



Le Président

envoi dématérialisé

Le 22 octobre 2018

Réf. : GR / 18 / 1962

Monsieur le Président,

Le 2 octobre 2018, je vous transmettais le rapport comportant les observations définitives arrêtées par la chambre régionale des comptes sur le contrôle des comptes et de la gestion de la communauté de communes Saint-Affricain, Roquefort, Sept Vallons, précédemment communauté de communes du Saint-Affricain.

Ce document était incomplet, ne comprenant pas la réponse du précédent ordonnateur. Je vous adresse donc le rapport modifié en sa page 64, et complété de la réponse de M. Malet.

Ce rapport a un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à l'assemblée délibérante.

Il vous revient de communiquer ce rapport et les réponses jointes à votre assemblée délibérante. Conformément à la loi, l'ensemble doit :

- faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de la plus proche réunion de l'assemblée ;
- être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres ;
- donner lieu à débat.

En application de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, vous devez, à réception du rapport d'observations définitives auquel sont jointes les réponses reçues, faire connaître à la chambre la date de la plus proche réunion de l'assemblée délibérante. En temps utile, vous communiquerez au greffe l'ordre du jour à l'adresse de courriel suivante : occitanie-polequalite@crtc.ccomptes.fr.

En application des dispositions de l'article R. 243-16 du code précité, ce rapport et les réponses jointes peuvent être publiés et communiqués aux tiers dès la tenue de la première réunion de l'assemblée délibérante suivant sa réception.

Ce rapport d'observations définitives sera également transmis par la juridiction aux maires des communes-membres de l'établissement immédiatement après la présentation qui en sera faite à l'organe délibérant de ce dernier. Ce document est présenté par le maire de chaque commune au plus proche conseil municipal et donne lieu à un débat.

Conformément aux dispositions de l'article L. 243-9 du code des juridictions financières, vous êtes tenu, dans le délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, de présenter devant cette même assemblée un rapport précisant les actions entreprises à la suite des observations et des recommandations formulées par la chambre régionale des comptes.

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 du code des juridictions financières.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, en l'assurance de ma considération distinguée.

**Pour le Président et par délégation,
la Vice-Présidente,**

Paule GUILLOT

Monsieur Alain FAUCONNIER
Président de la communauté de communes Saint-Affricain Roquefort Sept-Vallons
1 Rue Henri Michel
Bâtiment Occitan
12400 SAINT-AFFRIQUE



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DU SAINT-AFFRICAIN, COMMUNAUTÉ DE COMMUNES SAINT-AFFRICAIN, ROQUEFORT, SEPT VALLONS (Aveyron)

Exercices 2012 et suivants

Rapport d'observations définitives n° GR/18/1962 du 22 octobre 2018

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	5
RECOMMANDATIONS.....	6
INTRODUCTION.....	7
1. PRÉSENTATION DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES.....	8
1.1. L'évolution du périmètre de l'intercommunalité.....	8
1.1.1. L'intégration des communes de Roquefort-sur-Soulzon et Tournemire au 1 ^{er} janvier 2014	8
1.1.2. La fusion entre CCSA et CC7V le 1 ^{er} janvier 2017.....	9
1.1.3. La réduction du nombre de communes au 1 ^{er} janvier 2018.....	9
1.2. Les enjeux du territoire du Saint-affricain, Roquefort et Sept Vallons	10
1.2.1. Les caractéristiques socio-économiques	10
1.2.2. Les atouts du territoire	11
2. LE FONCTIONNEMENT ET L'ACTION DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES.....	12
2.1. Le pilotage	12
2.1.1. L'équilibre de la gouvernance	12
2.1.2. Le mandat de président	12
2.1.3. La fonction de directeur général des services	12
2.2. L'articulation avec la commune de Saint-Affrique	13
2.2.1. La visibilité de l'action de la communauté de communes	13
2.2.2. Le positionnement des services dans l'organigramme	14
2.2.3. La mutualisation des ressources.....	14
2.3. L'exercice des compétences	16
2.3.1. L'évolution des compétences exercées	16
2.3.2. Le développement économique	18
2.3.3. L'accompagnement des activités touristiques	20
3. LA PRIORITÉ DONNÉE AU MAINTIEN DES INSTALLATIONS LOCALES D'ABATTAGE ET DE DÉCOUPE.....	22
3.1. Le positionnement et le rôle de la communauté de communes	22
3.1.1. Les enjeux du maintien d'un abattoir local.....	22
3.1.2. Un soutien de l'EPCI et du territoire élargi	22
3.1.3. Une intervention relevant du domaine privé de la communauté de communes	23
3.2. Une première tentative de maintien de l'abattoir (2012-2016)	23
3.2.1. Le choix de constituer une SEM abattage et découpe	23
3.2.2. L'organisation juridique, comptable et budgétaire du dispositif	26
3.2.3. La cessation d'activité de la SEM « abattage et découpe »	28
3.3. La reprise par un opérateur privé.....	30
3.3.1. La mise en actes de la solution de reprise.....	30

3.3.2. L'économie du bail emphytéotique	33
3.3.3. Les résultats obtenus	36
4. LA GESTION BUDGÉTAIRE ET LA SITUATION FINANCIÈRE	39
4.1. Les pratiques comptables et budgétaires	39
4.1.1. Les procédures internes et le contrôle de gestion	39
4.1.2. La conception et le suivi du budget	41
4.1.3. Le suivi de l'actif immobilisé au budget principal	45
4.2. La situation financière	46
4.2.1. Les équilibres financiers du nouvel EPCI à sa création.....	46
4.2.2. Les performances de la section de fonctionnement	47
4.2.3. Le financement des investissements	51
4.2.4. Le fonds de roulement et la trésorerie.....	52
ANNEXES.....	55
GLOSSAIRE.....	62
Réponses aux observations définitives.....	64

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes a contrôlé les comptes et la gestion de la communauté de communes du Saint-Affricain (CCSA), devenue Saint-Affricain, Roquefort, Sept Vallons (CCSARSV), au 1^{er} janvier 2017, après sa fusion avec celle des Sept Vallons. Les exercices 2012 et suivants ont été analysés.

Le processus d'intégration n'est pas encore abouti et la CCSARSV doit clarifier et amplifier la mutualisation engagée avec la commune de Saint-Affrique. Si la période est caractérisée par la priorité donnée au maintien et à la mise en conformité des installations d'abattage et de découpe de Saint-Affrique, elle a aussi permis une actualisation et un enrichissement des compétences.

La communauté de communes, lorsqu'elle est intervenue en soutien des installations locales d'abattage et de découpe, a eu peu de maîtrise sur les événements et sur les aspects juridiques et comptables. Si la société d'économie mixte destinée à assurer l'exploitation à compter de 2013 a été mise en liquidation, les objectifs de maintien et de mise en conformité ont été atteints en grande partie du fait des efforts du repreneur intervenu en 2016. Dans ce domaine comme dans d'autres, les interventions communautaires ont rarement été précédées d'études préalables ; elles ont souvent eu pour effet de lui faire assumer, et donc au contribuable, des contraintes et des dépenses en contrepartie de concessions favorables aux intérêts privés. La CCSARSV, qui demeure propriétaire des installations qu'elle loue dans le cadre d'un bail emphytéotique, doit désormais organiser le suivi financier des contrats et s'assurer d'une maîtrise de l'actif faisant l'objet du bail.

Faute de contrôle de gestion, l'établissement n'a pas mis en œuvre un pilotage financier susceptible d'améliorer ses performances. Les recommandations du précédent rapport de la chambre portant sur la CCSA en matière de pratiques comptables et budgétaires n'ont pas été prises en compte. Entre 2012 et 2016, les dépenses ont progressé plus rapidement que les recettes, alors même que les investissements triplaient. Les marges de manœuvre se sont ainsi réduites progressivement, en particulier en termes de capacité de financement des investissements et de trésorerie.

Le nouvel établissement a décidé en 2017 d'une augmentation des taux de la fiscalité qui a amélioré sa situation significativement et au-delà de ses prévisions budgétaires ; de plus, en 2018, la dotation globale de fonctionnement a été majorée. Afin de mieux maîtriser sa trajectoire financière, il doit, à son tour, améliorer ses pratiques de gestion et son pilotage financier, qui font toujours l'objet de plusieurs recommandations.

RECOMMANDATIONS

1. Utiliser les supports numériques pour diffuser les actes des autorités communautaires, en particulier les délibérations et informations relatives au budget, en conformité avec les articles R. 2121-11 et R. 2131-1-A du code général des collectivités territoriales. *Non mise en œuvre.*
2. Fonder la mise à disposition de personnels entre l'établissement public de coopération intercommunale et ses communes membres sur les dispositions de l'article L. 5211-4-1 du code général des collectivités territoriales. *Non mise en œuvre.*
3. Produire les rapports prévus aux articles L. 5211-39 et L. 5211-39-1 du code général des collectivités territoriales. *Non mise en œuvre.*
4. Mettre en cohérence la forme juridique de l'office de tourisme avec les modalités de financement de son activité. *Non mise en œuvre.*
5. Mettre en cohérence avec l'inventaire comptable l'état des lieux du bail emphytéotique conclu avec la société par actions simplifiée (SAS) abattoir du Saint-Affricain. *Non mise en œuvre.*
6. Clôturer les budgets annexes abattoir et atelier de découpe et intégrer au budget principal leur résultat déficitaire et leur bilan. *Non mise en œuvre.*
7. Organiser le contrôle régulier des régies. *Non mise en œuvre.*
8. Clôturer le budget annexe collecte - traitement - élimination des déchets industriels banals. *Non mise en œuvre.*

Les recommandations et rappels au respect des lois et règlements formulés ci-dessus ne sont fondés que sur une partie des observations émises par la chambre. Les destinataires du présent rapport sont donc invités à tenir compte des recommandations, mais aussi de l'ensemble des observations détaillées par ailleurs dans le corps du rapport et dans sa synthèse.

Au stade du rapport d'observations définitives, le degré de mise en œuvre de chaque recommandation est coté en application du guide de la Cour des comptes d'octobre 2017 :

- Non mise en œuvre : pour les recommandations n'ayant donné lieu à aucune mise en œuvre ; pour les recommandations ayant donné lieu à une mise en œuvre très incomplète après plusieurs suivis ; quand l'administration concernée s'en tient à prendre acte de la recommandation formulée.
- Mise en œuvre en cours : pour les processus de réflexion ou les mises en œuvre engagées.
- Mise en œuvre incomplète : quand la mise en œuvre n'a concerné qu'une seule partie de la recommandation ; pour les recommandations pour lesquelles la mise en œuvre en cours n'a pas abouti dans le temps à une mise en œuvre totale.
- Totalement mise en œuvre : pour les recommandations pour lesquelles la mise en œuvre en cours a abouti à une mise en œuvre complète ; lorsque la mise en œuvre incomplète a abouti à une mise en œuvre totale.
- Devenue sans objet : pour les recommandations devenues obsolètes ou pour lesquelles le suivi s'avère inopérant.
- Refus de mise en œuvre : pour les recommandations pour lesquelles un refus délibéré de mise en œuvre est exprimé.

INTRODUCTION

Aux termes de l'article L. 211-3 du code des juridictions financières « Par ses contrôles, la chambre régionale des comptes contrôle les comptes et procède à un examen de la gestion. Elle vérifie sur pièces et sur place la régularité des recettes et dépenses décrites dans les comptabilités des organismes relevant de sa compétence. Elle s'assure de l'emploi régulier des crédits, fonds et valeurs. L'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations ».

Le contrôle des comptes et de la gestion de la communauté de communes Saint-Affricain Roquefort Sept-Vallons a été ouvert le 15 septembre 2017 par lettre du président de la chambre adressée à M. Alain Fauconnier, ordonnateur en fonctions. Des courriers ont également été adressés le 9 octobre 2017 à MM. Jean-Luc Malet et Michel Bernat, précédents ordonnateurs de la communauté de communes du Saint-Affricain.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, les entretiens de fin de contrôle ont eu lieu les 16 janvier et 5 février 2018.

Lors de sa séance du 8 mars 2018, la chambre a arrêté des observations provisoires qui ont été transmises à M. Alain Fauconnier. MM. Jean-Luc Malet et Michel Bernat, en qualité d'ordonnateurs précédents, en ont également été destinataires pour la partie afférente à leur gestion. Des extraits les concernant ont été adressés à des tiers.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, dans sa séance du 24 juillet 2018, a arrêté les observations définitives présentées ci-après.

1. PRÉSENTATION DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES

1.1. L'évolution du périmètre de l'intercommunalité

1.1.1. L'intégration des communes de Roquefort-sur-Soulzon et Tournemire au 1^{er} janvier 2014

Créée par arrêté préfectoral du 10 décembre 2001, la communauté de communes du Saint-Affricain (CCSA) était composée initialement de huit communes : Saint-Affrique, Calmels le Viala, Saint-Félix de Sorgues, Saint-Izaire, Saint-Jean d'Alcapiès, Saint-Rome de Cernon, Vabres l'Abbaye, Versols-et-Lapeyre.

