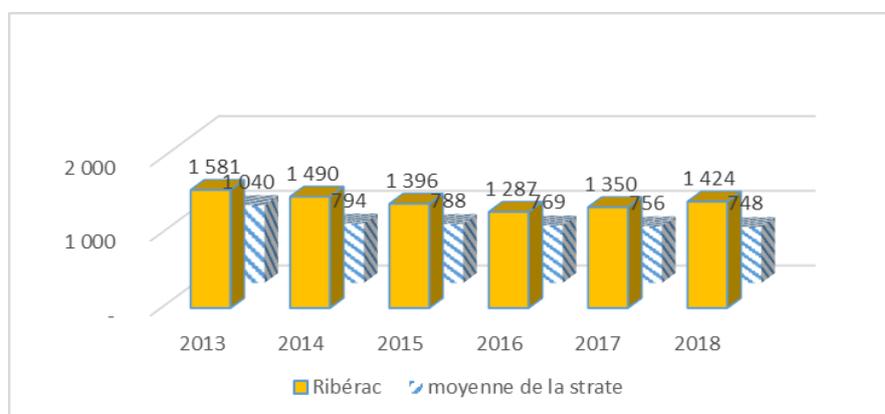
Selon l'instruction, l'encours de la dette au 31 décembre 2018 devrait s'élever à 6 110 352,58 € pour le budget principal et l'encours de dette agrégé au 31 décembre 2018 serait de 9 707 095,54 €⁶³.

La capacité de désendettement (endettement / CAF brute) est portée à 27,82 années si on ne prend en compte que la capacité d'autofinancement (CAF) du budget principal, et est ramenée à 16,83 années si on prend en compte la CAF de l'ensemble des budgets annexes⁶⁴.

Sous réserve des incertitudes liées aux problèmes de comptabilisation évoqués précédemment, les encours de dette au 31 décembre de chaque exercice du budget principal et des budgets agrégés diminuent entre 2014 et 2019 de 2 181 691,94 € selon le tableau joint à la réponse de l'ordonnateur au rapport d'observations provisoires.

Toutefois, l'encours de la dette (par habitant) de la commune reste très élevé, comparativement à la moyenne des communes de la strate (du simple au double en 2018) et la trajectoire de désendettement de la commune entre 2013 et 2018 est nettement moins vigoureuse et linéaire que celle de la moyenne des communes comparables démographiquement, laquelle s'établit respectivement à - 10 % et - 28 %.

Graphique n° 3 : Comparaison de l'encours de la dette du budget principal par habitant de Ribérac par rapport à la moyenne des communes de la même strate⁶⁵



Source : DGFIP DGCL : données des collectivités locales – graphique CRC

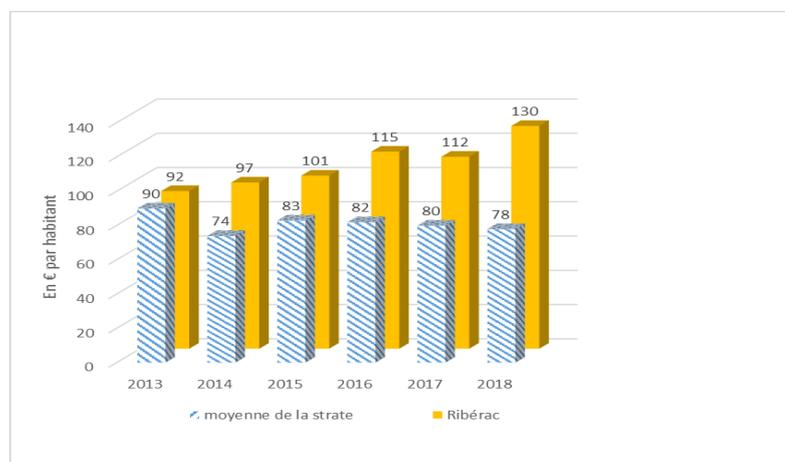
complexité de la formule de calcul des intérêts. Par extension, la circulaire du 25 juin 2010 définit une catégorie « Hors Charte » (F6) qui regroupe tous les produits déconseillés par la Charte et que les établissements signataires se sont engagés à ne plus commercialiser.

⁶³ Ces encours de dette ne tiennent pas compte du refinancement du prêt MON508448EUR de 2017 qui modifie le capital restant dû de 220 632 € sur le BP.

⁶⁴ CAF brute de l'abattoir corrigée.

⁶⁵ Données issues du site collectivités-locales.gouv.fr.

Graphique n° 4 : Pour ce qui est des remboursements du capital, si en 2013 les montants étaient à peu près identiques, la strate a vu le montant de son endettement baisser légèrement puis se stabiliser alors que la commune de Ribérac voit son montant de remboursement par habitant augmenter pour atteindre 130 € en 2018, soit un niveau supérieur de 60,49 % à celui de la strate. Comparaison de l'annuité en capital par habitant de Ribérac par rapport à celle de la moyenne des communes de la même strate



Source : DGFIP DGCL : données des collectivités locales – graphique CRC

Dans sa réponse aux observations provisoires, le maire indique que « *cette évolution, laquelle peut sembler paradoxale alors que la commune se désendette, s'explique par les caractéristiques des contrats d'emprunt de la commune. En effet, l'encours de sa dette est composé d'emprunts à amortissement du capital progressif et à échéances constantes (donc avec une diminution progressive des intérêts mais une augmentation concomitante des montants annuels remboursés en capital)* ».

Cette évolution, signe tangible d'une plus grande maturité de sa dette, constituerait ainsi pour l'ordonnateur un « signe positif » révélateur du désendettement au cours de la période 2014-2019.

Toutefois, la chambre régionale des comptes rappelle que le profil d'extinction de la dette communale au 10 avril 2019⁶⁶, tous budgets confondus, montre qu'en l'absence de tout nouvel emprunt de la commune, hypothèse peu vraisemblable, sa dette ne sera néanmoins totalement remboursée qu'en 2038.

⁶⁶ Tableau d'amortissement prévisionnel de la dette pluri-budgétaire édité le 10 avril 2019 par la commune et transmis à la chambre régionale des comptes en réponse à la question n° 27 du questionnaire n° 1.

4.5 La trésorerie

La commune a eu recours à des lignes de trésorerie d'un montant variant de 50 000 € à 300 000 € cinq années sur six examinées.

Les lignes de trésorerie ou crédits de trésorerie n'ont pas pour vocation de financer l'investissement et ne procurent aucune ressource budgétaire. Celles-ci ne financent que le décalage temporaire dans le temps entre le paiement des dépenses et l'encaissement des recettes.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a confirmé que les crédits de trésorerie contractés par la commune servent uniquement à gérer les décalages souvent importants entre les dépenses d'investissement et l'encaissement des subventions ainsi que le versement tardif de certaines dotations d'État et des attributions de compensation de la communauté de communes du Périgord ribéracois.

Tableau n° 21 : Décomposition de la trésorerie au 31 décembre 2013 à 2018

au 31 décembre en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Fonds de roulement net global (FRNG)</i>	548 960,78	247 782,54	533 693,39	3 660,76	784 201,82	578 991,61
<i>- Besoin en fonds de roulement global (BFR)</i>	415 412,49	198 212,36	627 960,20	302 368,25	374 563,05	198 547,07
=Trésorerie nette (=FRNG-BFR)	133 548,29	49 570,18	-94 266,81	-298 707,49	409 638,77	380 444,54
<i>Dont trésorerie active (trésorerie nette - ligne de trésorerie = solde du 515 +541 + autres 5X)</i>	183 548,29	99 570,18	140 733,19	1 292,51	409 638,77	580 444,54
<i>Dont trésorerie passive</i>	50 000,00	50 000,00	235 000,00	300 000,00	0,00	200 000,00

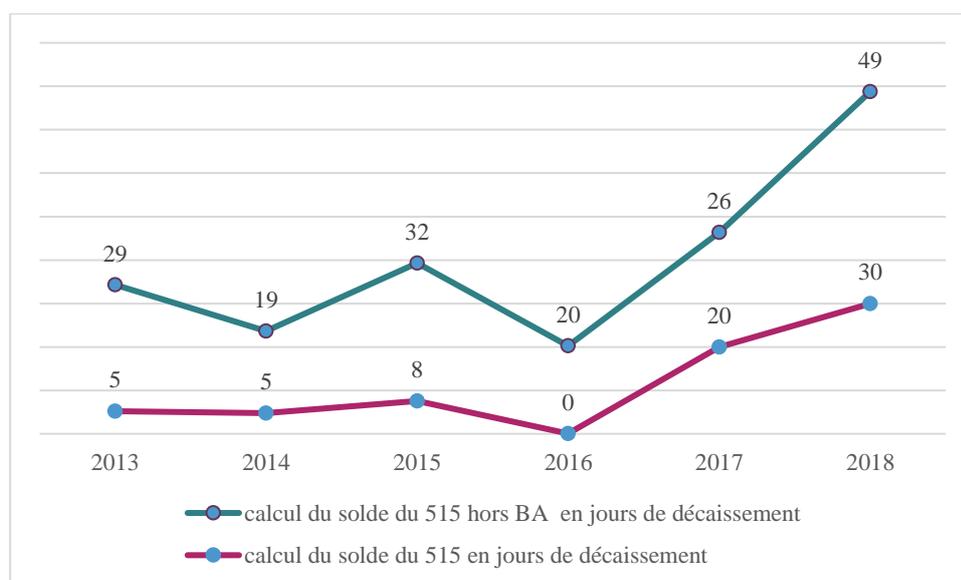
Source : comptes de gestion – tableau CRC

En outre, les mécanismes comptables permettent à certains budgets annexes, (tous les services publics administratifs –SPA-, et les SPIC gérés en gestion déléguée ou affermée), de disposer d'un compte de rattachement avec le budget principal. Le budget annexe peut ainsi soit générer de la trésorerie et abonder celle du budget principal, soit être consommateur de trésorerie et c'est alors le budget principal qui fait l'avance aux budgets annexes, ce qui est le cas pour la commune de Ribérac.

Tableau n° 22 : Calcul du nombre de jours de décaissement couverts par les disponibilités courantes avec et sans les budgets annexes

en € / nombre de jours	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Solde débiteur c/ 515 du BP	183 448,29	99 450,75	140 633,19	1 062,25	409 451,57	574 344,54
crédits c/ 515 BP	12 826 481,20	7 628 505,03	6 769 461,22	6 468 541,89	7 492 225,08	6 996 412,07
calcul du solde du 515 en jours de décaissement	5	5	8	0	20	30
Solde débiteur du c/ 515 du BP	183 448,29	99 450,75	140 633,19	1 062,25	409 451,57	574 344,54
Solde débiteur des c/ 451	379 474,69	241 750,40	376 016,81	309 302,89	42 104,71	223 221,15
crédits c/ 515 BP	12 826 481,20	7 628 505,03	6 769 461,22	6 468 541,89	7 492 225,08	6 996 412,07
crédits c/ 451 BA	5 754 906,27	1 032 546,95	826 547,26	854 871,44	1 249 127,19	1 030 151,30
calcul du solde du 515 hors BA en jours de décaissement	29	19	32	20	26	49

Source : comptes de gestion – tableau CRC

Graphique n° 5 : Nombre de jours de décaissement couverts par les disponibilités courantes avec et sans les budgets annexes

Source : comptes de gestion – graphique CRC

Le nombre de jours de décaissement couverts par les disponibilités courantes fluctue d'une année sur l'autre et celui-ci a varié de 6 à 24 jours.

4.6 L'appréciation générale de la situation financière de la commune

Tendue en début de période, la situation financière de la collectivité ne s'est pas améliorée depuis 2013. Malgré les efforts réalisés sur la période 2013-2018 pour réduire ses charges de gestion, leur diminution de 10,08 % (- 501 846 €) n'a eu aucun effet durable sur la capacité d'autofinancement de la collectivité dans la mesure où ses produits de gestion diminuaient dans le même temps de 13,71 % (- 796 662 €).

Bien que les ressources institutionnelles aient baissé à l'instar des autres collectivités (- 470 435 € entre 2013 et 2018) ainsi que les ressources d'exploitation de 400 182 € sur la même période, la principale cause de la baisse significative des produits de gestion demeure la diminution de près de 23 % des recettes fiscales (- 734 777 €) de la collectivité en cinq années.

Cette diminution s'explique par la politique municipale de réduction des taux de fiscalité communale. À défaut de statistiques démographiques disponibles, il est à ce stade difficile de juger si par ces baisses de taux, par ailleurs partiellement compensées par des hausses de la fiscalité intercommunale, la commune a effectivement regagné en attractivité résidentielle. En revanche, dans un contexte financier historiquement délicat, cette politique a constitué un manque à gagner certain et a contribué à fragiliser encore davantage les comptes communaux.

L'effet « ciseau » constaté entre les produits et charges de gestion a durablement réduit la capacité d'autofinancement ; la capacité d'autofinancement nette (autofinancement moins l'annuité en capital de la dette) est négative en 2016, 2017, 2018 et inférieure à 60 000 € en 2014.

Cette faiblesse de l'autofinancement conjuguée à la faiblesse des ressources externes (subventions d'investissement et produits de cession en particulier) autres que l'emprunt expliquent que la collectivité ait un besoin de financement cinq années sur six entre 2013 et 2018, 2015 étant la seule année où celle-ci dégage une capacité de financement et où son épargne propre lui permet d'investir sans emprunter ou opérer un prélèvement sur son fonds de roulement net global. Les autres années, la commune est dans l'obligation d'emprunter, de ponctionner dans ses ressources stables ou d'obérer son fonds de roulement net global (en 2014, 2016 et 2018).

La collectivité a continué ainsi, comme le soulignait déjà le précédent contrôle de la chambre régionale des comptes, à emprunter (en 2013 et 2017) au-delà du besoin de financement de ses dépenses d'équipement, le solde des ressources d'emprunt alimentant le fonds de roulement de la collectivité ainsi que sa trésorerie. En raison des besoins importants de ses budgets annexes, la trésorerie disponible n'a jamais dépassé, jusqu'en 2016, huit jours de décaissements de charges de gestion.

Cette situation est d'autant plus préoccupante que la collectivité investit moins que la moyenne des communes de la même strate de population. En effet, depuis 2015, les dépenses d'équipement par habitant de la commune de Ribérac représentent entre 22 % et 69 %⁶⁷ des dépenses par habitant des communes comparables.

Par ailleurs, malgré une diminution de l'encours de dette du budget principal et des budgets annexes entre 2013 et 2018, celui de la commune reste supérieur au montant moyen des communes de même strate de population : en 2018, l'encours de dette du budget principal

⁶⁷ Cf. supra graphique 3.

était ainsi de 1 424 € par habitant à Ribérac contre 748 € pour la moyenne des communes de la même strate de population soit un écart du simple au double.

De plus, au 10 avril 2019⁶⁸, dans l'hypothèse peu probable où la commune arrêterait d'emprunter, l'extinction de la dette communale, tous budgets confondus, était prévue pour 2038. Le poids encore significatif de sa dette laisse ainsi peu de marges de manœuvre à la collectivité et pose clairement la question de la soutenabilité financière de ses nouveaux investissements sans augmentation significative préalable de sa capacité d'autofinancement.

La commune est dans une situation financière critique, laquelle pose à court terme des questions de soutenabilité financière. Cette situation appelle de sa part des mesures rapides et vigoureuses de redressement, ceci d'autant plus que les services publics communaux de l'assainissement ainsi que de l'abattoir font peser des risques budgétaires et financiers hors bilan significatifs.

À cet égard, si l'ordonnateur indique dans sa réponse aux observations provisoires que la politique de désendettement devra être poursuivie, celle-ci ne saurait suffire à elle seule, sans augmentation significative et pérenne de sa capacité d'autofinancement, à restaurer durablement les équilibres financiers de la commune.

5 L'EQUILIBRE ECONOMIQUE ET FINANCIER DE CERTAINS SERVICES PUBLICS COMMUNAUX

Pour mémoire, les SPIC gérés directement par une collectivité sont suivis selon l'instruction comptable M4, qui renvoie aux dispositions des articles R. 2221-36 et R. 2221-78 du CGCT. Cette instruction précise aussi dans son titre 1 (présentation générale) les règles pour le suivi budgétaire des SPIC exploités en gestion déléguée ou indirecte : dans le cas d'une concession « *il n'y a pas lieu d'individualiser budgétairement les opérations qui ne retracent que les relations comptables avec le concessionnaire* » ; en revanche, dans les cas de l'affermage de la régie intéressée et de la gérance, il y a « *obligation de suivre les opérations sur un budget annexe* ».

⁶⁸ Cf. supra.

5.1 Le service public industriel et commercial d'abattage d'animaux de boucherie⁶⁹

5.1.1 Une gestion en régie directe jusqu'au 30 juin 2016

La compétence abattoir était exercée en régie par la ville jusqu'au 30 juin 2016, date à laquelle la collectivité a créé avec d'autres associés privés une société d'économie mixte à opération unique (SEMOP). Une réflexion était menée depuis 2014 pour mettre en œuvre une gestion plus adaptée à ce service à caractère industriel et commercial.

5.1.2 La création d'une société d'économie mixte à opération unique (SEMOP)

La SEMOP est une structure juridique créée par la loi du 1^{er} juillet 2014. Les dispositions spécifiques aux SEMOP sont codifiées dans les articles L. 1541-1 et suivants du CGCT. Ce sont des sociétés d'économie mixte anonymes et commerciales régies par les articles L. 225-1 et suivants du code du commerce.

Elles se distinguent des sociétés d'économie mixte (SEM) par le fait que la collectivité peut être minoritaire au capital et ne détenir qu'une minorité de blocage, soit 34 % des parts. La présidence est obligatoirement exercée par un élu désigné à cet effet.

Par délibération n° 79-2016 du 29 avril 2016, le conseil municipal de la commune de Ribérac a entériné la création en 2016 d'une société d'économie mixte à opération unique (SEMOP) dénommée société ribéracoise d'abattage (SRA) dont la ville a détenu 55 % des parts jusqu'au 3 juin 2019. Le maire de la commune en est le président directeur général (PDG) depuis 2016.

L'objet social de la SEMOP consiste en l'exécution d'un contrat unique⁷⁰ avec l'entité publique et pour l'attribution de ce contrat, la SEMOP fait l'objet d'un unique appel à concurrence⁷¹ par l'entité publique pour choisir l'opérateur. À l'issue du processus de consultation, la SEMOP est concomitamment constituée et le contrat de concession est signé entre la SEMOP nouvellement créée et la collectivité.

⁶⁹ Par simplification, le budget retraçant les opérations de ce service public est appelé budget annexe « abattoir ».

⁷⁰ Article L. 1541-1 du CGCT qui dispose que « [...] La société d'économie mixte à opération unique est constituée, pour une durée limitée, à titre exclusif en vue de la conclusion et de l'exécution d'un contrat avec la collectivité territoriale ou le groupement de collectivités territoriales dont l'objet unique est : 1° Soit la réalisation d'une opération de construction, de développement du logement ou d'aménagement ; 2° Soit la gestion d'un service public pouvant inclure la construction des ouvrages ou l'acquisition des biens nécessaires au service ; 3° Soit toute autre opération d'intérêt général relevant de la compétence de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités territoriales. Cet objet unique ne peut être modifié pendant toute la durée du contrat. Le contrat peut inclure la conclusion, entre la société d'économie mixte à opération unique et la collectivité territoriale ou le groupement de collectivités territoriales, d'un bail emphytéotique administratif nécessaire à la réalisation de son objet. »

⁷¹ Article L. 1541-2 du CGCT.

La SEMOP est chargée dans le cadre d'une délégation de service public d'exploiter l'abattoir de Ribérac. L'article 2 des statuts de la SEMOP prévoit ainsi que « *la société a pour objet unique de gérer la convention de délégation du service public d'abattage qu'elle aura conclue avec la commune de Ribérac conformément à l'article L. 1541-1 du CGCT* ».

5.1.3 La délégation de service public (DSP)

Le contrat de DSP signé le 27 juin 2016 est un contrat d'affermage avec îlot concessif. Ses stipulations sont réparties en 49 articles et 8 annexes. Il produit ses effets du 1^{er} juillet 2016 au 30 juin 2036, soit une durée de 20 ans, sans qu'il soit possible de le reconduire tacitement. L'article 34 de l'ordonnance 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession⁷² précise que « *les contrats de concession sont limités dans leur durée. Cette durée est déterminée par l'autorité concédante en fonction de la nature et du montant des prestations ou des investissements demandés au concessionnaire, dans les conditions prévues par voie réglementaire* ».

Au regard des investissements à réaliser dans le cadre de cet affermage, la chambre régionale des comptes estime que la durée du contrat est manifestement excessive et non conforme à l'ordonnance précitée codifiée au code de la commande publique.

L'affermage concessif est le contrat par lequel le délégataire s'engage à gérer un service public, à ses risques et périls, contre une rémunération versée par les usagers. Celui-ci reverse à la personne publique une redevance destinée à contribuer à l'amortissement des investissements qu'elle a réalisés et mis à sa disposition. La jurisprudence en précise aussi les modalités⁷² : l'affermage se distingue de la concession, au sein de la DSP, essentiellement par le fait que les ouvrages nécessaires à l'exploitation du service sont remis au fermier par la collectivité délégante qui en a assumé le financement, le fermier étant chargé de la maintenance de ces ouvrages, ou dans certains cas, de leur modernisation ou de leur extension.

L'article 2 de la délégation reprend les missions déléguées, qui consistent d'une part dans les prestations d'abattage et d'autre part dans la réalisation d'un programme de travaux de modernisation de l'outil. Le programme prévisionnel des travaux opposable est annexé au contrat et prévoit un investissement de 691 000 € HT.

Le délégataire exploite à ses risques et périls le service public d'abattage. Il réalise et finance les travaux et aménagements prévus au contrat et acquiert ou remplace les matériels et installations nécessaires au bon fonctionnement du service.

Le pacte d'actionnaires⁷³ ainsi que la délégation de service public⁷⁴ fixent le montant de la redevance pour occupation du domaine public.

Les rapports du délégataire produits pour les trois années d'exploitation ne sont pas conformes aux articles 27 et suivants du contrat d'affermage qui prévoient les documents à produire à la collectivité et leurs contenus. En effet, la chambre régionale des comptes observe que ceux-ci font trois pages au maximum et ne contiennent qu'une infime partie des éléments d'information à destination de la collectivité délégante prévus par les articles 27, 28 et 29 du

⁷² CE, 29 avril 1987 commune d'Élancourt, requête 51022.

⁷³ Article 1.3 du pacte d'actionnaires.

⁷⁴ Article 22 de la DSP.

contrat de délégation précité : ventilation des tonnages mensuels par espèce et usager, communication du plan de maîtrise sanitaire, du plan de maintenance, etc... pour le compte rendu technique de l'article 28 du contrat de délégation ; communication du bilan ainsi que du compte d'exploitation certifiés, du détail des comptes d'actif et de passif, du détail des comptes de charges, de la répartition du chiffre d'affaires par type de prestation et de clients par exemple pour le compte rendu financier prévu à l'article 29 du contrat précité.