Roquefort-sur-Soulzon et Tournemire faisaient, quant à elles, partie des six communes aveyronnaises isolées, pour lesquelles la préfète de l'Aveyron, lors de la commission départementale de coopération intercommunale (CDCI) du 13 avril 2013, avait refusé une intégration à la communauté de communes (CC) Larzac Templier Causses et Vallées. Elles ont été intégrées d'office à la communauté de communes du Saint-Affricain par arrêté préfectoral du 2 octobre 2013.

tableau n° 1 : Les équilibres de la CCSA après intégration de Roquefort-sur-Soulzon et Tournemire

Libellé de l'organisme	Population		Charges de gestion		
	nombre	Pourcentage	Montant (en €)	%	Montant/hab.
CALMELS-ET-LE-VIALA	232	1,72 %	114 049 €	0,66 %	492 €
ROQUEFORT-SUR-SOULZON	637	4,71 %	1 345 113 €	7,75 %	2 112 €
SAINT-AFFRIQUE	8 938	66,08 %	9 159 547 €	52,81 %	1 025 €
SAINT-FELIX-DE-SORGUES	233	1,72 %	142 630 €	0,82 %	612 €
SAINT-IZAIRE	314	2,32 %	304 755 €	1,76 %	971 €
SAINT-JEAN-D'ALCAPIES	272	2,01 %	86 197 €	0,50 %	317 €
SAINT-ROME-DE-CERNON	825	6,10 %	505 282 €	2,91 %	612 €
TOURNEMIRE	410	3,03 %	326 932 €	1,88 %	797 €
VABRES-L'ABBAYE	1 207	8,92 %	619 460 €	3,57 %	513 €
VERSOLS-ET-LAPEYRE	458	3,39 %	202 816 €	1,17 %	443 €
CC SAINT-AFFRICAIN	13 526	100,00 %	4 538 451 €	26,17 %	336 €
Totaux			17 345 232 €		

Source : logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion

Aussi, bien que porteuse d'enjeux significatifs sur le plan financier, compte tenu du niveau de recettes et de charges (8 % de l'aire intercommunale) de la commune de Roquefort-sur-Soulzon, et sur le plan stratégique, compte tenu de sa notoriété touristique, cette intégration n'a pas été préparée conjointement par les communes concernées et la communauté de communes. Le calcul des attributions de compensation a été arrêté précocement, par délibération du 24 février 2014 et suite à une évaluation financière commandée par la commune de Roquefort-sur-Soulzon. La progression de près de 1,7 M€ des produits y était compensée par une attribution de compensation diminuée des charges de subventionnement de l'office de tourisme (OT), occasionnant un gain marginal estimé à 66 k€.

En revanche, des ajustements significatifs ont été réalisés plus tardivement : ainsi, le statut associatif de l'OT de Roquefort-sur-Soulzon n'a été modifié que par délibération du 18 décembre 2014, pour devenir une régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière, ce qui a conduit à la fusion des offices de tourisme du pays de Roquefort et de la CCSA. Quant à la zone d'activité dite de Lauras-la-Dévèze, elle n'a été transférée de la commune de Roquefort-sur-

Soulzon à la communauté de communes qu'au début de l'année 2017 et sur injonction du préfet de l'Aveyron.

1.1.2. La fusion entre CCSA et CC7V le 1^{er} janvier 2017

Une fusion de la communauté de communes du Saint-Affricain avec la communauté de communes des Sept Vallons (CC7V) avait été envisagée par délibération du 10 avril 2012, aux fins de mutualisation et de renforcement de l'intercommunalité et de la solidarité sud-aveyronnaise. Ce n'est cependant qu'aux termes du schéma interdépartemental de coopération intercommunale de l'Aveyron, adopté le 24 mars 2016, que cette fusion a été actée et le périmètre de la nouvelle communauté de communes arrêtée par le préfet au 7 avril 2016. La communauté de communes Saint-Affricain, Roquefort, Sept Vallons a été créée par arrêté préfectoral du 16 octobre 2016.

Fin 2016, les dépenses cumulées, tous budgets confondus, des deux communautés de communes s'élevaient à 9,7 M€ en fonctionnement et à 4 M€ en investissement. La CCSARSV comptait six budgets annexes en 2017.

En dépit du nombre supérieur de communes concernées (La Bastide-Solages, Brasc, Coupiac, Martrin, Montclar, Plaisance, Saint-Juéry), l'ampleur de ce rapprochement a été comparable à celle du précédent, l'ex-CC7V comptant pour environ 10,7 % de la population, et 8,7 % des charges de la nouvelle aire intercommunale.

1.1.3. La réduction du nombre de communes au 1^{er} janvier 2018

Trois communes de l'ex-CC7V, Brasc, La Bastide-Solages et Montclar ont opté, dès avril 2017, pour leur retrait de la CCSARSV et leur rattachement à la communauté de communes du Réquistanais voisine, au 1^{er} janvier 2018.

Dans ce contexte transitoire, les attributions de compensation ont été établies par délibération du 24 février 2017, puis mises à jour après les travaux de la commission locale d'évaluation des transferts de charge (CLECT) du 29 septembre 2017. Les variations portaient sur des charges transférées liées à l'aire d'accueil des gens du voyage et au transfert de la zone d'activité économique (ZAE) de Lauras-la-Dévèze. De même, des ajustements comptables ont été opérés, notamment la clôture du budget annexe du minicar de la CC7V, le transport à la demande étant suivi par la CCSA dans le budget principal, mais aussi la réintégration des soldes du syndicat mixte intercommunal de collecte et de traitement des ordures ménagères (SMICTOM), dissous par arrêté préfectoral du 30 juin 2017.

tableau n° 2 : Les attributions de compensation 2016 et 2017 – en €

Commune	AC 2016	AC 2017	Ecart
La Bastide Solages	- 14 696,00	- 14 696,00	0,00
Brasc	108 257,00	108 257,00	0,00
Calmels et Le Viala	3 805,00	3 805,00	0,00
Coupiac	68 155,00	68 155,00	0,00
Martrin	-38 632,00	38 632,00	0,00
Montclar	- 6 426,00	-6 426,00	0,00
Plaisance	-18 187,00	-18 187,00	0,00
Roquefort/Soulzon	1 114 512,00	1 101 274,00	-13 238,00
Saint-Affrique	1 175 434,00	1 117 423,27	-58 010,73
Saint-Félix de Sorgues	3 708,00	3 708,00	0,00
Saint-Izaire	31 788,00	31 788,00	0,00
Saint-Jean d'Alcapies	10 464,00	10 464,00	0,00
Saint-Juéry	- 47 825,00	- 47 825,00	0,00
Saint-Rome de Cernon	38 493,00	38 493,00	0,00
Tournemire	79 605,00	79 605,00	0,00
Vabres L'Abbaye	45 416,00	45 416,00	0,00
Versols et Lapeyre	5 892,00	5 892,00	0,00
TOTAL	2 559 763,00	2 488 514,27	- 71 248,73

Source : travaux de la CLECT

Lors de ses premières séances de l'année 2017, le conseil communautaire a validé à nouveau ou mis à jour l'essentiel des règles de fonctionnement interne, notamment en matière de ressources humaines. Il a défini, par délibérations des 7 et 19 décembre 2017, les compétences d'intérêt communautaire exercées à compter du 1^{er} janvier 2018. En revanche, il n'a pas encore été adopté de nouveaux statuts pour la communauté de communes fusionnée.

1.2. Les enjeux du territoire du Saint-affricain, Roquefort et Sept Vallons

1.2.1. Les caractéristiques socio-économiques

La CCSARSV intègre actuellement 17 communes, pour une population de 15 144 habitants au 1^{er} janvier 2016, dont plus de la moitié à Saint-Affrique, sur un territoire essentiellement rural, étendu (472,14 km²) et peu densément peuplé (30,34 habitants au km²).

La population sur l'ensemble du territoire de la CCSARSV était de 14 337 habitants en 2014 (annexe 1) ; si la part des plus de 60 ans était significative (32 %), celle des moins de 30 ans était conséquente également (30 %), en lien avec l'offre de formation disponible sur le territoire. La commune centrale, Saint-Affrique, concentrait alors 57,6 % des habitants, 56,2 % des 6 300 actifs et 52 % des dépenses de fonctionnement du territoire.

Fin 2015, cette commune accueillait aussi 51,6 % des 1 700 entreprises installées sur le territoire (annexe 1); la commune de Roquefort-sur-Soulzon, siège des entreprises produisant le fromage de l'appellation Roquefort, accueillait 15,3 % des établissements industriels. Si le secteur du commerce représentait plus de la moitié (54 %) des entreprises, il ne comptait que pour 39,6 % de l'emploi salarié, signalant un entrepreneuriat familial vivace. Il en était de même du secteur agricole, qui comptait pour 12,7 % des entreprises et 1,4 % des emplois salariés. En 2014, le taux de chômage sur l'ensemble du territoire était de 11,2 %, supérieur d'un point environ à la moyenne nationale.

1.2.2. Les atouts du territoire

1.2.2.1. L'économie pastorale et industrielle

Les données du recensement agricole de 2010 témoignent de l'orientation dominante du territoire, à savoir l'élevage des ovins et caprins, plus marginalement le polyélevage, ainsi que la forte densité de ces élevages. Ils sont destinés, pour l'essentiel, à la production de lait utilisé pour la fabrication artisanale et surtout industrielle du roquefort. La proximité de l'autoroute A75, qui a permis de désenclaver le territoire, favorise la commercialisation des produits.

Cette activité constitue la première production fromagère de France, avec près de 17 000 tonnes en 2013, dont environ 20 % à l'export, selon la confédération du roquefort. Ses retombées se traduisent par une imposition économique importante : en 2016, la cotisation foncière des entreprises représentait 139 € par habitant et la cotisation à la valeur ajoutée des entreprises 51 € par habitant, contre respectivement 85 € et 42 € pour les collectivités de même strate en France.

1.2.2.2. Le tourisme

Dans un territoire aveyronnais globalement attractif (dix plus beaux villages de France, quatre grands sites Midi-Pyrénées, 4 000 km de sentiers de randonnées), la fréquentation touristique du territoire de la CCSARSV tient pour l'essentiel à la visite des caves de Roquefort-sur-Soulzon, qui attirent près de 200 000 visiteurs par an. La fréquentation des autres sites ou événements du territoire ne dépasse pas au total la dizaine de milliers de visiteurs par an.

Du fait de sa notoriété, le pays de Roquefort-sur-Soulzon a été adjoint au contrat de valorisation du grand site de la région Midi-Pyrénées, signé le 21 septembre 2009 pour le viaduc de Millau (2009-2013), et ainsi identifié comme un des « Grands sites de Midi-Pyrénées » valorisés par les offices de tourisme partenaires.

1.2.2.3. L'enseignement secondaire

L'offre d'enseignement secondaire est inhabituellement abondante : en plus de ses écoles maternelle, primaire et élémentaire et de deux collèges, la commune de Saint-Affrique accueille deux lycées d'enseignement général, pour un peu moins de 1 500 élèves en tout, et deux lycées agricoles accueillant environ 800 apprenants. Ces établissements proposent également des formations post-bac, brevets de techniciens supérieurs et licences professionnelles, en rapport avec l'économie pastorale ou avec les énergies. Cette seconde orientation tient à l'héritage de l'école des métiers d'EDF, fermée au milieu des années 2000 et sur le site de laquelle a été implantée une zone d'activités.

Deux centres de formation des apprentis et une école des métiers de l'animation et des techniques d'ambiance, « *The Village* » (200 apprenants), complètent cette offre conséquente pour un territoire de 15 000 habitants.

2. LE FONCTIONNEMENT ET L'ACTION DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES

2.1. Le pilotage

2.1.1. L'équilibre de la gouvernance

Le conseil communautaire a défini son fonctionnement, dans son règlement intérieur, adopté le 23 juin 2014 et actualisé le 4 juillet 2017. Il s'est doté d'un bureau élargi de 26 membres, destiné à associer l'ensemble des maires de l'intercommunalité, et, depuis le 24 février 2017, d'un bureau exécutif resserré autour du président et de huit vice-présidents.

En dépit du poids prépondérant de la commune centrale, Saint-Affrique, qui représente plus de la moitié de la population et des charges de gestion de l'intercommunalité, la représentation au conseil communautaire, telle que définie par les statuts de 2009 et le règlement intérieur de 2014, ne lui donnait pas de majorité absolue. En l'absence de mise à jour des statuts après la fusion entre CCSA et CC7V, la répartition de droit qui a prévalu aux termes de l'arrêté préfectoral du 16 octobre 2017 a conféré à Saint-Affrique 50 % des sièges, contre 39 à 45 % antérieurement.

De même, si le président de la communauté de communes est actuellement le maire de Saint-Affrique, la totalité des huit vice-présidences a été attribuée à des maires des communes environnantes, par des délégations qui s'apparentent à des lettres de mission : celles-ci récapitulent les objectifs associés au champ d'action délégué ; seul le premier vice-président bénéficie d'une délégation de signature. Cinq délégations ont été accordées à des conseillers communautaires et toujours en appui des vice-présidents. Ces derniers bénéficient donc d'une réelle latitude dans l'exercice de leur mission.

2.1.2. Le mandat de président

Les délégations au président, qui se limitaient à la signature de conventions et protocoles aux termes de la délibération du 30 janvier 2012, se sont considérablement étendues au cours de la période. L'évolution de ses attributions, à compter de la délibération du 16 novembre 2013, a coïncidé avec le début de l'intérim assuré pour cinq mois par le 1^{er} vice-président, avant les élections du printemps 2014 et suite à la démission du président alors en exercice.

Si le conseil communautaire avait été informé jusqu'alors des décisions prises par le président en vertu de ses attributions, aucune délibération ultérieure, ni aucun procès-verbal des débats n'en fait plus état après novembre 2013. La chambre invite l'ordonnateur à remettre en œuvre cette pratique.

2.1.3. La fonction de directeur général des services

La chambre, dans son rapport d'observations sur la communauté de communes du Saint-Affricain¹, avait recommandé de mutualiser la direction générale des services (DGS) avec la commune de Saint-Affrique. La délibération du 6 janvier 2015 a entériné une convention prévoyant la mise à disposition de la DGS par l'établissement à la commune, avec l'ensemble des moyens humains et matériels, convention actualisée par délibération du 24 février 2017.