L'information par les instances de la SEMOP des seuls conseillers municipaux également présents au conseil d'administration de la société ne peut en aucun cas valoir information du conseil municipal dans sa globalité contrairement à ce que le maire de Ribérac évoque dans sa réponse au rapport d'observations provisoires. Le délégant ne peut en effet exercer un contrôle sérieux et efficace de son délégataire s'il ne dispose pas a minima des informations prévues aux articles 27 et suivants du contrat de délégation. Dans sa réponse précitée, le maire prend néanmoins l'engagement de communiquer à l'avenir l'ensemble de ces informations au conseil municipal.

La chambre régionale des comptes recommande à la commune de demander à son délégataire la production sans délai des documents prévus dans le contrat⁷⁵ et d'en rendre compte annuellement au conseil municipal.

Recommandation n° 4 : Exiger du délégataire de produire sans délai les documents prévus au contrat et rendre compte annuellement au conseil municipal des activités et de l'évolution de la situation financière de la SEMOP.

5.1.3.1 La redevance pour occupation du domaine public

D'un point de vue budgétaire, les redevances annuelles émises à l'encontre de la SRA sont conformes à la convention et à la délibération prise par le conseil municipal en septembre 2017 ; en 2017, elle est proratisée à compter du 1^{er} octobre. Le compte d'imputation aurait dû être le 757 « redevances versées par les fermiers et concessionnaires », ce compte étant destiné à enregistrer « l'éventuelle redevance due par le fermier pour occupation du domaine public de la collectivité par les ouvrages de l'affermage ». À la lecture des comptes de gestion 2017 et 2018, l'imputation comptable utilisée est le 752 « revenus des immeubles non affectés aux activités professionnelles ». Cette imputation inexacte a un impact sur le montant total des ressources d'exploitation. Il convient donc de le prendre en compte dorénavant. Dans sa réponse aux observations provisoires, le maire de la commune indique que la redevance payée par le fermier était désormais enregistrée au compte prévu par la réglementation comptable soit le compte 757.

Au 31 décembre de chacune des années 2016, 2017 et 2018 les redevances émises n'ont pas été intégralement payées par le fermier. Le délégataire a sollicité auprès du comptable public de la commune un délai de paiement pour l'ensemble de la dette qui s'élevait, en avril 2019, à 73 431,16 € (le dernier loyer dû étant celui d'avril 2019).

⁷⁵ Articles 27 et suivants du contrat d'affermage.

Tableau n° 23 : Tableau des restes à recouvrer de la SRA

<i>En €</i>	Montant des restes au 31 décembre de chaque année
<i>Au 31 décembre 2016 (sur BA abattoir)</i>	92 098, 70
<i>Au 31 décembre 2017 (sur BA abattoir)</i>	97 138,33 (dont 19 882,13 au titre de 2016)
<i>Au 31 décembre 2018 (sur BA abattoir et sur BP)</i>	47 431,18 (dont 1 724,17 au titre de 2017)
<i>Au 26 avril 2019 (sur BA abattoir et sur BP)</i>	73 431,18 (dont 1 724,17 au titre de 2017 et 45 707,01 au titre de 2018)

Source : comptes de gestion - tableau CRC

Par ailleurs, le conseil municipal par délibération du 25 septembre 2017 a décidé de ramener le montant de la redevance annuelle du fermier de 100 000 à 65 000 €. Les ressources propres du budget annexe « abattoir » ont ainsi été amputées d'un montant de 35 000 € dès 2017.

Sur la forme, s'agissant d'une disposition du contrat de délégation de service public, celle-ci ne peut être modifiée que par avenant, et non par décision unilatérale du conseil municipal. Par ailleurs, la chambre observe que le montant initial de la redevance est également rappelé dans le pacte d'actionnaires de la SEMOP, lequel n'a pas davantage été modifié sur ce point.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, le maire indique que « *le montant de la redevance a effectivement été réduit de 35 % afin d'aider la SEMOP à entamer son redressement* ». Cet effort financier de la commune a également constitué une des conditions préalables posées par la région Nouvelle-Aquitaine au versement d'une avance remboursable de 250 000 € à la société ribéracoise d'abattage (SRA).

En réduisant de 35 % le montant de la redevance, l'équilibre du contrat de la DSP est remis en cause. De plus, le défaut de recouvrement de la redevance et sa diminution unilatérale pèsent sur la trésorerie du budget annexe, et par conséquent sur la trésorerie du budget principal puisque c'est un compte de liaison (451) qui assure le lien entre ces deux budgets depuis 2016.⁷⁶

5.1.3.2 Le versement d'une subvention d'équilibre

Il était fait mention dans le précédent contrôle de l'insincérité du budget annexe « abattoir », du fait de la prise en charge de dépenses relevant de cette compétence dans le budget principal de la commune. Pour tenir compte de cette observation, à compter de 2015, le budget annexe enregistre directement les dépenses liées à l'activité abattoir, mais reçoit du budget principal une subvention d'équilibre annuelle afin de couvrir les dépenses systématiquement inférieures aux recettes enregistrées au budget annexe.

⁷⁶ Cf. infra.

Cette interprétation est non conforme au principe de sincérité décrit dans les articles L. 2224-1 et L. 2224-2 du CGCT qui prévoient que « *les budgets des services publics à caractère industriel ou commercial exploités en régie, affermés ou concédés par les communes, doivent être équilibrés en recettes et en dépenses* » et qu'il est « *interdit aux communes de prendre en charge dans leur budget propre des dépenses au titre des SPIC visés à l'article L. 2224-1* », sauf si « *celle-ci est justifiée par l'une des raisons suivantes : lorsque les exigences du service public conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement ; lorsque le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'usagers ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs* ».

En délibérant sur le versement d'une subvention d'équilibre sans la justifier⁷⁷, la commune prend donc en charge les dépenses du budget annexe sur son budget principal par le biais d'une subvention d'exploitation irrégulière. En effet, les ressources propres d'un budget retraçant des activités commerciales s'entendent comme les ressources tirées de l'exploitation, et non d'une subvention d'équilibre. Les activités industrielles et commerciales relèvent d'un domaine concurrentiel et le versement d'une telle subvention pourrait être considéré comme une distorsion au principe de libre concurrence.

Tableau n° 24 : Subvention du budget principal au budget annexe abattoir

<i>En €</i>	<i>Montant de la subvention</i>
2015	119 200
2016	18 204
2017	89 450
2018	81 000

Source : comptes de gestion – tableau CRC

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, le maire conteste les constats de la chambre régionale des comptes en soulignant que la commune ne subventionne nullement une activité privée mais son budget annexe administratif.

La chambre régionale des comptes conteste d'une part, le caractère administratif du budget annexe « abattoir »⁷⁸, d'autre part, l'absence de versement d'une subvention dans la mesure où la fixation de la redevance pour occupation du domaine public à un niveau très en-deçà du montant requis pour assurer durablement l'équilibre budgétaire du budget annexe constitue bel et bien une aide indirecte à l'exploitant qui se traduit par une diminution de ses charges d'exploitation ; objectif économique d'ailleurs confirmé par le maire dans la réponse précitée afin que celle-ci « *[-] puisse entamer son redressement*⁷⁹ ».

⁷⁷ Délibérations du 10 avril 2015, du 15 avril 2016, du 13 avril 2017, du 13 avril 2018 et du 12 avril 2019.

⁷⁸ Cf. supra.

⁷⁹ Cf. page 12 de la réponse du maire.

5.1.4 Le déséquilibre structurel du budget annexe

5.1.4.1 Les ratios d'exploitation

Les dépenses réalisées en 2013 et 2014 liées à l'activité « abattoir » étaient prises en charge sur le budget principal, ce qui explique que la capacité d'autofinancement soit positive sur ces deux années, sans tenir compte des subventions versées par le budget principal.

L'analyse de la formation de la capacité d'autofinancement (CAF) est présentée avant retraitement des anomalies comptables et après (« imputation » de la redevance à verser par le fermier, suppression de la subvention d'équilibre).

Tableau n° 25 : Formation de la capacité d'autofinancement avant retraitement

<i>en €</i>	2013	2014	2015	2016	2017	2018
= Ressources d'exploitation	971 783	906 933	894 876	502 778	36 833	13 880
= Valeur ajoutée	628 236	644 855	604 390	291 441	-10 188	-4 536
Excédent brut d'exploitation	77 681	96 383	70 334	15 196	202 144	112 306
= CAF brute	75 858	86 263	23 682	-10 876	174 536	109 122
- Annuité en capital de la dette (hors autres dettes)	63 273	74 440	85 941	151 404	126 785	76 786
= CAF nette ou disponible	12 586	11 823	-62 258	-162 280	47 751	32 336

Source : comptes de gestion – tableau CRC

Nota : gestion en régie directe jusqu'au 30 juin 2016 ; DSP à compter du 1^{er} juillet 2016.

Tableau n° 26 : Principaux ratios corrigés de l'imputation de la redevance du fermier et sans la subvention d'équilibre⁸⁰

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018
= Ressources d'exploitation (imputation redevance du fermier correcte)	971 783	906 933	894 876	552 778	128 083	78 880
Excédent brut d'exploitation sans les subventions d'équilibre	77 681	96 382	- 48 866	- 3 008	112 694	31 306
= CAF brute sans les subventions d'équilibre	75 858	86 262	- 95 518	- 29 080	85 086	28 122
- Annuité en capital de la dette (hors autres dettes)	63 273	74 440	85 941	151 404	126 785	76 786
= CAF nette ou disponible sans les subventions d'équilibre	12 586	11 823	-181 459	- 180 484	- 41 699	-48 664

Source : comptes de gestion – tableau CRC

La réduction de la redevance du fermier⁸¹ à la commune ne vient qu'aggraver le déséquilibre de ce budget annexe. Même en maintenant la redevance à son niveau, fixé dans le pacte d'actionnaires, son versement ne suffirait pas à équilibrer les comptes du budget annexe « abattoir ».

Les résultats de la section d'exploitation, corrigés du versement de la subvention d'équilibre, mettent en perspective une insuffisance de ressources propres du budget pour assurer son autofinancement : la capacité d'autofinancement est faible en début de période et devient négative en fin de période. Par ailleurs, le retraitement des données financières, en excluant le montant de la subvention d'équilibre versée annuellement par le budget principal depuis 2015, montre l'insuffisance des seules ressources propres pour équilibrer ce budget.⁸²

Le seul levier d'action dont dispose la collectivité pour équilibrer ce budget est le montant de la redevance due par le fermier, dépendante elle-même notamment des montants facturés aux apporteurs, donc des volumes et des prix d'abattage.

Ainsi, pour obtenir un équilibre au niveau du budget annexe il faudrait a minima que la commune encaisse une redevance théorique d'un montant égal à celui de la redevance initiale (100 000 €), majorée de la subvention d'équilibre versée par le budget principal au budget annexe soit 150 000 € HT.

L'ordonnateur indique dans sa réponse au rapport d'observations provisoires que « l'augmentation de la redevance versée par le délégataire, laquelle serait suggérée par la chambre régionale des comptes pour équilibrer le budget annexe, [-] est irréalisable et ne prend absolument pas en compte les réalités de la situation de cette société ». Selon le maire, une telle augmentation ne « [-] ferait qu'acter la fermeture de cette activité engendrant pour la commune de Ribérac des difficultés financières bien plus importantes (disparition de la redevance de 65 000 €, retour du prêt de l'atelier de salage à rembourser, gestion d'une vingtaine de salariés de la société...) sans compter les retombées économiques et sociales pour

⁸⁰ Pour mémoire lignes en italique, issues des données brutes, lignes en gras tenant compte des rectifications.