¹ Ce rapport, qui portait sur les exercices 2007 et suivants, a été notifié en juillet 2013.

Cette démarche s'est accompagnée de la recherche d'un profil professionnel nouveau, en remplacement de la DGS en poste jusqu'au changement de président en avril 2014. Le recrutement opéré en mai 2015 ne s'est pas avéré pérenne et, en mai 2016, le DGS, anciennement ingénieur dans la collectivité, a été nommé. Dans le même temps et à compter de mai 2015, les engagements comptables délégués au DGS, qui n'étaient pas limités jusqu'alors, ont été bornés à 7 500 €. La création de l'emploi fonctionnel de DGS par délibération du 24 février 2017 n'a pas entraîné de changement de ce principe.

Ainsi, bien qu'elle ait organisé sa gouvernance de manière cohérente dans la durée, la communauté de communes a connu une instabilité : trois présidents et trois DGS s'y sont succédé, dans des circonstances parfois imprévues, pouvant entraîner des changements de pratiques.

2.2. L'articulation avec la commune de Saint-Affrique

La CCSARSV dépend encore largement des ressources humaines et techniques de la commune de Saint-Affrique. La mutualisation qui en résulte, bien que souhaitable dans son principe, est devenue en pratique source de confusion et nécessite une démarche d'actualisation et de clarification préalable à son éventuelle amplification.

2.2.1. La visibilité de l'action de la communauté de communes

La communauté de communes Saint-Affricain, Roquefort, Sept Vallons ne dispose pas d'un site internet propre, mais d'un espace sur le site internet de la ville de Saint-Affrique, ainsi que d'une page *Facebook*. Ces deux supports ne contiennent que des informations pratiques, relatives aux services ou compétences de l'établissement, ou de nature événementielle. En revanche, si l'ordre du jour des conseils communautaires est communiqué, les procès-verbaux et délibérations n'y sont pas accessibles, ce qui n'est pas conforme à l'article R. 2121-11 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Les informations relatives aux marchés publics de la commune et de la communauté de communes sont mêlées dans la rubrique *ad hoc* du site de la mairie. De même, l'établissement n'a pas de standard propre, et l'attente téléphonique est dirigée vers un message de la mairie. La signalétique à l'entrée des locaux communs mêle les deux entités. Les signatures des courriels des personnels de direction mutualisés ne comprennent que leurs fonctions communales. Cette confusion ne contribue pas à identifier de manière distincte l'action de la communauté de communes.

Aussi la chambre recommande-t-elle à l'ordonnateur d'utiliser les supports numériques pour diffuser au moins les actes pris par les autorités communautaires, en particulier les délibérations et informations relatives au budget, selon les termes de l'article R. 2131-1-A du CGCT.

Recommandation

1. Utiliser les supports numériques pour diffuser les actes des autorités communautaires, en particulier les délibérations et informations relatives au budget, en conformité avec les articles R. 2121-11 et R. 2131-1-A du code général des collectivités territoriales. *Non mise en œuvre.*

2.2.2. Le positionnement des services dans l'organigramme

L'évolution de l'organigramme des services traduit l'effet de la mutualisation avec la commune de Saint-Affrique. Si, en 2012, la DGS supervisait les seuls services en rapport avec les compétences exercées par la communauté de communes du Saint-Affricain (administration, bibliothèque, bassin nautique, déchets, SPANC...), en 2017, l'organigramme présenté à la chambre comporte à la fois des services communautaires (social, éducation-enfance-jeunesse, sport, urbanisme...), les services communaux (CCAS, police municipale, services techniques), voire des services distincts (OT doté de la personnalité morale). L'organigramme validé en comité technique puis par délibération du 19 décembre 2017 du conseil communautaire ne lève pas ces ambiguïtés : les fonctions de maire et de président sont confondues ; la police municipale, l'état civil, le CCAS ou l'OT y figurent encore.

La délégation de signature de l'adjointe au DGS, à l'en-tête de la communauté de communes et signée par son président le 12 juillet 2016, confirme cette confusion : elle constitue, en référence à l'article R. 2122-10 du CGCT, une délégation par le maire de Saint-Affrique des fonctions d'officier d'état civil et comporte, par conséquent, une erreur quant à l'autorité délégante.

La chambre invite l'ordonnateur à s'assurer de la régularité des rattachements de services et délégations relevant respectivement des compétences de la communauté de communes et de la commune de Saint-Affrique, en particulier pour les documents susceptibles de publicité.

2.2.3. La mutualisation des ressources

Les ressources mutualisées au sein de la communauté de communes proviennent exclusivement de la commune de Saint-Affrique. De manière constante au cours de la période, ces ressources ont été facturées comme des « frais de gestion », correspondant à des prestations de services mais sans référence à une convention. Cette facturation fait l'objet d'un titre de recettes et d'une délibération de la commune, mais la communauté de communes ne délibère pas préalablement à la liquidation du titre, en dépit de la progression significative des dépenses, notamment en 2016 (tableau n° 3). Ce n'est qu'à compter de 2014 que le calcul de ces frais a été explicité dans un document annexe récapitulant les prestations réalisées : gestion du personnel, accueil téléphonique et physique, logiciels et informatique, loyer, internet-téléphonie, service comptabilité, abonnements.

Ce calcul définit des clés de répartition des dépenses (nombre d'agents ou de bulletins de salaire), au lieu de détailler le temps de travail consacré par les agents mutualisés au service de chaque collectivité. De fait, la liste du personnel transmise par la CCSARSV ne fait pas la distinction entre les personnels salariés à temps plein par la communauté de communes et les personnels mis à sa disposition à temps partiel par la commune, en particulier les personnels de direction.

Cette pratique, si elle est transparente sur le plan financier, méconnaît la réglementation en matière de mise à disposition, qu'il s'agisse des dispositions de l'article 61 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ou de l'article 5211-4-1 du CGCT. En effet, seules deux conventions de mise à disposition individuelle ont été établies ponctuellement, pour un adjoint administratif dès 2009, puis pour un adjoint technique à compter de 2017, sans d'ailleurs que ces derniers en soient signataires, alors que la

trace de leur consentement était requise : les autres personnels mis à disposition le sont hors de toute convention.

En outre et en dépit de leur diversité de nature, l'ensemble des prestations facturées est imputé improprement par la communauté de communes au compte 6218 « Autres personnels extérieurs », y compris les remboursements de mise à disposition, lesquels devraient être imputés au compte 6217 « Personnel affecté par la commune membre du GFP² ». Ce mésusage du compte 6218 est étendu à la facturation de prestations périscolaires par les communes membres. La chambre invite l'ordonnateur à mettre un terme à cette pratique.

tableau n° 3 : Le montant des frais de gestion facturés par la commune de Saint-Affrique

en €	2012	2013	2014	2015	2016
Montant des frais de gestion	82 305	84 368	97 062	93 257	130 556

Source : comptes de gestion

Ce n'est qu'à compter du 29 mai 2015 qu'une convention de mutualisation des services a été signée entre les deux entités, faisant référence à l'article L. 5211-4-1 du CGCT et prévoyant que « l'EPCI met à disposition de la commune qui l'accepte la direction générale des services ». En pratique, seul le poste de directeur général, créé et rémunéré par la CCSARSV au 1^{er} janvier 2017, est désormais mutualisé avec la commune de Saint-Affrique. Cette convention, actualisée le 14 janvier 2017, ne vise pas la facturation des frais de gestion susmentionnés, qui perdure sans cadre formel. Elle permet néanmoins d'envisager une régularisation de cette situation, par l'extension de l'application de l'article 5211-4-1 et le transfert progressif de services et d'agents des communes membres vers la CCSARSV, en lien avec le transfert de compétences. Une telle démarche permettrait de ressaisir des mutualisations existantes, comme l'instruction des demandes d'autorisations et actes relatifs à l'occupation des sols, que des agents de la commune de Saint-Affrique réalisent déjà par convention pour le compte de plusieurs communes, ou encore la gestion du système d'information de gestion.

En tout état de cause, la chambre recommande à l'ordonnateur d'organiser la mise à disposition de personnels entre collectivités dans le cadre de la convention existante, en conformité avec les dispositions de l'article 5211-4-1 du CGCT.

Recommandation

2. Fonder la mise à disposition de personnels entre l'établissement public de coopération intercommunale et ses communes membres sur les dispositions de l'article L. 5211-4-1 du code général des collectivités territoriales. *Non mise en œuvre.*

La chambre invite également l'ordonnateur à réévaluer, en lien avec le comptable public, la pertinence des imputations de dépenses et recettes découlant de ces conventions.

Enfin, la communauté de communes ne produit pas de rapport d'activité annuel, contrairement aux dispositions de l'article L. 5211-39 du CGCT. La chambre recommande à l'ordonnateur de respecter à l'avenir ces dispositions et d'établir également le rapport prévu par l'article L. 5211-39-1 relatif aux mutualisations de services entre communauté et communes membres, dans l'année qui suit chaque renouvellement général des conseils municipaux³.

² Groupement de communes à fiscalité propre.

³ Ce rapport comprend un schéma de mutualisation des services à mettre en œuvre pendant le mandat.

Recommandation

3. Produire les rapports prévus aux articles L. 5211-39 et L. 5211-39-1 du code général des collectivités territoriales. *Non mise en œuvre.*

2.3. L'exercice des compétences

2.3.1. L'évolution des compétences exercées

2.3.1.1. L'évolution des compétences de la CCSA

La communauté de communes a transféré au syndicat mixte du parc naturel régional des Grands Causses deux compétences, l'une obligatoire et relative au schéma de cohérence territoriale (SCOT), l'autre, optionnelle, et portant sur la gestion du service public d'assainissement non collectif (SPANC).

La CCSA a transféré la compétence liée au SCOT par délibération du 7 décembre 2012. La compétence relative au plan local d'urbanisme intercommunal (PLUI), attribuée aux EPCI par la loi du 24 mars 2014, a quant à elle, été introduite dans les statuts de la CCSA par arrêté préfectoral du 16 décembre 2015. Avec l'appui technique du parc et d'un bureau d'études et d'assistance en urbanisme, le projet d'aménagement et de développement durable intercommunal (PADDI) a été approuvé en 2016.

La CCSA a transféré le SPANC au syndicat mixte, à compter du 1^{er} janvier 2016. Le SPANC avait pour « mission de contrôler les installations neuves ou existantes ». Le diagnostic des installations existantes (858) a été achevé au 31 décembre 2012, conformément à l'échéance fixée par la loi sur l'eau. Le contrôle des installations neuves à l'occasion du dépôt du permis de construire a porté sur une centaine de demandes au cours de la période 2006-2014. L'exploitation du SPANC a présenté un déficit constant sur la période, déjà relevé lors du précédent contrôle, et le déficit cumulé atteignait 43 k€ fin 2015, ceci en dépit du versement d'une subvention du budget principal.

Or, l'article L. 2224-2 du CGCT n'autorise une prise en charge des dépenses des SPANC par le budget général que lors de leur création et pour une durée limitée aux cinq premiers exercices. Cette disposition ne pouvait trouver application sur la période sous revue. Ladite subvention n'a, par surcroît, jamais fait l'objet d'une délibération motivée.

Par ailleurs, plusieurs compétences ont été prises par la CCSA dans le courant de l'année 2016 :

- la compétence inscrite à l'article L. 1425-1 du CGCT, à savoir « établir et exploiter sur son territoire des infrastructures et des réseaux de communications électroniques » au sens du 3^o et du 15^o de l'article L. 32 du code des postes et communications électroniques, acquérir des droits d'usage à cette fin ou acheter des infrastructures ou réseaux existants ; cette décision substitue la CC aux communes membres dans leur représentation au syndicat intercommunal des énergies de l'Aveyron (SIEDA), déjà en charge du projet très haut débit sur le territoire (délibération du 28 janvier 2016) ;
- la compétence optionnelle de « protection et mise en valeur de l'environnement » : tirant les conséquences du transfert du SPANC au parc, qui vidait de son contenu cette compétence, la CCSA en a redéfini l'intérêt communautaire relatif dans le champ de la protection et mise en

valeur de l'environnement⁴ et de la maîtrise de la demande d'énergie⁵ (délibération du 27 septembre 2016) ;

- l'aménagement, l'entretien et la gestion des aires d'accueil des gens du voyage, en conformité avec les dispositions de la loi NOTRé du 7 août 2015.

2.3.1.2. L'enrichissement des compétences dans le cadre de la CCSARSV

Au terme d'une année de concertation consécutive à la fusion avec la CC7V, les conseils communautaires des 7 et 19 décembre ont délibéré sur l'adjonction de trois compétences nouvelles, ainsi que sur la détermination de l'intérêt communautaire relatif à des compétences déjà exercées. Les compétences transférées des communes à la CCSARSV sont les suivantes :

- politique de la ville⁶ ;
- création et gestion de maisons de services au public et définition des obligations de service au public⁷ ;
- enseignement supérieur, formation et qualification.

La détermination d'intérêt communautaire porte sur trois compétences :

- au titre de la protection et mise en valeur de l'environnement, la CCSARSV considère d'intérêt communautaire au 1^{er} janvier 2018 la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau et des milieux aquatiques, en lien avec les dispositions des lois MAPTAM et NOTRé en ce domaine ;
- au titre de la création ou aménagement et entretien de voirie, la CCSARSV considère d'intérêt communautaire les voies structurantes et desservant des espaces économiques ou des équipements : ce choix revenait à ne pas étendre à l'ensemble de la voirie de la CCSARSV l'entretien réalisé par la CC7V avant la fusion ;
- au titre de l'action sociale, la CCSARSV considère d'intérêt communautaire la création et gestion des accueils de loisirs sans hébergement pour les enfants de 3 à 11 ans.

A cet égard, la chambre rappelle que deux irrégularités avaient été soulevées lors du contrôle de la CCSA : l'une tenant à l'occupation informelle du domaine public par l'association Ludomino ; l'autre portant sur l'absence de mise en concurrence lors de la dévolution de l'activité de centre de loisirs à cette même association. Au cours de la période sous revue, la CC n'a suivi aucune des recommandations de la chambre : elle a poursuivi le financement de l'association Ludomino en lui octroyant une subvention de 47 000 € par an, sur la base d'une convention annuelle faisant état du soutien qu'elle apporte « aux actions menées par Ludomino dans le cadre de son action ».

La convention passée en 2017 conditionnait pour la première fois l'octroi de la subvention à trois contreparties⁸, qui relevaient plus de clauses techniques exprimant un besoin de la

⁴ Lutte contre l'usage des pesticides sur les espaces entretenus par la communauté et achat d'une débroussailleuse thermique ainsi que d'une désherbeuse vapeur, actions en faveur de la biodiversité par la préservation des abeilles.

⁵ Actions en faveur de l'écomobilité : rézo pouce, développement de l'usage du vélo électrique, covoiturage, actions complémentaires au transport public, limitation de la mobilité : télétravail, visioconférence, rénovation énergétique des bâtiments communautaires.

⁶ Élaboration du diagnostic du territoire et définition des orientations du contrat de ville ; animation et coordination des dispositifs contractuels de développement local et d'insertion économique et sociale ainsi que des dispositifs locaux de prévention de la délinquance ; programmes d'action définis dans le contrat de ville.

⁷ Article 27-2 de la loi n° 2000-31 du 12 avril 2000 relatives aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

⁸ « Un programme d'activités diversifiées et adaptées en fonction des tranches d'âges 3/6 ans et 6/11 ans le mercredi après-midi et en période de vacances scolaires y compris en juillet et en août. Au-delà de la stricte pratique de l'activité, celle-ci a pour finalité

collectivité que d'objectifs propres à l'association. Pour autant, l'établissement n'a eu recours ni à une convention de délégation de service public, ni à un marché public. Or, il ne pouvait s'en exonérer à raison du caractère associatif de son partenaire. Par ailleurs, la convention est antérieure à la délibération du 19 décembre 2017 par laquelle l'établissement considère d'intérêt communautaire la création et la gestion des ALSH et, par conséquent, il n'avait pas compétence pour la conclure. La chambre invite donc l'ordonnateur à passer un contrat relevant de la commande publique, précédé d'une publicité et d'une mise en concurrence et comprenant les termes de la mise à disposition des locaux qui ne sont pas pris en compte par l'actuelle convention.

En définitive, la CCARSV exerce aujourd'hui huit des douze compétences prévues à l'article L. 5214-23-1 du CGCT. Elle bénéficie ainsi de la majoration portant la dotation globale de financement à 34,06 € par habitant⁹.

La chambre invite dès lors l'ordonnateur à actualiser les statuts pour y faire figurer formellement les décisions récentes, mais également à en tirer les conséquences tant dans le calcul des attributions de compensation que dans les démarches de mutualisation.

tableau n° 4 : Compétences exercées au 31 décembre 2018

Compétence	Obligatoire	Optionnelle	Facultative
Aménagement de l'espace et urbanisme	X		
Actions de développement économique	X		
Aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage	X		
Collecte et traitement des déchets des ménages et assimilés	X		
Protection et mise en valeur de l'environnement		X	
Création, aménagement et entretien de la voirie d'intérêt communautaire		X	
Action sociale d'intérêt communautaire		X	
Construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire d'intérêt communautaire		X	
Politique du logement et du cadre de vie d'intérêt communautaire		X	
Politique de la ville		X	
Création et gestion de maisons de service au public		X	
Enseignement supérieur, formation et qualification		X	
Création et exploitation d'infrastructures et réseaux de communication électronique			X
Assainissement			X
Aménagement rural			X
Transport à la demande			X
Tourisme			X
Acquisition de réserves foncières			X
Station de carburant			X

Source : arrêtés préfectoraux et délibérations

2.3.2. Le développement économique

2.3.2.1. Les zones d'activités économiques

Au titre des « actions de développement économique », la CCSARSV exerce la compétence relative à « l'aménagement, la gestion et l'entretien des zones d'activités industrielles,

la socialisation des participants, l'appropriation des règles de vie en collectif et des étapes de construction d'un projet, d'un événement, l'échange et la confrontation des idées entre personnes, l'engagement personnel et le respect des autres ; l'étude de l'ouverture de l'ALSH aux 3/11 ans le mercredi matin de 7h30 à 12h à compter de septembre et durant la première semaine des vacances de Noël par le biais de préinscription des enfants ; la poursuite et l'amélioration du travail de passerelle avec l'Accueil de Loisirs (11/13 ans) dont la gestion est assurée en régie par la commune de Saint-Affrique afin d'assurer une cohérence et une continuité des actions en direction des enfants et des jeunes et l'instauration d'une relation de confiance avec les parents ».

⁹ 4^{ème} alinéa du II de l'article L. 5211-29 du CGCT.

commerciales, tertiaires, artisanales, existantes, nouvelles ou futures ». La CCSA a engagé deux opérations d'aménagement de zones d'activités dans la période. La zone d'activités de Cazes, créée en 2011 sur le territoire de la commune de Saint-Affrique a été clôturée en 2015. Le déficit de clôture (0,40 €) a été repris au budget général de la CCSA mais il n'a pas été réalisé d'évaluation en termes d'emplois ou de retombées économiques. La zone d'aménagement concerté du Mialaguet, créée en 2014 sur le territoire de la commune de Vabres-l'Abbaye est toujours en cours de réalisation.

La CCSA a également repris l'aménagement et la gestion de la zone d'activités de Lauras-la-Devèze, transférées par la commune de Roquefort-sur-Soulzon à compter du 1^{er} janvier 2017. Le transfert de la zone d'activités de Lauras-la-Devèze s'est traduit par celui en pleine propriété de terrains cessibles et de terrains en cours d'aménagement et en attente de commercialisation, pour de 596 000 € HT, ainsi que par celui des marchés de travaux en cours liés aux aménagement pour 171 000 € HT. Aucun agent n'a été transféré ou mis à disposition de la CCSA.

La trésorerie du budget principal a permis le paiement des terrains et des aménagements immobilisés aux budgets annexes *via* le compte de liaison 451, bien que cela ne soit pas sa vocation. De même, en 2014, les budgets annexes Cazes et zones ont reçu des subventions exceptionnelles du budget principal, respectivement de 113 905,73 € et 100 000 €. La chambre invite l'ordonnateur à ne pas réitérer cette pratique, les budgets annexes n'ayant pas vocation à être présentés en déséquilibre. En revanche, des avances remboursables du budget principal peuvent être opérées.

2.3.2.2. L'animation du tissu économique

En 2012, alors qu'elle exerçait déjà la compétence, la CCSA n'avait pas identifié dans son organigramme la fonction de développement économique et territorial ; c'est le cas dans l'organigramme de 2017 et cette mission a été confiée à l'ancienne DGS.

Cette évolution aboutit à la mise en œuvre d'une stratégie de communication en direction des entreprises présentes sur le territoire et de celles susceptibles de s'y installer. Vis-à-vis des premières, une présentation des entreprises implantées dans les différentes zones d'activité a été réalisée le 9 novembre 2017. L'établissement a également élaboré une plaquette de présentation du territoire, valorisant en particulier le développement de la visioconférence et l'ouverture d'un espace de télétravail.

2.3.2.3. La compétence de la communauté de communes sur les installations d'abattage et de découpe

La communauté de communes du Saint-Affricain n'a jamais délibéré pour déclarer cette compétence d'intérêt communautaire, comme l'avait déjà mentionné le précédent rapport de la chambre. Il s'agissait pourtant d'une condition pour fonder ses interventions de par la loi¹⁰, en particulier les investissements de mise en conformité et la création d'une SEM abattage et découpe.

Les statuts n'ont jamais intégré non plus cette compétence. Ils prévoient seulement que, dans le champ des « actions de développement économique : la communauté de communes est

¹⁰ Dans le cadre d'une « politique locale du commerce et [du] soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire », en application de l'article L. 5214-16 du CGCT, paragraphe 1.2.

compétente en matière d'aides indirectes au développement économique et à ce titre soutient les activités économiques existantes [...] contribuant au maintien ou à la création d'emplois ».

2.3.3. L'accompagnement des activités touristiques

Les activités touristiques combinent en particulier un tourisme industriel (visite des caves de Roquefort) et un tourisme de pleine nature. Le contrat de Grand site 2009 avait établi un diagnostic pour le site de Roquefort-sur-Soulzon, mettant en avant l'image du terroir et la notoriété d'un site naturel unique, mais pointant aussi la difficile compatibilité entre industrie et tourisme en termes de circulation, de stationnement ou de sécurité. Suite à l'intégration de cette commune, l'établissement prépare sa réponse à l'appel à projets Grands sites Occitanie, en tant que porteur de projet.

Jusqu'à présent, il a consenti un soutien financier important à l'OT ; cette intervention s'est amplifiée avec l'intégration de l'OT de Roquefort-sur-Soulzon. Du fait du déséquilibre constant entre les charges et les produits de l'OT, l'EPCI a systématiquement versé une subvention d'équilibre. Cette subvention a atteint 540 531 € en 2015 et représente une dépense de 1,96 M€ entre 2012 et 2017.

Les ressources d'exploitation n'étaient que de l'ordre de 97 k€ sur la période ; quant aux ressources de la taxe de séjour, qui ne sont pas perçues par l'OT mais par la communauté de communes, elles s'établissaient à environ 104 k€, même si elles ont progressé après l'intégration de la commune de Roquefort-sur-Soulzon.

tableau n° 5 : Les recettes de la taxe de séjour (compte 7362)

2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
18 367 €	- €	16 411 €	29 233 €	23 191 €	17 254 €	104 456 €

Source : comptes de gestion

Les capacités d'hébergement marchandes traditionnelles (hôtels et campings), même si elles ont augmenté, demeurent limitées (tableau n° 6) et la majorité de l'offre est constituée de gîtes et chambres d'hôtes.

tableau n° 6 : Les capacités d'hébergement marchandes de l'EPCI

	2013	2014	2015	2016	2017
Chambres d'hôtel	110	148	148	148	148
Places camping	122	136	136	136	187

Source : Insee

L'EPCI, après l'intégration de l'OT associatif et la modification de ses statuts par délibération du 18 décembre 2014, a changé la direction et redéfini une organisation, sans que cela ne se traduise par une réduction des charges, qui ont, au contraire, continué de progresser entre 2015 et 2017. L'excédent brut d'exploitation (tableau n° 7) a constamment été déficitaire, jusqu'à s'établir à - 424 917 € en 2017, et ne saurait être compensé par les recettes actuelles de la taxe de séjour. Le niveau des charges publiques supportées pour la promotion touristique du territoire est excessif au regard des recettes générées par une activité touristique dont les retombées économiques vont essentiellement aux propriétaires des caves de Roquefort visitées. Ces derniers se sont d'ailleurs organisés au sein d'une confédération de Roquefort pour assurer la promotion du territoire, démarche redondante avec celle de l'OT.

tableau n° 7 : Les équilibres financiers de l'office de tourisme intercommunal

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Chiffre d'affaires	15 853	13 602	13 789	8 756	23 339	21 937
= Ressources d'exploitation	15 853	13 602	13 789	8 756	23 339	21 937
+ Production stockée (+) ou destockée (-)	0	0	0	0	0	0
+ Production immobilisée	0	0	0	0	0	0
= Produit total	15 853	13 602	13 789	8 756	23 339	21 937
- Consommations intermédiaires	38 118	35 610	27 806	30 863	44 505	40 978
- Impôts taxes et versements assimilés (sauf personnel)	0	0	0	1	0	1
= Valeur ajoutée	- 22 264	-22 008	-14 017	- 22 108	- 21 166	- 19 042
<i>en % du produit total</i>	<i>- 140,4 %</i>	<i>- 161,8 %</i>	<i>- 101,7 %</i>	<i>- 252,5 %</i>	<i>- 90,7 %</i>	<i>- 86,8 %</i>
- Charges de personnel	91 424	80 957	83 685	259 271	346 284	421 857
+ Subvention d'exploitation	0	0	0	0	0	6 048
+ Autres produits de gestion	3 226	4 259	6 623	3 527	7 413	9 934
- Autres charges de gestion	0	0	0	0	0	0
Excédent brut d'exploitation	- 110 462	- 98 706	- 91 079	- 277 852	- 360 037	- 424 917
<i>en % du produit total</i>	<i>- 696,8 %</i>	<i>- 725,7 %</i>	<i>- 660,5 %</i>	<i>- 3 173,3 %</i>	<i>- 1 542,6 %</i>	<i>- 1936,9 %</i>
+/- Résultat exceptionnel (réel, hors cessions)	104 500	105 000	100 000	420 531	359 839	360 000
= CAF brute avant impôts sur bénéfices	- 5 962	6 294	8 921	142 679	- 198	- 64 917
- Impôts sur les bénéfices et assimilés	0	0	0	0	0	0
= CAF brute	- 5 962	6 294	8 921	142 679	- 198	- 64 917
<i>en % du produit total</i>	<i>-37,6 %</i>	<i>46,3 %</i>	<i>64,7 %</i>	<i>1 629,5 %</i>	<i>- 0,9 %</i>	<i>- 295,9 %</i>

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

Une convention a été adoptée par délibération du 19 septembre 2017, qui fixe des objectifs d'activité et de qualité à l'OT¹¹. Si cette démarche de professionnalisation est bienvenue, en revanche, l'article 7 maintient le principe d'un financement par la communauté de communes, ramené en 2016 à 360 k€ et maintenu à l'identique en 2017, ce qui a contribué à dégrader la situation financière de l'OT. Or, celui-ci, aux termes de ses statuts, prend la forme d'une régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière : il constitue un service public industriel et commercial et l'article L. 133-7 du code du tourisme, rendant possible un financement par des subventions, ne s'y applique pas. Une telle subvention conserve par conséquent un caractère irrégulier, en l'absence de délibération la justifiant expressément selon les termes de l'article L. 2224-2 du CGCT. De manière générale, aucune des dépenses imputées par la collectivité aux comptes 67441 et 67442 au cours de la période sous revue n'a été accompagnée d'une délibération conforme. Dans ces conditions, la chambre recommande à l'ordonnateur de mettre en cohérence la forme juridique de l'OT avec les modalités de financement de son activité, telles que définies par l'EPCI.