⁸¹ Délibération n° 105-2017 du 25 septembre 2017.

⁸² L'équilibre budgétaire est ici apprécié en application de l'article L. 1612-4 du code général des collectivités territoriales.

le territoire » ; ce qui justifierait le maintien du statu quo pour le maire, d'autant plus que depuis la création de la SEMOP la ville prendrait plutôt moins de risque qu'en régie directe.

La chambre régionale des comptes observe que le maire dans sa réponse au rapport d'observations provisoires ne conteste pas le niveau de la redevance théorique à encaisser pour que le budget annexe « abattoir » soit équilibré mais qualifie son augmentation d'« irréalizable ». Ce dernier confirme ainsi que le modèle économique actuel du service public industriel et commercial d'abattage d'animaux de boucherie ne permet pas, en l'état, d'équilibrer durablement le budget annexe « abattoir » et que cette activité commerciale est structurellement déficitaire.

En estimant la ressource nécessaire à l'équilibre du budget annexe SPIC, la chambre régionale des comptes ne visait qu'à évaluer l'équilibre du budget annexe. En conséquence, celle-ci ne partage pas les conclusions qu'en tire l'ordonnateur.

Cette situation présente un risque hors bilan significatif pour la commune. En effet, si le bilan coûts/avantages joue en faveur du maintien de la situation actuelle, selon le maire, la chambre régionale des comptes observe qu'aucun chiffrage pluriannuel précis n'a été réalisé à ce stade par la collectivité pour chacune des options (poursuite ou arrêt de l'activité). Par ailleurs, elle attire l'attention sur le risque financier pris par la collectivité, en cas de poursuite d'activité, d'une prise en charge d'une grande partie du passif social en tant qu'actionnaire principal de la SEMOP dans l'éventualité d'une cessation de son activité.

5.1.4.2 La situation bilancielle

Diminuée du montant de l'encours de l'emprunt relatif à l'atelier de salage⁸³, lequel devrait être sorti des comptes du budget annexe de la commune en 2019, l'encours de dette se stabilise fin 2018 autour de 750 000 €.

Tableau n° 27 : Stock de dettes corrigé⁸⁴

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018
= Encours de dette au 31 décembre	407 168	862 728	776 787	1 097 383	970 599	908 411
= Encours de dette au 31 décembre retraité	407 168	862 728	776 787	867 383	740 598	747 210

Source : comptes de gestion – tableau CRC

Nota : l'encours de dettes a été retraité pour les années 2016, 2017 et 2018.

Le fonds de roulement net global (FRNG), même s'il progresse sur la période, ne permet pas de couvrir le besoin en fonds de roulement. Ce dernier, a augmenté, à compter de 2016, du fait de la comptabilisation des opérations sous mandat non équilibrées ni régularisées à l'ouverture du contrôle. En l'espèce, les ressources stables du budget annexe ne permettent pas de couvrir sur l'exercice le cycle d'exploitation de ce service public industriel et commercial.

⁸³ Emprunt transféré juridiquement mais non sorti des comptes du budget annexe.

⁸⁴ Cf. supra partie fiabilité des comptes.

Tableau n° 28 : Évolution fonds de roulement net global et du besoin en fonds de roulement entre 2014/2018

au 31 décembre en €	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Fonds de roulement net global</i>	142 828,05	-98 370,00	150 843,75	187 013,40	208 462,66
<i>Besoin en fonds de roulement</i>	85 418,77	137 172,14	216 130,02	351 900,79	285 693,38

Source : comptes de gestion- tableau CRC

En conséquence, la continuité de l'activité a nécessité, en plus du recours à des crédits de trésorerie auprès des banques, une alimentation de sa trésorerie en fin de période contrôlée par celle du budget principal de la commune.

5.1.4.3 La trésorerie

De 2013 à 2016, le budget dispose d'une autonomie financière. À compter du 1^{er} janvier 2017, la trésorerie est comptabilisée sur un compte de liaison (c/ 451X). Sur les quatre années où le budget dispose d'une autonomie financière, il a été dans l'obligation de recourir à une ligne de trésorerie en 2013, en 2015 et en 2016, année charnière entre les deux modes de gestion. À compter de 2017, le solde du compte du budget annexe est créditeur : le budget principal finance donc le budget annexe à hauteur de ses déficits : 164 894 € en 2017 et 77 230 € en 2018.

5.1.5 Les risques financiers et juridiques « hors bilan » pour la commune

La commune est l'actionnaire majoritaire de la SEMOP jusqu'au 3 juin 2019. Le conseil d'administration du 27 mai 2019 et l'assemblée générale extraordinaire du 3 juin ont entériné l'augmentation du capital social de la société, en le portant de 225 000 à 253 000 €. Les apporteurs privés deviennent à cette date majoritaire dans le capital social. Pour autant, même si elle n'est plus majoritaire, la commune reste détentrice de 49 % du capital de cette société.

La commune a indiqué que des démarches avaient été entreprises auprès des apporteurs privés, du département de la Dordogne et de la région Nouvelle-Aquitaine pour venir en aide à la SEMOP qui enregistre un déficit cumulé au 31 décembre 2018 de 198 819,63 €⁸⁵.

Au regard des dispositions de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République du 7 août 2015 dite loi NOTRe⁸⁶, lesquelles n'attribuent aucune compétence au département en matière d'aide aux entreprises, la chambre régionale des comptes s'interroge sur une éventuelle aide du département à la SEMOP.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, le conseil départemental indique ne pas avoir donné de suite à une demande orale d'aide de la commune car ne disposant plus de la capacité juridique depuis la loi NOTRe⁸⁶ d'aider une entreprise en difficulté. Le maire de Ribérac, par ailleurs PDG de la SEMOP, précise dans sa réponse au rapport précité, que le département de la Dordogne « pourrait verser à la SEMOP une subvention d'investissement au

⁸⁵ PV de l'AGO du 3 juin 2019.

⁸⁶ Loi 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

titre de sa compétence optionnelle dans l'agriculture, notamment dans le cadre d'un soutien aux filières caprines, bovines et veaux de boucherie ».

La SEMOP a sollicité auprès de la région Nouvelle-Aquitaine une avance de trésorerie de 250 000 € remboursable sur sept ans avec un différé de remboursement de trois ans dans le cadre d'une aide régionale au retournement.

Le maire indique dans sa réponse aux observations provisoires en date du 17 janvier 2020 que la commission permanente de la région Nouvelle-Aquitaine a « *accordé l'aide régionale lors de sa séance du 18 novembre 2019* » et que « *celle-ci a été notifiée à la SEMOP en début d'année 2020* » ; éléments qui ont été confirmés par la réponse postérieure de la région au rapport précité.

La région Nouvelle-Aquitaine rappelle également dans sa réponse précitée que l'octroi de l'aide régionale pour le redressement de la SEMOP SRA était conditionné à « *[-] un effort financier partagé [-] par les actionnaires privés par le biais d'une augmentation de capital de 28 000 €, les banques, par l'octroi d'une facilité de 30 000 € et la commune de Ribérac, par une baisse de loyer et de taxe foncière pour un impact de 30 000 €.* »

Enfin, la région Nouvelle-Aquitaine indique que la « *SEMOP société ribéracoise d'abattage n'avait pas été en mesure jusqu'à présent de produire l'ensemble des pièces exigées dans la convention d'aide signée avec la SEMOP, prévoyant les conditions et justificatifs de mise en paiement du prêt* ». En conséquence, la région avait mis le versement de son aide en suspens ; suspension dont le maire de la commune et PDG de la SEMOP n'a pas fait état dans sa réponse précitée au rapport d'observations provisoires.

L'ensemble de ces démarches serait adossé à un plan d'économies basé sur une réduction prévisionnelle des charges à caractère général de l'ordre de 90 000 € et d'une diminution de la masse salariale (non-remplacement du directeur dont le départ en retraite était prévu en 2019), renouvellement générationnel des employés à la production⁸⁷, adaptation des effectifs à la production au plus près des tonnages d'abattage) ainsi que sur le développement des recettes par l'intensification des démarches commerciales en vue de conquérir de nouveaux clients. Ces mesures d'économies et de développement commercial n'ont pas fait l'objet d'une formalisation, d'une étude de faisabilité ni d'un chiffrage très précis. Le président du conseil d'administration de la SEMOP, maire de la commune de Ribérac, estime que le point d'équilibre financier de l'abattoir se situe à 2 500/2 600 tonnes annuelles. Or, les tonnages abattus atteignaient 2 305 tonnes en 2018 (en baisse de 80 tonnes par rapport à 2017)⁸⁸.

Il reste que les pertes enregistrées par la SEMOP depuis sa création en juillet 2016, malgré l'augmentation de 28 000 € de son capital social en juin dernier, posent clairement la question de la viabilité à court et moyen terme de la société et fait peser sur la commune de Ribérac, actionnaire de référence, un risque financier hors bilan significatif.

En 2018, la SEMOP a ainsi réalisé une perte de 80 361 € pour un chiffre d'affaires (CA) de 976 001 € (perte équivalent à 8 % du CA). Son fonds de roulement était de 44 738 € et la trésorerie se limitait à 26 404 € au 31 décembre 2018.⁸⁹

⁸⁷ Les jeunes entrants sont moins bien payés que les sortants : effet noria.

⁸⁸ Chiffres extraits du rapport du délégué 2018.

⁸⁹ Source : comptes de la SEMOP adressés à la commune transmis à la CRC Nouvelle-Aquitaine dans le cadre de l'instruction du contrôle des comptes et de la gestion de la commune.

Son chiffre d'affaires a certes augmenté de 1 % entre 2017 et 2018 mais une rapide lecture du compte de résultat 2018 détaillé révèle que l'amélioration est avant tout le fait d'une meilleure valorisation des déchets d'abattage alors que les prestations d'abattage de bovins et de veaux, premier poste de recettes d'exploitation, diminuent de plus de 10 % ; ce qui atteste de la fragilité du modèle économique de la société.

De plus, les pertes ont presque doublé entre ces deux années, passant de 46 551 € à 80 361 € alors même que la redevance versée à la commune pour la mise à disposition des installations et équipements diminuait de 26 249 €⁹⁰. Sans cette aide, la perte aurait été théoriquement de 106 610 € soit 47,3 % du capital social au 31 décembre 2018.

L'accumulation de pertes comptables et l'absence de versement de subventions d'investissement significatives pourraient conduire à terme à ce que les capitaux propres⁹¹ de la société deviennent inférieurs à la moitié du capital social (soit 1 265 006 €). Dans ce cas, en application de l'article L. 225-248 du code de commerce, le conseil d'administration est « [-] tenu dans les quatre mois qui suivent l'approbation des comptes ayant fait apparaître cette perte, de convoquer l'assemblée générale extraordinaire à l'effet de décider s'il y a lieu à dissolution anticipée de la société » ; la continuité de l'activité passerait nécessairement par une importante recapitalisation et/ou le versement de subventions d'investissement significatives.

Tableau n° 29 : Données chiffrées de la SEMOP au 31 décembre

En €	2017	2018
<i>produits de l'exercice</i>	821 558,00	947 135,00
<i>excédent brut d'exploitation</i>	- 86 320,00	- 18 663,00
<i>résultats de l'exercice</i>	- 46 551,00	- 80 361,00

Source : comptes annuels 2017 – 2018 – tableau CRC

Par ailleurs, en cas d'ouverture d'une procédure collective de redressement ou de liquidation judiciaire, les actionnaires sont tenus solidairement des dettes de la société dans la limite de leur participation au capital⁹². L'article L. 225-251 du code de commerce prévoit également que « *Les administrateurs et le directeur général sont responsables individuellement ou solidairement selon le cas, envers la société ou envers les tiers, soit des infractions aux dispositions législatives ou réglementaires applicables aux sociétés anonymes, soit des violations des statuts, soit des fautes commises dans leur gestion [-]* ».