Recommandation

4. Mettre en cohérence la forme juridique de l'office de tourisme avec les modalités de financement de son activité. *Non mise en œuvre.*

En complément, la chambre invite également l'ordonnateur à engager une réflexion sur les conditions de l'équilibre financier de l'OT. S'agissant des recettes, la facturation de prestations pourrait être développée et la taxe de séjour, qui pourrait être perçue par l'OT, faire l'objet d'un suivi plus actif auprès des hébergeurs. Quant aux dépenses, le maintien de deux antennes, sur deux communes, pourrait être reconsidéré.

¹¹ Ces objectifs sont : 1. Classement de l'office de tourisme en catégorie 2 et obtention de la marque « Qualité Tourisme » ; 2. Collecte, saisie et vérification d'informations, qualification d'une base de données ; 3. Rationaliser l'organisation de la mission d'accueil, à partir des indicateurs d'activité ; 4. Harmoniser les supports de communication, mettre à jour les données du site internet, favoriser la diffusion des données sur les sites partenaires, adapter l'édition de brochures et organiser des accueils presse, valoriser les aménagements d'itinérance douce ; 5. Coordonner les acteurs du tourisme ; 6. Réaliser un bilan annuel de l'observation touristique ; 7. Établir des conventions de partenariats, notamment dans le cadre du Pôle de pleine nature du Massif central ; 8. Organiser des animations valorisant le patrimoine ; 9. Développer les activités boutique et billetterie.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Sur un territoire doté d'atouts certains, la CCSARSV demeure une collectivité peu affirmée, d'abord vis-à-vis de la commune centre qu'est Saint-Affrique, avec laquelle une clarification de la mutualisation est devenue nécessaire, ensuite dans l'exercice de ses compétences. Cela peut s'expliquer par le contexte d'instabilité qu'elle a connu, tant pour ce qui regarde son périmètre juridique que pour ce qui concerne son pilotage, mais aussi par la priorité donnée au maintien des installations locales d'abattage et de découpe. En 2016, en lien avec le niveau de transfert des compétences, son coefficient d'intégration fiscale demeurait limité (34,75 %), bien que cohérent avec la moyenne des GFP de même nature (35,56 %) ; la fusion l'a porté à 38,02 %.

3. LA PRIORITÉ DONNÉE AU MAINTIEN DES INSTALLATIONS LOCALES D'ABATTAGE ET DE DÉCOUPE

3.1. Le positionnement et le rôle de la communauté de communes

3.1.1. Les enjeux du maintien d'un abattoir local

Le bassin de Roquefort comporte une concentration remarquable de cheptels ovins. Qu'il s'agisse d'animaux destinés à la production laitière et, marginalement de viande dite de réforme, ou à la production de viande de qualité, l'accès à une structure d'abattage professionnalisée est un besoin des éleveurs et producteurs.

A cet égard, la localisation d'un abattoir à Saint-Affrique, commune la plus accessible par la route, relève d'un service de proximité en soutien à l'économie pastorale. Les autres abattoirs d'ovins sont tous situés dans des localités distantes de 70 à 100 kilomètres : Sainte-Radegonde, à 70 km ; Carmaux, à 80 km ; Castres, à 90 km ; Pézenas, à 105 km. La stratégie interrégionale pour l'avenir des abattoirs élaborée en novembre 2014 par la commission interrégionale des abattoirs (CIA) du sud-ouest Aquitaine, Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon a relevé à la fois la concentration des cheptels dans le bassin de Roquefort et le caractère non fonctionnel de l'abattoir de Saint-Affrique ; en revanche, elle n'a pas inclus alors la zone de Saint-Affrique dans ses réflexions prioritaires, mais simplement dans les abattoirs à suivre.

L'effectif maximal employé par l'abattoir et l'atelier de découpe de Saint-Affrique, atteint en novembre 2017, est de 43, soit moins de 1 % des emplois sur le territoire de la CCSARSV ; il n'a pas pu être réalisé une évaluation des emplois indirects concernés.

3.1.2. Un soutien de l'EPCI et du territoire élargi

La communauté de communes a toujours pris position en faveur du maintien de l'abattoir de Saint-Affrique, en particulier en deux occasions, où sa pérennité était menacée : d'abord, le retrait de la société exploitante Oviasud en 2011-2012, ensuite la fermeture prolongée de l'abattoir suite à des dégâts des eaux, entre novembre 2014 et novembre 2015. La contribution de l'outil au maintien et au développement de la filière lait-viande ovine, au sein du premier bassin moutonnier

de France, ainsi que le confortement des emplois de cette filière sont les arguments avancés en priorité.

Cette position est partagée au-delà de la seule entité. Une entente interdépartementale a été créée en 2012, pour financer des travaux de mise aux normes, qui incluait cinq communautés de communes : Saint-Affricain, Sept Vallons, Larzac Templier Causses et Vallées, Saint-Semin-sur-Rance et Camarés. De même, la participation, même marginale, d'éleveurs au capital de la SEM abattage et découpe créée en 2012, témoigne d'une adhésion réelle sur le territoire.

Il convient pourtant de rappeler que ce soutien, comme le relevait déjà le précédent rapport de la chambre, ne s'appuie sur aucune étude objectivant le besoin, l'établissement n'ayant produit ou fait produire que des études techniques relatives à la fonctionnalité ou à l'équilibre budgétaire de l'abattoir.

3.1.3. Une intervention relevant du domaine privé de la communauté de communes

L'abattoir a été déclassé par la commune de Saint-Affrique, par délibération du 24 novembre 1993, en application de l'article L. 2141-1 du code général de propriété des personnes publiques, avant d'être transféré à la communauté de communes par délibération du 29 février 2012, puis par un acte notarié du 16 avril 2012. L'atelier de découpe, créé en 2005 par la communauté de communes, n'a jamais appartenu au domaine public. Ces installations ont été exploitées par des sociétés privées ou mixtes (SARL, SEM, SAS) et l'ordonnateur indique ne plus disposer de compétence spécifique ni pour l'exploitation, ni pour le contrôle des activités d'abattage et de découpe.

Du fait de leur appartenance au domaine privé de la communauté de communes, les actes juridiques portant sur ces installations ont été des actes notariés organisant une transmission de propriété ou la jouissance d'un fonds : crédit-bail, bail commercial, bail emphytéotique. Ce choix, plutôt que celui d'une concession de service public, a pu être de nature à affaiblir la position de l'établissement vis-à-vis des acteurs privés de la filière viande, quant au contrôle de leur activité et à l'économie des contrats les liant.

3.2. Une première tentative de maintien de l'abattoir (2012-2016)

3.2.1. Le choix de constituer une SEM abattage et découpe

3.2.1.1. La situation de l'abattoir en 2011-2012

Le préfet de l'Aveyron a suspendu l'agrément sanitaire de l'abattoir par arrêté du 12 décembre 2011. Les manquements concernaient tout autant la dégradation des locaux et équipements, la défaillance des pratiques d'hygiène du personnel, des pratiques insuffisantes en termes de nettoyage, de traçabilité, de gestion des températures et de bientraitance, mais aussi l'insuffisance du plan de maîtrise sanitaire obligatoire.

Des prescriptions ultérieures concernant l'étourdissement des animaux (16 mars 2012, 12 et 30 juillet 2012), mais aussi l'exigence d'un plan d'actions en réponse aux non-conformités constatées (30 juillet 2012), et enfin la surveillance des rejets de matières dangereuses

(18 décembre 2012) ont justifié le maintien d'un classement en catégorie 3¹². Cela témoigne de la déshérence où était parvenue l'exploitation de ces installations dans le cadre des crédits-baux contractés en 1994 pour l'abattoir et 2005 pour l'atelier de découpe, et ceci sous trois aspects. Le premier est l'absence de professionnalisation de l'activité : les co-gérants, négociants en bestiaux de métier, n'étaient pas des professionnels de l'abattage industriel. Le deuxième est le manque d'investissement dans les locaux et le matériel. Une troisième fragilité tenait au fait que l'activité dépendait à 80 % des apports d'une société de négoce de bestiaux, en l'espèce celle des co-gérants d'Oviasud.

Le crédit-bail relatif à l'abattoir signé en 1994 indiquait : « le preneur devra prendre en permanence toutes les mesures nécessaires pour le maintien et la conservation en bon état de l'ensemble immobilier dont il est responsable ». Il prévoyait également une option d'achat d'un franc et, à défaut, ou à défaut d'un nouveau contrat de location, le preneur devait « quitter les lieux loués au plus tard à l'expiration du [...] crédit-bail et les restituer en bon état des réparations de toute nature. » Or, ce crédit-bail était échu à son terme normal, à savoir le 31 décembre 2008, dans le silence des parties et sans qu'aucune des clauses citées n'ait été mise en œuvre.

3.2.1.2. L'intervention dans l'urgence de la communauté de communes

La communauté de communes s'est saisie en urgence de cette situation fortement dégradée. Elle s'est appuyée sur des études préalables pour définir les opérations de travaux et l'organisation nécessaires, ainsi que les conditions de l'équilibre financier. Le projet de constituer une SEM abattage et découpe a été précoce, destinée d'abord à porter un projet fédérant collectivités et acteurs privés de la filière viande, ensuite à exploiter les structures, en cas de carence d'un repreneur privé. Les travaux nécessaires étaient évalués à 2,71 M€¹³. La SEM Saint-Affrique construction et aménagement (SACA) a été désignée pour piloter le projet.

La communauté de communes a d'abord négocié avec les gérants d'Oviasud leur retrait progressif de l'exploitation, dans l'attente d'une reprise, en contrepartie d'un apport minimal, au titre de leur négoce de bestiaux, de 2 500 tonnes annuelles. Cette négociation s'est traduite le 20 janvier 2012 par la signature, entre la CCSA et les gérants d'Oviasud, d'un mandat d'assistance substituant la CCSA à Oviasud pour « l'exploitation de la structure de l'abattoir et de l'atelier de découpe » et lui déléguant « toute capacité à gérer le process », avec l'appui de l'ADIV.

¹² L'article D. 233-15 du code rural précise : « Pour les abattoirs ou les chaînes d'abattage d'ongulés domestiques, de gibier ongulé d'élevage et de ratites :

- lorsque le degré de conformité à la législation est satisfaisant et constant, que les systèmes d'autocontrôle et de traçabilité appliqués sont pertinents et qu'est mis en œuvre un programme pilote relatif à l'inspection sanitaire en abattoir, l'établissement est classé dans la catégorie A (1) et la fréquence de contrôle est minimale ;
- lorsque le degré de conformité à la législation est satisfaisant et constant, que les systèmes d'autocontrôle et de traçabilité appliqués sont pertinents et que le fonctionnement est adapté à la réalisation de l'inspection sanitaire, l'établissement est classé dans la catégorie B (2) et la fréquence de contrôle est réduite ;
- lorsque le degré de conformité à la législation est satisfaisant et constant et que les systèmes d'autocontrôle et de traçabilité appliqués sont pertinents, l'établissement est classé dans la catégorie C (3) et la fréquence de contrôle est standard ;
- lorsque le degré de conformité à la législation ou les systèmes d'autocontrôle et de traçabilité appliqués doivent être améliorés, l'établissement est classé dans la catégorie D (4) et la fréquence de contrôle est augmentée ;
- lorsque l'établissement ne relève d'aucune des précédentes catégories, l'établissement est classé dans la catégorie E (5) et la fréquence de contrôle est maximale ;

En l'absence de programme pilote applicable à l'espèce considérée, les abattoirs ou les chaînes d'abattage sont répartis entre les catégories B, C, D et E ».

¹³ Etude ADIV (association pour le développement de l'industrie de la viande).

Ce contrat qui paraît, sans le mentionner, s'appuyer sur l'article 1984 du code civil¹⁴, organisait une forme de gestion en régie. Il n'aurait pas dû trouver à s'appliquer à la CCSA, qui, en tant que personne morale de droit public, ne saurait être mandatée par une personne morale de droit privé, *a fortiori* pour exercer une activité réputée d'intérêt général. Il en ressort que la CCSA a exploité l'activité d'abattage et découpe à un titre irrégulier au premier semestre 2012, dans un contexte de non-conformité des outils aux règles d'agrément sanitaire, s'exposant ainsi à engager sa responsabilité. En outre, ce mandat expirait au 30 juin 2016, sans reconduction tacite possible, les parties ayant prévu par protocole du 20 avril 2012 un rachat des parts d'Oviasud, soit par la CCSA, soit par la SEM en projet avant le 30 septembre 2012. Ce rachat des parts d'Oviasud par la SEM abattage et découpe n'est pourtant intervenu qu'au 14 juin 2013.