La commune doit donc mesurer les risques financiers ainsi que la soutenabilité budgétaire de la continuité de cette exploitation.

⁹⁰ Cf. Supra : le montant de la redevance annuelle est passé de 100 000 € à 65 000 €.

⁹¹ Définition des capitaux propres : situation nette (capital social + réserves + report à nouveau + résultats de l'année) + subventions d'investissement.

⁹²Cf. article L. 225-1 du code de commerce : « *La société anonyme est la société dont le capital est divisé en actions et qui est constituée entre des associés qui ne supportent les pertes qu'à concurrence de leurs apports.* »

La création d'une SEMOP présentait théoriquement en 2016 un double avantage : d'une part, la participation au capital de ses principaux clients devait lui permettre de fidéliser sa clientèle, lui donner une plus grande visibilité et assise tant commerciale que financière par rapport à la gestion en régie antérieure ; d'autre part, sa création aurait pu jeter, à l'issue d'un accompagnement limité dans le temps de la commune, les bases d'un désengagement de la ville de cette activité industrielle et commerciale.

Outre l'apport en capital, les actionnaires privés également clients de l'abattoir auraient pu s'engager à garantir à la SEMOP naissante un volume de commandes ainsi qu'un niveau de prix de vente sur plusieurs années afin de lui permettre d'équilibrer durablement ses comptes tout en autofinçant largement ses futurs investissements de mise aux normes et de modernisation de son outil de production. Ceux-ci n'ont pris aucun engagement en ce sens, en particulier sur le niveau des prix des prestations d'abattage.

Au contraire, l'analyse du pacte d'actionnaires du 27 juin 2016 montre une réelle asymétrie des engagements entre l'actionnaire public et les actionnaires privés. L'apport en numéraire et en nature de la commune est de 123 750 € sur un total de 225 000 € soit 55 %. Cinq des huit actionnaires privés n'ont apporté que 1 125 €.

Par ailleurs, la commune s'engageait à figer pendant dix années la redevance annuelle d'occupation des installations et des équipements municipaux de l'abattoir à 100 000 €⁹³. Avant diminution de sa participation à 49 % en juin 2019, la ville s'était également engagée vis-à-vis des autres actionnaires à conserver sa part majoritaire pendant 10 ans « [-] sauf décision contraire de la majorité des associés représentant au moins 75 % des parts sociales ».⁹⁴

Enfin, l'article 7.2 du pacte d'actionnaires précité précise que « *Si, en cas de pertes cumulées supérieures à 50 % du capital social, l'assemblée extraordinaire des associés décide de poursuivre l'activité et de recapitaliser l'entreprise, avec le consentement expresse de la commune de Ribérac qui dispose statutairement de la minorité de blocage, cette dernière s'engage - dès lors que les opérateurs privés et le cas échéant les autres actionnaires publics y renonceront - à assumer seule l'augmentation de capital nécessaire.* ». Le risque d'exploitation ne serait en réalité, dans ce cas de figure, plus supporté par le délégataire mais entièrement par le délégant.

Même en diminution depuis juillet 2019, la participation de la commune au capital de la SEMOP fait ainsi naître pour elle de réels risques financiers et juridiques susceptibles d'impacter durablement les équilibres de ses budgets principal et annexe « abattoir ».

Les conditions n'ont jamais été réunies à ce jour et ne semblent pas l'être davantage dans un futur proche pour que les actionnaires privés en place et/ou de nouveaux actionnaires privés ou publics (la communauté de communes par exemple) portent un projet partagé de développement.

En première approche, les actionnaires privés semblent au contraire avoir des visions et des intérêts divergents sur l'évolution de la structure. Ainsi, les deux actionnaires privés principaux, la SAS Tannerie de Chamont intéressée uniquement par le cuir des animaux abattus et la SAS Aquitaine Viande Limousin Périgord (AVLP) contrôlée par le groupe Arcadie Sud-Ouest⁹⁵ lui-même propriétaire d'abattoirs, d'ateliers de découpe et de conditionnement de

⁹³ Cf. article 1.3 du pacte d'actionnaires.

⁹⁴ Cf. article 1.4 du pacte d'actionnaires.

⁹⁵ La direction générale de la SAS est assurée par Arcadie Sud-Ouest.

viande, n'ont aucun intérêt à financer des investissements dans la découpe et le conditionnement, activités à plus fortes marges, au contraire de la SCA Le Pré Vert qui elle y aurait davantage intérêt dans l'optique de développer ses ventes en circuit court.

En conséquence, la majorité des actionnaires privés ne veulent pas, par stratégie ou par manque de surface financière, accompagner la modernisation et le développement de l'abattoir. A minima, ceux-ci s'entendent pour continuer à bénéficier de prestations d'abattage à bas prix, laissant de facto à terme le soin aux contribuables communaux ou à d'autres collectivités publiques, par le biais de subventions d'investissement ou d'aides en trésorerie, de porter financièrement cette activité industrielle et commerciale.

Eu égard à la situation financière durablement dégradée de la commune de Ribérac et des risques financiers et juridiques précités liés à sa participation dans la SEMOP, la cession de ses parts à une autre personne morale de droit public ou privé voire la cessation de l'activité de la société permettrait de figer les montants financiers à sa charge alors que dans le cas contraire, la commune sera dans l'impossibilité d'anticiper la charge financière d'une activité structurellement déficitaire.

Une telle démarche mettrait les actionnaires privés actuels ainsi que tous les autres acteurs privés et publics soucieux de maintenir cette activité économique sur le territoire devant leurs responsabilités d'associés.

Dans leur réponse respective au rapport d'observations provisoires, le maire et PDG de la SEMOP exclut néanmoins tout arrêt de cette activité, lequel générerait un « [-] *accident social et territorial* ». L'un et l'autre soulignent que l'aide régionale avec différé de remboursement « [-] *permettra à la SRA une relative stabilité et lisibilité financière sur les deux prochains exercices ; ce temps pouvant être utilisé à bon escient pour tenter de trouver des modalités pérennes de fonctionnement en limitant en même temps les risques pour la collectivité* ».

La chambre régionale des comptes constate que le versement de l'aide de la région Nouvelle-Aquitaine est suspendu, que le soutien du département de la Dordogne n'est pas acquis et que les interrogations existantes quant à la volonté de son principal apporteur de continuer à travailler avec la SRA⁹⁶ n'apportent à la SEMOP aucune stabilité et lisibilité financière.

5.2 Le service public industriel et commercial de l'assainissement

En 2017, ce service comptait 1 800 abonnés « domestiques » ; le nombre d'abonnés est en légère augmentation depuis 2013.⁹⁷ Les abonnés non domestiques⁹⁸ représentent 28 920 m³ pour un peu moins de 350 000 m³ d'effluents traités la même année.

⁹⁶ Plusieurs articles de presse du mois de février 2020 font état de la volonté du principal apporteur de la SRA (plus de 40 % des tonnages abattus) de se désengager de l'abattoir de Ribérac dans les mois à venir et de transférer l'abattage de ses animaux de boucherie vers un autre abattoir.

⁹⁷ Ces chiffres sont issus du rapport relatif au prix et à la qualité du service public de l'assainissement collectif 2017.

⁹⁸ Selon le rapport précité, il s'agit d'importations d'effluents.

5.2.1 Les résultats du budget annexe

Au vu des éléments fournis, les résultats d'exploitation et la CAF brute sont positifs sur toute la période, même si les résultats de la section d'exploitation chutent à partir de 2016, date à laquelle le transfert de l'eau au SIAEP a été réalisé.

Tableau n° 30 : Résultat de la section d'exploitation

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018
CAF brute	240 684	248 940	293 977	378 053	161 016	194 273
- Dotations nettes aux amortissements	166 449	176 023	175 983	117 456	150 706	150 885
+ Quote-part des subventions d'inv. transférées	43 218	103 137	111 470	97 654	97 916	97 916
= Résultat section d'exploitation	117 453	176 053	229 464	358 252	108 226	141 304

Source : compte de gestion – tableau CRC

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, l'ordonnateur conteste fermement que le coût du service de l'assainissement ait été pris en charge partiellement par l'utilisateur du service public de l'eau jusqu'au transfert de cette compétence à un syndicat intercommunal en 2016 ; les deux services faisant l'objet de deux délégations de service public distinctes⁹⁹ ainsi que d'une tarification et d'une facturation distinctes ; ce qui n'empêche cependant pas que les recettes et les dépenses des deux services aient été fongibles dans un budget commun et que l'équilibre budgétaire de ce dernier s'appréciait, comme l'a indiqué le maire dans sa réponse précitée « *tous services confondus* ».

En conséquence, nonobstant un circuit administratif de paiement des deux services distincts et l'existence d'états de recettes et de dépenses propres à chaque service public, comme l'a indiqué le maire, les usagers d'un service pouvaient être amenés à financer partiellement l'autre service dont ils n'étaient pas forcément d'ailleurs usagers eux-mêmes.

La chambre régionale des comptes observe ainsi que sans la contribution du service public de l'eau à la capacité d'autofinancement ainsi qu'au résultat comptable du budget commun, l'autofinancement net¹⁰⁰ du budget annexe devient fortement négatif à compter de 2017 et les résultats de sa section de fonctionnement diminuent significativement après le transfert en 2016 de la compétence « adduction d'eau potable » à un syndicat intercommunal alors même que la redevance assainissement augmentait la même année de 10 %.

À toute fin utile, la chambre régionale des comptes rappelle que depuis de nombreuses années la population de la commune de Ribérac ne lui permettait pas de se prévaloir de l'article L. 2224-6 du code général des collectivités territoriales précité autorisant les

⁹⁹ Les deux délégations sont en effet juridiquement distinctes mais avec un titulaire identique. La même société gérait donc les deux services publics.

¹⁰⁰ Autofinancement nette = autofinancement brut moins remboursement de l'annuité en capital de la dette.

communes de moins de 3 000 habitants à « [-] établir un budget unique des services de distribution d'eau potable et d'assainissement si les deux services sont soumis aux mêmes règles d'assujettissement à la taxe sur la valeur ajoutée et si leur mode de gestion est identique ».

Le budget et les factures émises doivent faire apparaître la répartition entre les opérations relatives à la distribution d'eau potable et celles relatives à l'assainissement.

Tableau n° 31 : Évolution de la CAF nette du 31 décembre 2013 au 31 décembre 2018

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018
CAF brute	240 684	248 940	293 977	378 053	161 016	194 273
- Annuité en capital de la dette (hors autres dettes)	228 405	240 458	247 252	224 530	232 812	238 909
= CAF nette ou disponible (C)	12 279	8 482	46 725	153 524	-71 796	-44 637

Source : comptes de gestion – tableau CRC

Enfin, la trésorerie de ce budget a pesé lourdement sur celle du budget principal tout au long de la période examinée. La confusion au sein d'un même budget des deux activités apporte de l'opacité dans la lecture des données comptables. Néanmoins, même si l'évolution de la trésorerie nette est plutôt encourageante (- 336 713 € en 2013 contre - 54 640 € en 2018), il n'en demeure pas moins que la commune, là encore, doit équilibrer le financement de cette compétence.

5.2.2 Le mode de gestion du service

Une délégation de service public d'une durée de 10 années couvrant la période du 1^{er} janvier 2008 au 31 décembre 2019 a été signée avec la société de gérance et de distribution d'eau (SOGEDO), lui confiant la gestion de la collecte des eaux usées, de l'entretien du réseau d'assainissement et des postes de relèvement ainsi que du traitement des effluents par une station d'épuration (STEP). Elle est constituée de 15 chapitres qui prévoient, outre l'objet et l'étendue de la délégation, les moyens matériels du service d'assainissement, les services aux usagers et les clauses financières.