Ensuite, se substituant à l'exploitant défaillant, la communauté de communes a lancé la réalisation de travaux urgents de mise en conformité, estimés dans le budget primitif 2012 de l'abattoir à 1,05 M€. Ces travaux ont nécessité le transfert à titre gracieux de l'actif de l'abattoir de la commune de Saint-Affrique à la CCSA : l'acte notarié du 16 avril 2012 a intégré cet actif au domaine privé de la CCSA.

Ce transfert est intervenu alors que la propriété de l'abattoir était incertaine : au terme du crédit-bail pris par Oviasud sur l'abattoir, le 31 décembre 2008, la société avait continué d'occuper les locaux sans droit et sans lever l'option d'achat. Faute d'avoir pris le soin d'acter l'échéance de ce contrat et d'en faire respecter les termes en temps requis, la CCSA, *a posteriori*, a fait stipuler dans l'acte de cession du 16 avril 2012 l'absence de levée de l'option d'achat et, a contracté, le 14 juin 2013, un bail commercial avec Oviasud ; ce bail entérinait l'occupation des lieux sans bail par la société et, de l'accord des deux parties, « se substitu[ait] purement et simplement à toute convention antérieure ».

3.2.1.3. La reprise de l'exploitation par la SEM abattage et découpe

L'étude de la SEM SACA, datée du 22 juin 2012, relative au *business plan* de la SEM « abattage et découpe » alors en projet, concluait à la possibilité de dégager un excédent brut d'exploitation de 105 à 185 k€ entre 2013 et 2015.

La SEM « abattage et découpe » s'est substituée à la société Oviasud à la suite du rachat des parts de la société Oviasud à l'euro symbolique, actée le 14 juin 2013. Elle a reçu transmission universelle du patrimoine (TUP) de la société Oviasud, en application de l'article 1884-5 du code civil¹⁵, à la dissolution d'Oviasud, enregistrée le 29 juillet 2013. Cette TUP, qui ne portait pas sur l'actif transféré de la commune de Saint-Affrique à la CCSA, organisait une continuité dans l'exploitation de l'agrément sanitaire d'une société à l'autre. Elle portait également sur un actif d'Oviasud rendu vétuste par l'absence d'investissement, et sur un passif à risque dont l'absence de transparence avait été relevé par le précédent rapport de la chambre.

¹⁴ « Le mandat ou procuration est un acte par lequel une personne donne à une autre le pouvoir de faire quelque chose pour le mandant et en son nom. Le contrat ne se forme que par l'acceptation du mandataire ».

¹⁵ « La réunion de toutes les parts sociales en une seule main n'entraîne pas la dissolution de plein droit de la société. Tout intéressé peut demander cette dissolution si la situation n'a pas été régularisée dans le délai d'un an. Le tribunal peut accorder à la société un délai maximal de six mois pour régulariser la situation. Il ne peut prononcer la dissolution si, au jour où il statue sur le fond, cette régularisation a eu lieu. L'appartenance de l'usufruit de toutes les parts sociales à la même personne est sans conséquence sur l'existence de la société. En cas de dissolution, celle-ci entraîne la transmission universelle du patrimoine de la société à l'associé unique, sans qu'il y ait lieu à liquidation. Les créanciers peuvent faire opposition à la dissolution dans le délai de trente jours à compter de la publication de celle-ci. Une décision de justice rejette l'opposition ou ordonne soit le remboursement des créances, soit la constitution de garanties si la société en offre et si elles sont jugées suffisantes. La transmission du patrimoine n'est réalisée et il n'y a disparition de la personne morale qu'à l'issue du délai d'opposition ou, le cas échéant, lorsque l'opposition a été rejetée en première instance ou que le remboursement des créances a été effectué ou les garanties constituées ».

La CCSA a aussi renouvelé le droit au bail de la société Oviasud, normalement échu depuis fin 2008, par un bail commercial de neuf ans signé le 14 juin 2013 sur l'abattoir, afin de l'inclure *a posteriori* dans la TUP.

Quant à l'atelier de découpe, la délibération du 28 juin 2012 avait acté un avenant au crédit-bail de 2005, organisant le rééchelonnement pour Oviasud d'une dette de 85 k€, baptisée « surloyer », sur dix ans à compter de 2012. Un acte notarié du 22 juin 2016 portant sur l'atelier de découpe a régularisé rétroactivement la TUP de l'atelier de découpe d'Oviasud à la SEM au 29 juillet 2013, laissant ainsi à la charge de la SEM l'essentiel de la dépense prévue par l'avenant au crédit-bail précité.

En conclusion, la chambre constate qu'en dépit de la prévisibilité de la défaillance de l'exploitant Oviasud, les mesures conservatoires prises par la communauté de communes ont traduit son impréparation et son manque de maîtrise du dossier. Ses interventions ont consisté, pour conserver l'agrément sanitaire de la structure, à décharger l'exploitant défaillant de toute obligation et à prendre à sa charge ou à celle de la SEM l'ensemble des risques juridiques et des coûts de la transition.

3.2.2. L'organisation juridique, comptable et budgétaire du dispositif

3.2.2.1. La prépondérance de la CCSA dans la société mixte

La constitution de la SEM avait pour objectif, d'après la délibération du 28 juin 2012, une association des autres collectivités publiques et des professions agricoles et agroalimentaires ayant intérêt au bon fonctionnement des installations d'abattage et découpe, ainsi que des banques. Le capital avait ainsi été envisagé à 521 k€. La délibération du 7 décembre 2012 actait le principe d'un apport en compte courant à hauteur de 280 k€ ; elle actualisait également le capital de la SEM (tableau n° 8). Les statuts de la SEM traduisaient l'insuccès de la démarche d'implication des partenaires privés : non seulement le capital a été réduit à 200 100 €, mais la part des collectivités publiques y a atteint 85 %.

tableau n° 8 : Le capital de la SEM abattage et découpe - décembre 2012

Membre	Montant	Part	Public	Mixte	Privé
CCSA	120 000 €	60,0 %	60,0 %		
CC Millau	50 000 €	25,0 %	25,0 %		
SEM SACA	10 000 €	5,0 %		5,0 %	
SARL Grimal	10 000 €	5,0 %			5,0 %
Eric Apolit	200 €	0,1 %			0,1 %
Jérôme Aoplit	200 €	0,1 %			0,1 %
Ferme Grands causses	1 400 €	0,7 %			0,7 %
Association de soutien	8 300 €	4,1 %			4,1 %
TOTAL	200 100 €	100 %	85,0 %	5,0 %	10,0 %

Source : statuts

La gouvernance de la SEM traduisait également cette situation : la CCSA y détenait une majorité absolue des sièges à elle seule (64 %) au conseil d'administration ; le président de la SEM a systématiquement été issu de la communauté de communes. Dans le droit fil des propositions de la SEM SACA et du fait de son rôle prépondérant dans le contrôle de la SEM, la CCSA s'était chargée du recrutement de l'équipe opérationnelle, en particulier du directeur de l'abattoir.

tableau n° 9 : Le conseil d'administration de la SEM abattage et découpe - décembre 2012

Membres	Sièges	Part
CCSA	9	64%
CC Millau	3	21%
GIE Grands causses	1	7%
Association de soutien	1	7%
TOTAL	14	100% (arrondi)

Source : statuts

Enfin, la CCSA a consenti des investissements matériels, pour 1,2 M€, et financiers, pour 400 k€, d'après les comptes administratifs 2012 et 2013.

Ainsi, l'EPCI a mis en œuvre un dispositif mixte en droit, mais proche en fait de la régie : il comportait l'essentiel des contraintes de cette dernière (contrôle de l'activité, dépense publique, professionnalisation limitée), sans en comporter les avantages (prérogatives de puissance publique, sécurité juridique de la concession).

3.2.2.2. Des suivis distincts pour l'abattoir et l'atelier de découpe

Alors que la SEM est devenu l'exploitant unique des installations d'abattage et de découpe, que l'activité a acquis une cohérence fonctionnelle dans un même lieu et que l'intitulé de la SEM regroupait les activités abattage et découpe, la CCSA a laissé perdurer deux contrats de portée différente : un bail commercial pour l'abattoir, signé le 14 juin 2013 pour neuf ans, et un crédit-bail pour l'atelier de découpe, dont l'avenant a été signé pour dix ans les 27 décembre 2012 et 4 janvier 2013.

De même, la CCSA a non seulement conservé le budget annexe atelier de découpe constitué en 2005, mais de surcroît créé un second budget annexe pour l'abattoir (délibération du 28 juin 2012), en lien avec la réalisation des travaux urgents sur la structure. Ces budgets traduisaient l'exécution des contrats liant la CCSA aux exploitants : encaissement des loyers, remboursement du capital et des intérêts des emprunts et opérations d'ordre relatives aux amortissements.

3.2.2.3. Le suivi de l'actif

L'intégration de l'actif de l'abattoir, transféré par la commune, a été actée par délibération mais n'a pas été suivie d'effet dans l'inventaire du budget annexe de l'abattoir : la valeur des biens cédés, évaluée dans l'acte notarié du 16 avril 2016 à 170 000 €, n'y figure pas, seuls les travaux réalisés en 2012 figurent à cet inventaire.

Cet inventaire, qui n'a été rendu obligatoire que par l'article 13 de la loi du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises, revêtait pourtant une importance particulière pour l'abattoir car le bail commercial du 14 juin 2013 intervenait au terme d'une période d'occupation sans titre des locaux de l'abattoir par Oviasud et constituait par là-même un contrat nouveau ; il présentait la même utilité pour l'avenant au crédit-bail portant sur l'atelier de découpe.

Enfin, si les actifs respectifs de l'abattoir et de l'atelier de découpe sont logiquement demeurés affectés à leurs budgets annexes respectifs, en revanche, leur suivi a été défaillant ; il

n'a plus été produit d'état de l'actif après 2013. L'actif des installations d'abattage et de découpe de Saint-Affrique est ainsi demeuré suivi de manière dispersée, à la fois et pour partie dans les comptes de la SEM et dans ceux des deux budgets annexes *ad hoc* de l'EPCI.

Celui-ci n'a pas tiré en gestion les conséquences de son choix de constituer une SEM : l'application contractuelle, comptable et patrimoniale de cette solution n'a pas apporté une simplification de la gestion. Elle n'a pas non plus permis de structurer un suivi global des coûts et recettes imputables aux activités d'abattage et découpe, dont la chambre invite désormais l'ordonnateur à se doter.

3.2.3. La cessation d'activité de la SEM « abattage et découpe »

3.2.3.1. Une viabilité incertaine

En pratique, les installations d'abattage et de découpe de Saint-Affrique ont été en service sous le régime de la SEM environ 32 mois : d'abord, entre août 2013, suite à la dissolution d'Oviasud, et fin novembre 2014, date de fortes inondations qui en ont imposé la fermeture ; ensuite, entre novembre 2015, date de réouverture progressive après travaux, et mars 2017, date de rachat du fonds de commerce par la société par actions simplifiée (SAS) abattoir du Saint-Affricain. Dans cette période et du fait de ces circonstances, la société n'a connu aucun exercice complet en termes d'exploitation.

tableau n° 10 : Les comptes de la SEM abattage et découpe

Année	2013	2014	2015	2016
Total du bilan	1 239 478 €	2 168 187 €	2 359 115 €	1 356 072 €
Chiffres d'affaires	734 932 €	2 466 964 €	44 397 €	1 112 855 €
Résultat net comptable	- 66 753 €	6 157 €	2 365 €	- 664 746 €

Source : cabinet d'expertise comptable

Les comptes de la société, (tableau n° 10) font état d'un résultat net comptable déficitaire, jusqu'à - 664 746 € en 2016, ou minime, de l'ordre de 6 000 € ou moins, sur l'ensemble de la période. En 2014, a été atteint un chiffre d'affaires maximum de près de 2,5 M€, soit trois fois celui de 2013, sans que le résultat n'ait progressé significativement. Il convient, à cet égard, de relever que les créances en souffrance atteignaient la même année près de 900 k€ (tableau n° 11) ; fin 2016 et compte tenu des encaissements sur exercice antérieur, ces créances s'élevaient encore à près de 850 k€. Elles ont occasionné un contentieux avec la société Peyrottes et Fils ; le tribunal de Rodez, par jugement du 4 juillet 2017, a reconnu leur validité, à hauteur de 845 821,78 €.

tableau n° 11 : Les créances de la SEM abattage et découpe

Année	2013	2014	2015	2016	Total
Créances d'activité	1 914 €	897 837 €	375 519 €	49 594 €	1 324 864 €
Produits sur exercice antérieur	100 997 €	57 531 €	32 660 €	285 367 €	476 556 €
				Solde	848 308 €

Source : cabinet d'expertise comptable

Les délais de paiement de la société Peyrottes et Fils, propriété des gérants de la société Oviasud et principal apporteur de bêtes à abattre, ont constitué une limite à l'équilibre financier de la société, même si le président de la SEM indique qu'elle a, dès le départ, recherché à diversifier sa clientèle. Et l'activité, susceptible d'atteindre les 3 500 tonnes fin 2014 d'après la direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP), a connu une progression insuffisante, que l'ordonnateur attribue aux difficultés de la SEM à trouver des débouchés commerciaux. La SEM a ainsi été dans l'incapacité de financer l'investissement,

pourtant nécessaire à un classement de l'abattoir en catégorie 2, compte tenu des non-conformités encore constatées par la DDCSPP dans son courrier du 23 janvier 2014.

Sur cette même année 2014, l'actif net immobilisé n'a progressé que de 190 k€ (tableau n° 13), soit environ 11 % des 1,7 M€ demeurant à investir, d'après l'étude de l'ADIV précitée. Sous réserve d'analyse des impayés, le cycle d'exploitation de la SEM ne dégagait pas des marges suffisantes au financement des investissements requis par l'état de l'abattoir.