La mission consiste ainsi à maintenir les installations de production et de distribution, à assurer la gestion des abonnés (relève des compteurs, facturation et abonnement) et à réaliser les branchements neufs.

La redevance d'assainissement se compose d'une part « collectivité » fixée par le conseil municipal et d'une part « exploitant » définie par le contrat et indexée annuellement selon une formule contractuelle.

Trois avenants ont été signés depuis cette date. Le premier concerne l'intégration des ouvrages et la réalisation d'un bassin d'orage, le deuxième celui de l'assujettissement à la TVA¹⁰¹. Le troisième concerne la modification du traitement des boues auparavant réalisé à la station de compostage de Seneuil et à compter de la signature¹⁰² à l'externalisation de cette prestation.

Le présent contrôle ne portant que sur la gestion de la collectivité délégante, la chambre régionale des comptes s'est intéressée en priorité à deux points clefs pour le service et la collectivité : la répartition des recettes entre collectivité et exploitant ainsi que le transfert de compétence du service public de l'assainissement collectif.

5.2.3 Le partage de recettes d'exploitation entre collectivité et fermier

L'article 8.1 de la DSP prévoit que la redevance comprend « *une part revenant au délégataire et une part revenant à la collectivité. La part du délégataire comporte un abonnement (partie fixe) et partie variable en fonction du volume d'eau facturé à l'abonné par le service d'eau potable. Le montant et la définition de la part de la collectivité sont fixés par délibération de son assemblée délibérante* ».

Les surtaxes d'assainissement reversées à la collectivité ont augmenté une fois sur la période en 2016. La délibération du 18 septembre 2015 en fixe les montants à 21,03 € HT pour la part fixe au lieu de 19,12€ HT, et le montant du prix au m³ consommé est porté à 0,965 € HT¹⁰³ au lieu de 0,877 € HT auparavant, soit une augmentation de 10 % pour chacune des composantes de la redevance reversée à la collectivité.

En revanche, entre 2013 et 2018, les parts fixes et variables de l'exploitant ont respectivement augmenté de 118,5 % (part fixe) et 69 % (part variable). Ces augmentations ont eu lieu principalement sur quatre années de 2013 à 2016 (+ 86,4 % d'augmentations cumulées pour la part fixe et + 49,6 % pour la part variable).

¹⁰¹ PV du conseil municipal du 6 mars 2014 ; mise en conformité avec l'instruction fiscale de 2013 et la cessation du transfert de droit à déduction BOI-TVA-CHAMP 10-20-10-10-20130801.

¹⁰² Avenant signé le 22 avril 2015.

¹⁰³ Soit 1,02 € TTC.

Tableau n° 32 : Évolution comparée des parts exploitant et collectivité sur la période 2013/2018

€ HT par an et € HT par m ³ au 1 ^{er} janvier année n	2008 (art. 8.4 DSP)	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Évolution 2013/2018 en %
Part fixe exploitant*	23	25,52	37,75	50,49	52,937	53,020	53,379	+ 118,5 %
Part variable exploitant**	0,580	0,644	0,743	0,982	1,079	1,081	1,088	+ 69 %
Part fixe commune	ND	19,12	19,12	19,12	21,040	21,040	21,040	+ 10 %
Part variable commune	ND	0,877	0,877	0,877	0,965	0,965	0,965	+ 10 %

Source : rapports annuels sur le prix et la qualité du service public de l'assainissement collectif – tableau et % arrondis CRC.

NOTA : * la part fixe correspond à l'abonnement au service pris en compte dans une facture de 120 m³ ; ** la part variable est proportionnelle à la consommation d'eau mesurée en m³.

Tableau n° 33 : Évolution en % des parts exploitant et collectivité sur la période 2013/2018

Comparaison tarif 1 ^{er} janvier n+1/ tarif 1 ^{er} janvier n	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017	2017/2018	Augmentation cumulée de 2013 à 2018
Part fixe exploitant	+ 47,9 %	+ 33,7 %	+ 4,8 %	+ 0,2 %	+ 0,7 %	+ 87,3 %
Part variable exploitant	+ 15,5 %	+ 24,3 %	+ 9,8 %	+ 0,2 %	+ 0,7 %	+ 50,5 %
Part fixe commune	+ 0 %	+ 0 %	+ 10 %	+ 0 %	+ 0 %	+ 10 %
Part variable commune	+ 0 %	+ 0 %	+ 10 %	+ 0 %	+ 0 %	+ 10 %

Source : rapports annuels sur le prix et la qualité du service public de l'assainissement collectif – tableau et arrondis CRC.

Aux hausses contractuelles issues de l'application de la formule d'indexation de l'article 8.5 du contrat de délégation, s'ajoute la hausse des tarifs de base du délégataire fixée dans l'article 8.4 du contrat précité. En effet, l'avenant n° 3 du 22 avril 2015, lequel a formalisé l'abandon du traitement des boues d'épuration sur la station de compostage de Seneuil pour être externalisé sur une plate-forme de compostage privée au choix du délégataire, a fixé les tarifs de base auxquels s'applique la formule d'indexation à 51,95 € pour la part fixe et 1,059 € pour la part variable ; ces tarifs sont supérieurs à ceux du 1^{er} janvier 2015. Cette augmentation du tarif de base, laquelle augmente les recettes perçues par l'exploitant en 2015 mais également pour les années suivantes dans la mesure où les indexations futures se feront sur un tarif de base réévalué, n'est pas justifiée par un renchérissement du traitement suite à son externalisation.

Sur la période contrôlée, la ventilation des recettes entre exploitant et délégant évolue également favorablement pour le délégataire. L'augmentation de recettes d'exploitation de la commune de 15 245 € (+ 9,10 %) entre 2013 et 2014, alors que celle-ci n'a pas augmenté ses tarifs, s'explique principalement par l'assujettissement du service à la TVA (10 %) ¹⁰⁴. L'augmentation de 2016 peut s'expliquer quant à elle par l'augmentation précitée des tarifs de septembre 2015.

En 2013, l'écart de recettes d'exploitation entre la commune et l'exploitant était de 15 397 € en faveur du délégant ; en 2017, l'écart était de 80 911 € en faveur de l'exploitant.

Tableau n° 34 : Évolution comparée des recettes tirées de la facturation aux usagers de l'exploitant et de la collectivité sur la période 2013/2018

En € TTC par an	2013	2014	2015	2016*	2017*	2018
Recettes exploitant	152 050	195 378	243 941	310 073	289 178	ND
Recettes commune	167 447	182 692	179 351	216 395	208 267	ND

Source : données issues des rapports annuels sur le prix et la qualité du service public de l'assainissement collectif (RPQS) – tableau, arrondis et calcul des recettes TTC à partir de 2016 CRC

Nota : *A partir de 2016, les chiffres des tableaux communiqués annuellement dans le cadre des RPQS sont des montants de recettes hors taxes.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, l'ordonnateur explique également l'accroissement substantiel de la rémunération du délégataire par l'extension du périmètre des ouvrages inclus dans la délégation de service public (bassin d'orage de 100 m², dessableur et mise en service d'une nouvelle station d'épuration) ainsi que de l'augmentation de la charge hydraulique à l'arrivée en station impliquant des coûts de traitement nettement plus élevés.

Il reste que la formule d'indexation contractuelle qui augmentait automatiquement chaque année, dans des proportions variables, les parts fixe et variable de la redevance versée à l'exploitant, rendait en pratique difficile pour la commune d'augmenter ses tarifs dans des proportions similaires sur la période précitée.

Le maire confirme l'analyse de la chambre régionale des comptes et explique, dans sa réponse précitée, les raisons du « gel » de la part tarifaire communale depuis 2015. Ainsi, lors du transfert de la compétence de l'adduction d'eau potable à un syndicat intercommunal à compter du 1^{er} janvier 2016, il est apparu nécessaire « [-] d'aligner les tarifs appliqués aux usagers de la commune de Ribérac de l'ordre de 80 € sur deux exercices budgétaires » avec ceux du syndicat nouvellement compétent. De ce fait, poursuit le maire « afin de ne pas doublement pénaliser les foyers qui étaient à la fois usagers du service d'eau potable et usagers du service assainissement collectif, toujours dans un contexte de taux de fiscalité locale plus hauts que la moyenne [-], la commune a décidé de ne pas augmenter les tarifs relatifs à la part de la collectivité ».

¹⁰⁴ C'est l'objet de l'avenant n° 2 au contrat initial de délégation ; l'assujettissement se fait à compter du 1^{er} janvier 2014 bien que l'avenant ne soit signé que le 12 mars 2014.

Cette évolution pose problème dans la mesure où le contrat jusqu'au 31 décembre 2019 est un contrat d'affermage dans le cadre duquel la commune est censée réaliser les investissements les plus lourds. L'article 7.6 du contrat de délégation répartissant entre le délégataire et le délégant la réalisation de travaux selon leur nature précise, par exemple, que « *toute extension de canalisation ou renouvellement de plus de 6 mètres linéaires est à la charge de la commune* ». Les recettes d'exploitation devraient ainsi être clairement corrélées aux investissements à réaliser par la collectivité pour que celle-ci autofinance et investisse pour moderniser et mettre aux normes le réseau ainsi que les installations du service d'assainissement.

La collectivité a fait réaliser par un cabinet conseil un diagnostic de son réseau d'assainissement : les investissements à réaliser dans un avenir proche par la commune se montent à près de 2,4 M€ HT (hors subventions) sur la période 2019-2028 dont la part la plus importante est à programmer les trois premières années (2 051 000 €).

La collectivité ne sera en capacité de franchir ce « mur d'investissements » sans obérer durablement ses équilibres financiers et budgétaires qu'à la condition, outre vraisemblablement une augmentation substantielle du prix du service facturé aux usagers, que le nouveau contrat affecte durablement des recettes tirées du service à la commune à la hauteur des investissements à financer et non à l'exploitant.

Pour des raisons de délai de passation et afin d'assurer une continuité de service, la commune a indiqué avoir signé un nouveau contrat d'affermage. Quel que soit le mode de gestion du service, la chambre régionale des comptes invite la commune à s'assurer que les modalités d'exploitation du service lui dégagent, sur la durée du contrat, des ressources suffisantes pour être en capacité financière de réaliser les investissements nécessaires à la modernisation et à la mise aux normes du réseau et des installations d'assainissement.

Le maire indique dans sa réponse aux observations provisoires que les négociations contractuelles n'ont pas permis d'aboutir à ce jour au partage de recettes préconisé par la chambre régionale des comptes mais que la commune, consciente de la « *[-] nécessité de ne pas pénaliser financièrement la commune et le budget annexe assainissement collectif* », envisagera « *[-] une augmentation régulière des tarifs d'assainissement collectif sur la période de nouveau contrat de délégation de service public* ».

Le maire relève également dans sa réponse des injonctions qui seraient contradictoires entre les services de l'État de la police de l'eau exigeant la mise au norme du réseau d'assainissement de la commune, ce qui suppose de lourds investissements, et le contrôle de légalité de la Préfecture qui demanderait au contraire à la commune de limiter au maximum ses investissements afin de ne pas dégrader son ratio d'endettement. La chambre régionale des comptes rappelle que les finalités de chacun de ces services sont différentes : l'un contrôle le respect de la réglementation de la police de l'eau, l'autre veille au respect des règles budgétaires et comptables. Il appartient donc à la commune, en dehors des exceptions ponctuelles prévues par l'article L. 2224- 2 du code général des collectivités territoriales précité, de veiller à ce que son budget annexe « assainissement » s'équilibre avec les recettes tirées des usagers du service afin de répondre aux obligations de sécurité, de salubrité et d'hygiène publique qui sont les siennes.