Les violentes inondations du 28 novembre 2014 ont occasionné sa fermeture pendant plus d'un an, puis une réouverture le 10 novembre 2015, avec une activité limitée à 500 tonnes, qui explique le déficit de l'exercice 2016. Ces circonstances imprévues n'ont pas permis d'établir la viabilité économique de la SEM, ni sa capacité à dégager des financements à l'appui des investissements nécessaires.

3.2.3.2. L'effet des intempéries de novembre 2014

Suite aux intempéries, l'abattoir est demeuré classé en catégorie 3 et la DDCSPP, par courrier du 21 mai 2015, a fixé les conditions d'une reprise d'activité, impliquant non seulement des investissements de remise en état, mais également des investissements d'adaptation des processus. Son président a indiqué qu'en l'absence de trésorerie, la SEM n'avait pu réaliser ces investissements immédiatement, lesquels conditionnent une réouverture à plein tonnage. Les notes transmises ultérieurement au préfet les 23 septembre et 22 octobre, le rapport d'inspection du 24 novembre, ainsi que le courrier de la DDCSPP du 28 décembre 2015 faisaient encore état de non-conformités significatives.

tableau n° 12 : L'indemnisation des assurances

2014	2015	Total
498 860,90 €	667 788,10 €	1 166 649,00 €

Source : cabinet d'expertise comptable

La relance de l'investissement par la SEM a été rendue possible par l'indemnisation des dégâts par les assurances à hauteur de 1,16 M€ au total (tableau n° 12), soit environ 650 k€ au titre de la dégradation de l'actif et 500 k€ au titre de la perte d'exploitation, l'assureur ayant indemnisé à la valeur d'acquisition et non à la valeur nette des biens : la SEM a réformé en 2014 pour environ 10 000 € de matériel ayant encore une valeur nette positive et pour 441 000 € (valeur d'acquisition) de matériel ayant une valeur nette nulle (tableau n° 13).

tableau n° 13 : L'évolution de l'actif immobilisé de la SEM

Année	2013	2014	2015	2016
Prix acquisition	1 559 095,04 €	1 311 698,91 €	2 115 929,57 €	943 101,23 €
Cumul amortissements	1 430 540,32 €	1 035 157,44 €	1 148 301,11 €	647 715,38 €
Valeur nette	128 554,72 €	276 541,47 €	967 628,46 €	295 385,85 €
Entrées	46 518,62 €	188 327,39 €	803 809,92 €	65 462,37 €
Sortie en Valeur nette	- €	9 899,61 €	- €	654 165,93 €
Sortie VNC à 0 (en valeur d'acquisition)	71 827,11 €	441 155,12 €	- €	436 088,04 €

Source : cabinet d'expertise comptable

Cette indemnisation a permis à la SEM d'investir à hauteur de 870 k€ en 2015 et 2016, alors que l'arrêt de l'activité puis l'insuffisance des résultats comptables ne permettaient pas de dégager de tels financements. Du fait de ces investissements, la DDCSPP, suite aux inspections réalisées les 26 et 27 avril 2016, a classé la chaîne d'abattage ovine en catégorie 2, soit un recul des non-conformités, la chaîne bovine demeurant elle en catégorie 3.

3.2.3.3. La négociation d'une reprise par un nouvel opérateur privé

La disponibilité nouvelle d'un opérateur sur le territoire, susceptible dès mai 2015 d'entrer au capital de la SEM, a alimenté la réflexion au cours de l'année 2015 sur un projet de reprise. Le repreneur potentiel était Jacques Poujol, ancien directeur d'abattoirs et négociant en bestiaux. Son projet initial, soumis au conseil d'administration de la SEM et au conseil communautaire du 19 octobre 2015, consistait à acheter l'atelier de découpe existant (deuxième transformation) à des fins d'exploitation et à créer dans un bâtiment voisin, cédé par la ville, une activité de troisième transformation. Ce projet ne comprenait pas de reprise de l'activité d'abattage et le conseil communautaire prévoyait alors, dans sa délibération du 30 octobre 2015, d'investir 570 k€ dans l'abattoir, en tant que propriétaire, pour obtenir son classement en catégorie 2.

Ce projet a été rejeté par les services de l'État, lors d'une réunion du 2 novembre 2015, afin de ne pas dissocier les autorisations d'activités d'abattage et de découpe réalisées dans un même lieu.

M. Jacques Poujol a présenté un nouveau projet en janvier 2016, proposant de réaliser les travaux nécessaires à l'agrément de classe 2, en contrepartie d'un bail commercial ou à construction à l'euro symbolique et d'une prise en charge par la CCSA de la taxe foncière et de la cotisation d'assurance sur le bâtiment. Le conseil communautaire a validé par délibération du 31 mars 2016 le principe d'un projet intégré d'abattage et de découpe porté par Jacques Poujol, dans le cadre d'un bail à location, dont la forme et le loyer restaient à déterminer. Cet accord, conditionné à l'obtention par ce dernier de l'agrément sanitaire, devait être signé au plus tard le 10 juin 2016. La CCSA prévoyait d'affecter les 570 k€ précités au rachat de l'actif de la SEM, afin de devenir le propriétaire et interlocuteur unique de l'exploitant.

Les négociations ont été conduites dans un contexte de fragilité de la SEM. Limité à une production de 500 tonnes annuelles, l'abattoir employait 17 salariés pour une seule journée d'activité hebdomadaire, soit une situation structurellement déficitaire. Après la démission du président en exercice et le licenciement pour motif économique du directeur et du responsable qualité, actés par le conseil d'administration du 11 mars 2016, il s'est trouvé dépourvu de dirigeants, à l'exception d'un nouveau président élu le 1^{er} avril 2016. Le président de la SEM abattage et découpe a précisé que ces mesures avaient permis un abaissement du seuil de rentabilité d'environ 200 k€, néanmoins insuffisant. De fait, outre les contreparties directes effectivement concédées au repreneur (cotisation foncière, assurance du bâtiment), le choix contractuel a conduit à éviter au repreneur les charges qu'auraient occasionné une transmission universelle de patrimoine (créances impayées de la société Peyrottes et Fils, rachat des parts des actionnaires de la SEM), une cession par la SEM à la SAS de son bail commercial ou encore un rachat pur et simple de l'actif de l'abattoir, revalorisé par les investissements de 2015.

3.3. La reprise par un opérateur privé

3.3.1. La mise en actes de la solution de reprise

3.3.1.1. Une démarche préalable de résiliation des contrats en cours

La CCSA a d'abord résilié les contrats la liant à la SEM. La résiliation du bail commercial sur l'abattoir et la résiliation du crédit-bail sur l'atelier de découpe, toutes deux signées le

22 juin 2016, rappellent le principe de la transmission universelle à la SEM. Bien que l'article 1884-5 du code civil encadrant la TUP n'en mentionne pas l'obligation, la CCSA a formalisé un acte de TUP, toujours le 22 juin 2016, concernant le seul atelier de découpe. Elle a ainsi mis un terme à la dualité de contrats qui avait perduré avec la SEM, rendant possible la location à un seul preneur de l'ensemble des installations.

Ensuite, par délibération du 13 juillet 2016, le conseil communautaire a poursuivi le rachat de l'actif de la SEM engagé le 31 mars précédent, pour un montant supplémentaire de 240 k€, soit une prévision de rachat de 810 k€. Cette démarche s'est prolongée en 2017 : au total, l'actif transféré de la SEM à la communauté de communes a été de 1,23 M€, soit environ 424 k€ de plus que ce que prévoyaient les délibérations de 2016.

La communauté de communes n'a pas amélioré la gestion de l'actif des installations d'abattage et de découpe à cette occasion, l'intégration des biens s'étant faite au budget principal et non aux budgets annexes existants. Dans l'attente de la liquidation de la SEM, qui conservait un actif en 2017 (6 619,53 € en valeur nette, 116 328,77 € en valeur d'acquisition), l'actif de ces installations est ainsi désormais dispersé entre les deux budgets annexes, le budget principal et le budget de la SEM. De surcroît et comme précédemment, aucun des actes de résiliation ne s'est accompagné d'un état des lieux de sortie ; l'EPCI a préféré faire réaliser par une société de conseil une synthèse des valeurs d'assurance, laquelle ne saurait remplir le même office contractuel, d'autant que ni la date de relevé (21 avril 2015), ni la date de valeur (1^{er} janvier 2016) ne coïncident avec les dates de bail.

3.3.1.2. La signature du bail emphytéotique

Le bail emphytéotique consenti à la SAS abattoir du Saint-Affricain doit être regardé comme une aide économique relevant des articles L. 1511-3¹⁶ et L. 4251-17 du CGCT ; à ce titre, elle doit être compatible avec le schéma régional de développement économique (SRDE). La location de terrains nus ou aménagés fait partie des aides qu'un EPCI-FP est seul compétent pour définir et la fiche 21 du SRDE 2011-2016 de la région Midi-Pyrénées prévoyait des aides aux investissements de l'industrie agro-alimentaire, mais la CCSA ne s'y est pas référée.

Ce bail emphytéotique a été signé alors même que la SAS abattage et découpe ne disposait pas de l'agrément sanitaire nécessaire. Il ne comprend d'ailleurs pas de clause d'annulation du bail à défaut d'obtention dudit agrément ; les termes du bail ne prévoyaient en effet pas ce cas dans les conditions de résiliation, en particulier à l'initiative de l'emphytéote. Afin de garantir une continuité d'exploitation durant cette période, mais aussi d'éviter des licenciements économiques qui auraient aggravé la situation financière de la SEM, SEM et SAS ont signé un prêt à usage, permettant la mise à disposition des installations de la SAS, désormais preneuse du bail, à la SEM, toujours détentrice de l'agrément sanitaire et par conséquent seule en capacité d'assurer l'exploitation en droit. Ce prêt gratuit ne s'est, une nouvelle fois, assorti d'aucun état des lieux d'entrée. Il avait un terme maximal au 30 septembre 2016, lequel a été dépassé tacitement, contrairement aux dispositions du prêt à usage¹⁷. L'agrément n'ayant été obtenu par la SAS que le

¹⁶ « Dans le respect de l'article L. 4251-17, les communes, la métropole de Lyon et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre sont seuls compétents pour définir les aides ou les régimes d'aides et décider de l'octroi de ces aides sur leur territoire en matière d'investissement immobilier des entreprises et de location de terrains ou d'immeubles. Ces aides revêtent la forme de subventions, de rabais sur le prix de vente, de location ou de location-vente de terrains nus ou aménagés ou de bâtiments neufs ou rénovés, de prêts, d'avances remboursables ou de crédit-bail à des conditions plus favorables que celles du marché. Le montant des aides est calculé par référence aux conditions du marché, selon des règles de plafond et de zone déterminées par voie réglementaire. Ces aides donnent lieu à l'établissement d'une convention et sont versées soit directement à l'entreprise bénéficiaire, soit au maître d'ouvrage, public ou privé, qui en fait alors bénéficier intégralement l'entreprise ».

¹⁷ « Sans pouvoir excéder le terme maximal fixé au 30 septembre 2016, sauf accord entre les parties pour modifier ce terme ».

2 mars 2017, soit cinq mois plus tard, la SEM a alors occupé les locaux pour son activité hors de tout cadre contractuel.

Le bail emphytéotique conclu pour 20 ans porte sur les bâtiments de l'abattoir et de l'atelier de découpe ; le loyer est de 12 000 € HT par an ; le bailleur prend en charge la taxe foncière pendant les dix premières années.

En complément de ce bail, la SAS a également signé avec la commune de Saint-Affrique un bail emphytéotique, à l'euro symbolique, lui donnant pour vingt ans la jouissance d'un bâtiment immédiatement voisin, dans lequel une chaîne de troisième transformation est susceptible d'être développée.

3.3.1.3. Les conditions de liquidation de la SEM

Suite à l'obtention d'un agrément sanitaire par la SAS, le 2 mars 2017, la cession du fonds de commerce de la SEM à la SAS, le 3 mars 2017, a entraîné la cessation d'activité de la SEM¹⁸. Il a été valorisé 40 k€, soit seulement 1,6 % du chiffre d'affaires de l'année 2014 et 3,7 % de la moyenne des chiffres d'affaires des trois derniers exercices avant cession (2013, 2014 et 2015). Cette transaction, tout comme l'absence de cession du bail commercial à la SAS, a été au détriment des finances de la SEM et à l'avantage du repreneur.

L'article 42 des statuts de la SEM prévoyait la dissolution de la société dès lors que les capitaux propres seraient inférieurs à la moitié du capital social : l'activité de la société a néanmoins été maintenue. Cette prolongation d'activité devait servir à purger le contentieux en cours avec la société Peyrottes et Fils.

Le jugement du tribunal de commerce de Rodez du 4 juillet 2017 a reconnu la dette de cette société à la SEM pour 845 k€, mais également une dette de la SEM à l'égard de Peyrottes et Fils pour 679 k€, notamment en dédommagement des marchandises lui appartenant et péries durant les inondations de novembre 2014. La dette de Peyrottes et Fils, ramenée à 166 069,46 €, devait être réglée par la cession d'un bien immobilier à la SEM, estimé à 200 000 €, ce qui a conduit la SEM à régler une soulte de 33 900 €.

Par délibération du 7 décembre 2017, la communauté de communes a acquis ce bien pour 204 000 € auprès de la SEM, afin de lui permettre de solder ses actifs. La CCSARSV prévoit d'intégrer le bien à son actif et d'en tirer des recettes de location, en dépit de l'état d'entretien qualifié de « moyen ».