5.2.4 Le transfert de la compétence assainissement collectif

En application des dispositions de la loi n° 179 du 3 août 2018 modifiée relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes de l'article 64 de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la république (NOTRe), la communauté de communes du Périgord ribéracois (CCPR) a décidé que les communes membres se prononcent par délibération sur une demande de report du transfert de cette compétence à l'EPCI au 1^{er} janvier 2026.

En conséquence, la commune de Ribérac a dû, en définitive, relancer une nouvelle procédure en vue de l'attribution d'une délégation de service public de l'assainissement collectif afin d'assurer la continuité du service public au 1^{er} janvier 2020.

La commune devra donc assumer seule, sans mutualisation possible au niveau intercommunal, notamment les investissements futurs ainsi que les moyens nécessaires au contrôle de la délégation.

5.3 Le service public cinématographique

5.3.1 Le budget annexe du cinéma Max Linder

La délibération de création de la régie municipale, en tant que budget annexe, a été votée le 31 mars 1995. Cette délibération érige le service en « *régie municipale avec la seule autonomie comptable* ».

Le mode de financement du service (constitué essentiellement des subventions du budget principal) interroge quant au mode de gestion actuellement pratiqué. En effet, si l'instruction budgétaire et comptable M4 est appliquée (instruction utilisée pour les budgets retraçant des activités industrielles et commerciales), la chambre régionale des comptes constate que le budget ne dispose pas d'une autonomie financière et ne peut bénéficier légalement de manière permanente d'une subvention d'équilibre que s'il est qualifiable de service public administratif culturel.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, le maire de la commune précise que la logique qui sous-entend l'activité cinématographique n'est pas purement commerciale (tarifs attractifs en comparaison de ceux pratiqués par le circuit privé, outil de la politique culturelle et sociale de la commune). Ce positionnement plaide en faveur de la transformation du budget annexe actuellement qualifié d'industriel et commercial en un budget à caractère administratif suivi dans le cadre de la nomenclature M14.

Avant de délibérer en ce sens, la chambre régionale des comptes invite néanmoins la collectivité à ce que cette évolution se fasse, d'une part, en partenariat étroit très en amont avec le comptable public, d'autre part, que la collectivité s'assure que cette évolution n'ait pas d'impact négatif sur sa capacité future à capter des subventions d'investissement notamment par la mobilisation de fonds issus de la taxe spéciale additionnelle sur le prix des entrées des séances de cinéma (TSA).

En tout état de cause, si la commune devait continuer à verser des subventions d'équilibre à son budget annexe, celui-ci ne pourrait continuer à être géré comme un service industriel et commercial¹⁰⁵.

5.3.2 Le déséquilibre structurel du budget annexe « cinéma »

5.3.2.1 L'évolution des produits et des charges de gestion

Même si la subvention d'exploitation baisse de façon régulière entre 2013 et 2017, celle-ci représente encore en 2018 plus de 72 % des produits comptabilisés dans ce budget, et constitue donc l'essentiel des recettes d'exploitation.

Tableau n° 35 : Structure des produits de gestion courante

<i>en €</i>	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Ventes de produits, services et marchandises</i>	84 603	92 006	101 775	101 625	108 063	117 091
<i>+ dotations de la commune</i>	110 581	101 490	106 899	105 279	84 448	85 065
<i>+ Autres produits de gestion courante (hors redevances)</i>	120	140	1 028	0	0	1
= Produits de gestion courante	195 304	193 637	209 702	206 904	192 511	202 158
<i>dotations communales en % des produits de gestion courantes</i>	56,6 %	52,4 %	51,0 %	50,9 %	43,9 %	42,1 %
<i>dotations communales en % du produit total des ventes, services et marchandises</i>	130,7 %	110,3 %	105,0 %	103,6 %	78,1 %	72,6 %

Source : comptes de gestion – tableau CRC

¹⁰⁵ La distinction entre service public administratif (SPA) et service public industriel et commercial (SPIC) a été précisée par le Conseil d'État, lequel dégage trois critères pour qualifier la nature du service : l'objet du service, l'origine des ressources et ses modalités de fonctionnement. Cf. notamment CE, Assemblée 16 novembre 1956 « union syndicale des industries aéronautiques ».

Tableau n° 36 : Montant de la subvention communale par entrée de 2013 à 2016

<i>En nombre / en €</i>	2013	2014	2015	2016
<i>fréquentation</i>	18 900	20 900	22 700	22 000
<i>subvention versée par la commune</i>	110 581	101 490	106 899	105 279
<i>subvention versée par spectateur</i>	5,85	4,85	4,70	4,78

Source : étude HEXACOM de 2017 ; comptes de gestion pour les subventions – tableau et calculs CRC

Nota : données de fréquentation non disponibles pour les années 2017 et 2018.

Si la fréquentation en 2018 était identique à celle de 2016, la subvention de 85 065 € versée par la ville représenterait 3,86 € par spectateur soit 56 % du prix d'entrée plein tarif ¹⁰⁶. En 2016, les 4,78 € représentaient 73,5 % du prix plein tarif de 6,50 € en vigueur à compter du 15 avril 2016. Malgré l'amélioration constatée, laquelle s'explique par une fréquentation en progrès entre 2013 et 2016, ce budget annexe ne peut structurellement s'équilibrer sans le versement d'une subvention d'exploitation d'équilibre significative du budget principal de la commune.

Les marges de manœuvre de la collectivité gestionnaire sont réduites en matière tarifaire compte tenu de l'évolution du nombre d'entrées, inférieure à la moyenne nationale des cinémas comparables et de la légère baisse de fréquentation enregistrée entre 2015 et 2016. En effet, sur la période examinée, pas moins de dix délibérations du conseil municipal ont actualisé les tarifs normaux, réduits (tarifs à caractère social et scolaire) et spécifiques (location de lunettes 3D, locations de la salle nue, opérations spéciales, etc.) communaux.

Malgré une diminution des charges de personnel en début de période contrôlée, le niveau des charges de gestion courante rapporté aux recettes ne permet pas de dégager une capacité d'autofinancement brute en 2013 et 2017, soit deux années sur les six exercices budgétaires contrôlés.

Tableau n° 37 : Évolution des charges de gestion courante

<i>en €</i>	2013	2014	2015	2016	2017	2018
= Charges de gestion courante	184 229	179 090	178 599	175 994	181 762	184 107
<i>Dont charges à caractère général</i>	83 021	97 896	86 000	80 783	86 744	88 765
<i>Dont charges de personnel</i>	101 208	97 896	86 000	80 783	86 744	88 765

Source : comptes de gestion – tableau CRC

5.3.2.2 La situation bilancielle et le financement des investissements futurs

Le niveau de dépenses d'équipement est faible et aucun investissement d'importance n'a eu lieu sur la période examinée. Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur estime que les investissements réalisés à hauteur de 100 000 € entre 2013-2019

¹⁰⁶ Source : site Internet de la ville, tarif normal au 31/07/2019.

(mise en accessibilité et modernisation du hall d'accueil, étude de faisabilité pour la création d'une seconde salle) ne sont pas faibles mais dimensionnés aux besoins de l'équipement.

Les capacités d'autofinancement brutes et nettes sont parfois négatives ou d'un montant très faible ; ce qui exclut tout investissement important sans aide du budget principal ou de tiers, lesquels devront directement (subventions d'investissement) ou indirectement (versement de subventions d'exploitation accroissant la capacité d'autofinancement) financer d'éventuels investissements lourds sur cet équipement.

Un projet de création d'une deuxième salle est ainsi ajourné depuis plusieurs années. Une étude du « marché cinématographique de Ribérac¹⁰⁷ » réalisée en juin 2017 à la demande de la commune pour évaluer la soutenabilité financière du projet de création d'une seconde salle, a montré que celle-ci couplée à une augmentation de la capacité de la salle actuelle génèrerait un résultat prévisionnel s'échelonnant sur les trois années après leur ouverture entre 22 000 € et 33 000 € à la condition cumulative, toutefois, d'un accroissement sur les années 2017, 2018 et 2019 de 18 000 entrées payantes soit une augmentation de 82 % de la fréquentation sur trois années par rapport à la fréquentation en 2016 (22 000 entrées) et de la pérennisation d'une subvention d'exploitation annuelle de la ville de 90 000 €.

Tableau n° 38 : Évolution des dépenses d'équipement et des financements propres

<i>en €</i>	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<i>CAF brute</i>	- 1 310	1 105	15 608	18 818	- 3 760	4 364
<i>Annuité d'emprunt</i>	0	0	0	0	0	0
<i>CAF nette disponible</i>	- 1 310	1 105	15 608	18 818	- 3 760	4 364
<i>Dépenses d'équipement</i>	10 026	654	16 159	42 617	10 230	2 157
<i>Subventions d'investissement</i>	0	0	5 583	0	13 027	0
<i>Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre</i>	- 11 336	451	5 033	- 29 603	- 4 532	2 207

Source : comptes de gestion – tableau CRC

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur conteste l'absence de marges du budget annexe « cinématographie » pour investir et précise que les futurs investissements pourront être financés par la mobilisation de la taxe sur les entrées en salles de spectacles cinématographiques à hauteur de 112 000 €¹⁰⁸.

La chambre régionale des comptes observe néanmoins que le plan de financement communiqué par le maire dans sa réponse précitée nécessiterait de capter, en plus de la mobilisation de la TSA déjà évoquée, d'autres subventions d'investissement à hauteur de 420 000 € soit 70 % du montant prévisionnel des travaux ; objectif très ambitieux dont l'atteinte n'est aucunement garantie dans le contexte financier et budgétaire actuel. Par ailleurs, le maire

¹⁰⁷ Réalisée par HEXACOM (conseil cinéma et audiovisuel).

¹⁰⁸ Cette taxe est perçue par le centre national du cinéma et de l'image animée et redistribuée aux exploitants pour investir et moderniser leur équipement.

n'intègre pas le financement d'éventuelles augmentations des charges de fonctionnement qui seront induites par l'ouverture d'une seconde salle.

Tableau n° 39 : Évolution du fonds de roulement net global (FNRG)

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Fonds de roulement net global	910	1 361	6 393	- 23 209	- 27 742	- 25 535

Source : comptes de gestion – tableau CRC

Avec des ressources durables négatives, insuffisantes pour financer le cycle d'exploitation, l'état de la trésorerie sur la période contrôlée se dégrade sensiblement et logiquement depuis 2016. Depuis cet exercice, le budget principal « avance » des sommes au budget annexe dont les montants ne cessent d'augmenter.

Tableau n° 40 : Trésorerie du budget cinéma

au 31 décembre en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018
=Trésorerie nette	10 555	8 081	12 954	-15 997	-21 974	-26 997
Dont compte de rattachement, ie trésorerie en provenance du budget principal (-)	9 239	6 786	10 339	-16 907	-22 884	-27 907

Source : comptes de gestion – tableau CRC

Au 31 décembre des trois derniers exercices budgétaires, le service n'a ainsi pas dégagé suffisamment de trésorerie propre pour financer son activité.

5.3.3 La mutualisation des charges et des investissements liés au service public cinématographique

Ribérac fait partie des 2,9 % des communes de moins de 10 000 habitants en France disposant d'une salle de cinéma¹⁰⁹. Le cinéma de Ribérac est le seul sur le territoire de la communauté de communes du Périgord ribéracois. Les cinémas les plus proches se situent à 17,8 km (Saint-Aulaye) et 24,7 km (Saint-Astier).

L'étude précitée du « marché cinématographique de Ribérac¹¹⁰ » réalisée en juin 2017 à la demande de la commune pour évaluer la soutenabilité financière d'un projet de création d'une seconde salle, définit la zone d'influence cinématographique (ZIC) comme « la zone de chalandise cinématographique, appelée aussi "zone d'influence cinématographique" (ZIC),

¹⁰⁹ Géographie du cinéma 2017 n° 339 – septembre 2018. Publication du centre national du cinéma et de l'image animée.

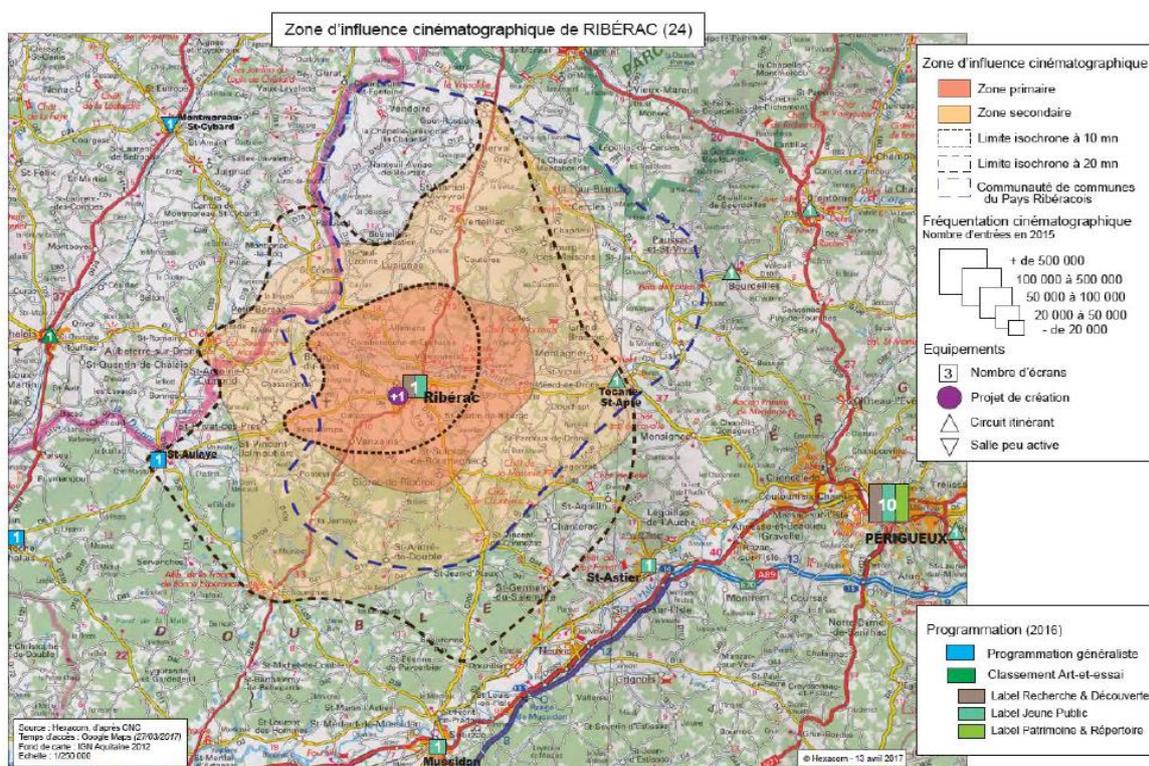
¹¹⁰ Réalisée par HEXACOM (conseil cinéma et audiovisuel).

d'un cinéma de proximité modernisé implanté dans une commune de moins de 10 000 habitants est fondé sur le territoire des communes situées à moins de 20 minutes de trajet en voiture, avec deux "aires d'influence" à la zone de chalandise :

- *une aire primaire correspondant au territoire dont la population est susceptible de se rendre en 10 minutes maximum au cinéma ;*
- *une aire secondaire correspondant au territoire des communes dont la population est susceptible de se rendre au site du projet en un temps de trajet compris entre 11 et 20 minutes ».*

En outre, pour la commune il est précisé que « la ZIC de Ribérac s'étend sur un territoire majoritairement situé dans le département de la Dordogne, 4 communes du département de la Charente font également partie de la ZIC. [...] La majorité des communes de la ZIC font partie de la communauté de communes du Périgord ribéracois ».

Carte n° 1 : Zone d'influence cinématographique de Ribérac



HEXACOM

29/06/2017

page 6

Source : étude du marché cinématographique de Ribérac 2017

La zone de chalandise identifiée dépasse ainsi largement la commune de Ribérac et justifierait l'exercice de cette compétence à une échelle territoriale plus large, au minimum sur le périmètre de la communauté de communes du Périgord ribéracois.

Ce transfert permettrait de mutualiser les charges d'exploitation mais également les investissements futurs nécessaires à la pérennisation ainsi qu'au développement de l'attractivité du service. Le transfert de la compétence entraînerait une baisse concomitante des recettes de

fonctionnement de la commune du fait d'une baisse prévisible de son attribution de compensation ; les gains seraient donc minimes pour elle (elle ne prendrait plus en charge seule les augmentations futures des charges de gestion du service) mais le transfert permettrait la réalisation et la mutualisation de futurs investissements que la commune est manifestement dans l'impossibilité financière de réaliser seule, sauf à accentuer durablement ses difficultés financières et budgétaires.

5.4 Le service public industriel et commercial du camping

Créé en 2015, géré en régie directe jusqu'au 1^{er} avril 2018, ce budget fait désormais l'objet d'une gestion en concession¹¹¹.

L'activité d'un camping peut parfois revêtir un caractère social, auquel cas, son exploitation peut être faite dans le cadre d'un service public administratif (SPA). Mais dans la majorité des cas, c'est une activité à vocation commerciale, classée parmi les services publics à caractère industriel et commercial (SPIC). Elle nécessite, par conséquent, la création d'un budget annexe ainsi que l'application de l'instruction budgétaire et comptable M4.

La qualification juridique de l'activité d'exploitation d'un camping est fonction de sa nature ou non à caractère social. Si l'activité a essentiellement une telle spécificité, elle sera qualifiée de SPA et pourra être retracée dans le budget général de la collectivité, tenu selon les dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M14. Dans le cas contraire, si la vocation répond à un objectif de gestion industrielle et commerciale, l'activité sera classée parmi les services publics à caractère industriel et commercial et devra être individualisée dans un budget annexe tenu selon les dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M4 et être équilibré en recettes et en dépenses conformément aux dispositions de l'article L. 2224 -1 du code général des collectivités territoriales. De plus, cette activité commerciale devra être soumise à la TVA et aux impôts commerciaux.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, l'ordonnateur a précisé avoir pris l'attache des services fiscaux et que, compte tenu du montant des recettes inférieures à 23 000 €, le budget n'était pas soumis à TVA.

En l'espèce, après analyse de la grille tarifaire, les prix applicables ne sont pas modulés en fonction des revenus de la clientèle. La commune appliquant une tarification commerciale, l'activité du camping doit être qualifiée de service public à caractère industriel et commercial et par conséquent être individualisée dans un budget annexe. En conséquence, la chambre régionale des comptes invite la commune, avec l'aide de son comptable public, à appliquer à compter du 1^{er} janvier 2020 l'instruction budgétaire et comptable M4.

Si, pour des masses financières réduites¹¹², les résultats comptables du budget annexe sont bénéficiaires depuis 2015, il reste que les CAF brute et nette sont soit négatives sur un exercice soit d'un montant très faible (le maximum de CAF nette est atteint en 2015 avec 12 734 €).

¹¹¹ SARL Camping de la Dronne et Belle – réponse n° 31 questionnaire n°1.

¹¹² En effet, le montant maximum sur la période contrôlée atteint par les produits de gestion est de l'ordre de 60 000 € ; les charges de gestion n'ont jamais dépassé les 46 831 € sur cette même période.

Par ailleurs, sur les quatre mêmes années, le fonds de roulement net global (FRNG) est négatif sur trois exercices.

En conséquence, la chambre régionale des comptes invite la commune, avec l'aide de son comptable public, à appliquer à compter du 1^{er} janvier 2021 l'instruction budgétaire et comptable M4.

Tableau n° 41 : Trésorerie du budget camping

au 31 décembre en €	2015	2016	2017	2018
=Trésorerie nette	- 2 806	-1 429	-2 962	- 5 879
<i>Dont compte de rattachement (trésorerie en provenance du budget principal (-))</i>	- 2 806	- 1 429	-2 962	-5 879

Source : comptes de gestion – tableau CRC

Si la mise en concession devrait éviter à la commune la réalisation d'investissements futurs dans le service rendu aux usagers, la question se pose d'exercer cette compétence à une échelle plus large que la commune.

Le camping est un élément d'attractivité pour Ribérac mais également pour les communes environnantes ; en effet, ses usagers ne se contentent vraisemblablement pas de visiter la seule commune de Ribérac mais se déplacent sur un périmètre bien plus large. A minima, ces charges de centralité pourraient être prises en charge au niveau de la communauté de communes du Périgord ribéracois en lui transférant la compétence et l'équipement alors qu'elle gère d'ores-et-déjà en gestion directe ou déléguée cinq équipements à vocation touristique et culturelle¹¹³.

5.5 La question pendante des charges de centralité

Que ce soit le service public d'abattage d'animaux de boucherie, celui de l'assainissement collectif, le cinéma d'art et d'essai ainsi que le camping, tous ces services publics restent gérés et financés, directement ou indirectement, par la commune de Ribérac alors que leur activité et leurs usagers dépassent le seul périmètre communal : par exemple, les spectateurs du cinéma ne sont vraisemblablement pas uniquement des résidents de la ville de Ribérac mais résident également dans les communes voisines ; de même, les éleveurs qui font abattre leur animaux de boucherie ne sont pas exclusivement exploitants sur la commune.

Or, les besoins financiers de ces services ont nécessairement à court et moyen termes un impact direct sur l'équilibre financier et budgétaire communal, dégradé de longue date et, indirectement, sur l'attractivité de la collectivité.

¹¹³ Source : site Internet de la CCPR.

Si, à court terme, le statu quo actuel avantage financièrement les communes voisines de Ribérac, celles-ci n'ont sans doute pas intérêt à ce que le centre-bourg du territoire auquel elles appartiennent s'appauvrisse durablement et perde en attractivité (baisse de la population, départs de commerce de proximité et de services à la population). Une perte d'attractivité de la ville centre aurait un impact à long terme sur l'ensemble du territoire de la CCPR.

La taille de l'EPCI créé au 1^{er} janvier 2014 (44 communes, 62 délégués communaux, densité moyenne de population de 29 habitants au km² et une distance de 38 kilomètres entre la commune la plus au nord et celle la plus au sud de l'établissement public¹¹⁴), ne favorise vraisemblablement pas naturellement l'éclosion d'une vision commune des intérêts et de l'attractivité à long terme de l'ensemble de son territoire.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le maire de Ribérac indique que sa commune continuera pour autant à chercher à maîtriser ses charges de gestion, ne pas aggraver dans la mesure du possible la pression fiscale et à se désendetter.

Par ailleurs, celui-ci précise que la commune engagera dès cette année une réflexion sur la différenciation des tarifs des prestations des services communaux en fonction de l'origine géographique de leurs usagers ; l'objectif étant que les usagers non domiciliés à Ribérac participent davantage aux charges de centralité évoquées par la chambre régionale des comptes.

¹¹⁴ Source : Distance en ligne la plus directe calculée par Google Map entre la commune Champagne-Fontaine et celle de Saint-André-de-Double.



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

nouvelleaquitaine@crtc.ccomptes.fr