Cette dépense s'ajoute aux créances de la CCSA sur la SEM : l'apport en compte courant a en effet été prolongé à la demande du président de la SEM jusqu'à fin 2017 (délibération du 19 décembre 2016). Fin 2016, d'après ses comptes, la SEM avait une dette de 330 k€ envers la communauté de communes, constituée de l'apport en compte courant de 280 k€ et d'une avance remboursable de 50 k€ consentie par délibération du 29 août 2015. Enfin, la CCSARSV détient 120 k€, soit 60 % du capital ; or, l'article 44 des statuts de la SEM prévoit qu'en cas de dissolution, « le partage des capitaux propres subsistant après remboursement du nominal des actions est effectué entre les actionnaires dans les mêmes proportions que leur participation au capital social ». Fin 2016, la SEM avait des capitaux propres négatifs à hauteur de - 484 091,65 €. Une très grande incertitude pèse, par conséquent, sur la capacité de la CCSARSV à obtenir, d'une part,

¹⁸ Enregistrée au greffe du tribunal de commerce de Rodez le 24 mars 2017.

le remboursement de ses créances et, d'autre part, le remboursement du capital, soit en tout 450 000 €.

La chambre invite l'ordonnateur à intégrer au plus tôt le résultat de la liquidation de la SEM dans les comptes de l'année, pour ce qui regarde l'apport en capital, l'apport en compte courant et l'avance, mais aussi à finaliser le transfert vers le budget principal des actifs de la SEM susceptibles d'être soumis au bail emphytéotique signé avec la SAS.

3.3.2. L'économie du bail emphytéotique

3.3.2.1. La destination et l'adaptation des locaux à l'activité

Aux termes du bail emphytéotique signé le 22 juin 2016, le preneur « pourra librement affecter les lieux loués », au contraire du bail commercial signé en juin 2013 pour Oviasud et la SEM, qui précisait que les locaux devaient « exclusivement être consacrés par le preneur à l'exploitation d'un fonds de commerce d'abattoir sans qu'il puisse en faire d'autre, même temporairement ».

Le preneur n'a donc pas d'obligation de conserver les locaux à l'usage d'abattage et de découpe. Le recours à un bail emphytéotique, de préférence au bail commercial, paraît dès lors incohérent avec l'objectif de la communauté de communes de pérenniser les activités d'abattage et de découpe, bien que l'ordonnateur invoque, sans le justifier, le caractère prohibitif d'un éventuel changement de destination.

Le bail emphytéotique prévoit aussi que « le bailleur ne sera pas tenu d'effectuer les travaux rendus nécessaires par la mise en conformité des installations et des bâtiments d'exploitation existant à ce jour avec les normes juridiques ou techniques existantes ou à venir, notamment en matière environnementale et urbanistique. Cette mise en conformité relève de la seule responsabilité de l'emphytéote ». Le bail commercial de 2013 prévoyait que « le preneur [aurait] à sa charge toutes les transformations, améliorations et aménagements nécessités par l'exercice de son activité », ainsi que « toutes les adaptations et aménagements nécessaires pour les normes de sécurité qui seraient prescrits par des dispositions législatives, réglementaires et administratives ».

Le bail emphytéotique ne donne à ce égard pas plus d'obligation contractuelle au preneur qu'un bail commercial¹⁹ : il est seul garant, avec la DDCSPP, de la conformité de ses investissements éventuels avec les prescriptions de la réglementation ; il n'a, de fait, « aucune obligation d'améliorer », bien que le bail précise qu'il fait son affaire des améliorations nécessaires. Cela est d'autant plus dommageable que la réglementation de cette activité est susceptible de varier rapidement sous l'influence des contraintes de sécurité sanitaire ou de protection animale.

De manière générale, l'ordonnateur a justifié un recours au bail emphytéotique, plutôt qu'au bail commercial, par le souci de limiter son exposition juridique et financière aux aléas liés à l'exploitation d'un abattoir, *a fortiori* en zone inondable. S'il est exact que ce type de contrat la dispense de l'obligation de délivrance et d'entretien « en l'état d'usage pour lequel le bien a été loué²⁰ », s'il est vrai que la redevance du bail resterait dû en cas de cessation provisoire de

¹⁹ L'article R. 145-35 du code du commerce ne permet plus depuis 2015 d'imputer au locataire « les dépenses relatives aux travaux ayant pour objet de remédier à la vétusté ou de mettre en conformité avec la réglementation le bien loué ou l'immeuble dans lequel il se trouve » (décret n° 2014-1317 du 3 novembre 2014 relatif au bail commercial, article 6).

²⁰ Article 1719 du code civil.

l'exploitation, en revanche, en droit, la collectivité ne serait pas dispensée de participer aux remises en état en cas d'inondation relevant de la force majeure, et ceci en dépit du fait que l'emphytéote a accepté de faire son affaire des travaux de prévention des inondations.

En outre, l'absence de bail commercial n'a pas empêché que la SEM cédât, en effet, le fonds de commerce à la SAS, le 3 mars 2017, alors même que l'article L. 145-1 du code du commerce précise que « les dispositions [relatives au bail commercial] s'appliquent aux baux des immeubles ou locaux dans lesquels un fonds est exploité » ; en revanche, cette absence de bail a déprécié la valeur du fonds, au détriment de la SEM.

La chambre relève enfin que le bail a été signé huit mois avant l'obtention de l'agrément sanitaire par la SAS et avant le commencement des travaux. La SAS a toutefois engagé les travaux de mise en conformité, évalués par son directeur à 3,242 M€, dès après signature du bail et avant l'obtention de l'agrément sanitaire, pourtant condition nécessaire à un éventuel retour sur investissement. L'ordonnateur a estimé que le preneur ne prenait pas de risque en engageant les travaux sans obtention préalable de l'agrément, pour autant qu'il démontrât remplir les conditions réglementaires. Compte tenu du délai d'obtention dudit agrément, bien au-delà de la période du prêt d'usage, et des positions prises jusqu'alors par les services de l'État concernant ces installations, la chambre maintient son analyse et souligne la bonne volonté du preneur dans la réalisation d'engagements financiers dépourvus de fondement contractuel.

Il apparaît ainsi que la communauté de communes n'a pas prévu les garanties juridiques les plus conformes à son intérêt tel qu'elle l'avait défini elle-même, à savoir le maintien et la mise aux normes des installations locales d'abattage et de découpe. A défaut, elle a consenti à la SAS, en contrepartie des investissements convenus hors du bail, une latitude très comparable à celle dont avait bénéficié Oviasud. Les opérateurs privés ont ainsi systématiquement bénéficié des conditions contractuelles les moins contraignantes possibles.

3.3.2.2. Le suivi de l'actif

Il n'a pas été réalisé d'état des lieux contradictoire, dans le délai d'un mois prévu au bail emphytéotique²¹.

En revanche, le 8 décembre 2017, l'EPCI a adressé au président de la SAS, comme « valant état des lieux », deux expertises réalisées par la société Galtier à ses seuls frais et portant sur les « valeurs d'assurance » des bâtiments et matériels soumis au bail : elles récapitulent les « valeurs à neuf²² HT », d'une part, et « valeurs vétusté déduite²³ HT », d'autre part, au 1^{er} janvier 2016 et

²¹Aux termes du bail, « quelle que soit la cause de la fin du bail, à sa sortie, l'emphytéote devra restituer les lieux en bon état, conformément à l'état des lieux qui aura été dressé et sauf les modifications et transformations régulièrement autorisées et effectuées au cours du bail. Il ne pourra pas demander au bailleur d'indemnité en contrepartie des améliorations qu'il aura effectuées ». Il en résulte que l'état des lieux revêtait une dimension stratégique pour la collectivité : les adaptations et améliorations éventuelles étant à la discrétion de l'emphytéote, seul le maintien en l'état constaté à son entrée en jouissance constituait une obligation contractuelle de la SAS, qu'il importait de documenter ; de surcroît, les améliorations effectuées devant également revenir à la collectivité au terme du bail, il importait donc de pouvoir les identifier par rapport à un état initial, afin de pouvoir les comptabiliser. Le bail emphytéotique prévoit que « l'emphytéote prendra les biens loués dans l'état où ils se trouveront à la date de son entrée en jouissance. Les parties conviennent qu'un état des lieux sera établi contradictoirement et à frais communs dans le mois qui précède l'entrée en jouissance ou dans le mois suivant celle-ci. Passé le délai fixé ci-dessus, l'une des parties pourra établir unilatéralement un état des lieux qu'elle notifiera à l'autre par lettre recommandée avec demande d'avis de réception. Cette dernière disposera, à compter de ce jour, de deux mois pour faire ses observations sur le projet ou pour l'accepter. A l'expiration de ce délai de deux mois, son silence vaudra accord. L'état des lieux sera alors définitif et réputé établi contradictoirement ».

²² « Il s'agit de la valeur au prix de reconstruction à l'identique, honoraires d'architecte compris ».

²³ « Il s'agit de la valeur de remplacement par un matériel de caractéristiques et de rendement comparables, y compris, s'il y a lieu, les frais de transport, d'installation, et de douane ».

au 1^{er} janvier 2017 (tableau n° 14). Cette démarche consiste à établir la date de l'état des lieux au 1^{er} janvier 2017 et non au 22 juin 2016, donc à y inclure tout ou partie des travaux de mise en conformité réalisés par la SAS ; pour autant, des biens ont été exclus de l'estimation à la demande du DGS de la communauté de communes. Cette démarche et le décompte, qui sont soumis à contradiction du preneur, sont présentés comme ayant l'aval du directeur de la SAS.

tableau n° 14 : Les valeurs d'assurance des installations d'abattage et de découpe

		Valeur à neuf HT	Valeur vétusté déduite HT
Au 1er janvier 2016	Bâtiments	4 200 000 €	2 953 000 €
	Matériels	3 009 000 €	2 480 645 €
	Total	7 209 000 €	5 433 645 €
Au 1er janvier 2017	Bâtiments	5 780 000 €	4 069 000 €
	Matériels	2 705 000 €	2 223 853 €
	Total	8 485 000 €	6 292 853 €
Variations au 1er janvier 2017	Bâtiments	1 580 000 €	1 116 000 €
	Matériels	- 304 000 €	- 256 792 €
	Total	1 276 000 €	859 208 €

Source : expertises Galtier, retraitement CRC

L'appréciation du patrimoine entre 2016 et 2017, aux dires du cabinet Galtier, serait de 1,276 M€ HT en valeur à neuf, tandis que, d'après l'évaluation réalisée par la SAS à la demande de la chambre, les montants investis au 30 septembre 2017 s'établiraient à 3,242 M€, soit près de trois fois plus (tableau n° 15). L'estimation réalisée en 2016 par le même cabinet de la valeur vétusté déduite (5,4 M€) paraît nettement surévaluée tant elle dépasse le cumul des valeurs nettes inscrites à l'actif de l'EPCI et de la SEM (2,7 M€), et ceci dans un rapport du simple au double (tableau n° 17).

tableau n° 15 : L'estimation des investissements réalisés par la SAS au 30 septembre 2017 (HT)

Honoraires	16 000 €
Logiciels	63 000 €
Bâtiments	2 386 000 €
Matériels	777 000 €
Total	3 242 000 €

Source : SAS, retraitement CRC

Au-delà, la chambre relève que, la méthodologie utilisée par la communauté de communes s'écarte des règles comptables issues de la M14 en matière de suivi de l'actif, la notion de valeur vétusté déduite différant sensiblement de la notion de valeur nette comptable. L'état des lieux que la CCSARSV se propose d'annexer au bail emphytéotique ne saurait ainsi se superposer à l'inventaire physique et comptable que doit tenir l'ordonnateur, ni à l'actif tenu par le comptable. Aussi la chambre recommande-t-elle à l'ordonnateur de mettre en cohérence l'état des lieux issu de la contradiction avec la SAS avec son inventaire comptable, pour ce qui concerne les biens soumis au bail emphytéotique. Cela devrait conduire la CCSARSV à intégrer prochainement à son inventaire des biens récemment mis en service par la SAS.

Recommandation

5. Mettre en cohérence avec l'inventaire comptable l'état des lieux du bail emphytéotique conclu avec la société par actions simplifiée (SAS) abattoir du Saint-Affricain. Non mise en œuvre.

À titre complémentaire, la chambre invite l'ordonnateur, à utiliser les données issues de l'inventaire comptable dans ses échanges contractuels ultérieurs avec l'emphytéote. A cet égard, il pourrait être convenu avec lui d'une actualisation périodique et contradictoire à la fois de l'état des lieux initial et des améliorations ou adaptations apportées postérieurement à l'état des lieux.

Par ailleurs, le maintien de deux budgets annexes ne se justifie pas sur le plan comptable, *a fortiori* dans le cadre d'un contrat unique pour les deux activités d'abattage et de découpe.

En outre, ces budgets sont structurellement déficitaires, de par l'équilibre financier des contrats qu'ils reflètent. Les reports à nouveau déficitaires d'année en année ont conduit en 2016 à des déficits de 256 713 € pour l'abattoir et 103 238 € pour l'atelier de découpe, soit 360 k€ au total (annexe 3). La chambre recommande par conséquent à l'ordonnateur de clôturer les budgets annexes abattoir et atelier de découpe et d'intégrer leur résultat déficitaire, ainsi que leur bilan, au budget principal.

Recommandation

6. Clôturer les budgets annexes abattoir et atelier de découpe et intégrer au budget principal leur résultat déficitaire et leur bilan. *Non mise en œuvre.*

3.3.2.3. Les aides à l'exploitant

Trois clauses du bail emphytéotique confèrent à la SAS un régime plus favorable qu'à la SEM l'ayant précédée dans l'exploitation. D'abord, le loyer annuel de la SAS pour l'ensemble des installations est de 12 000 €, contre 50 000 € pour le bail commercial de la SEM sur l'abattoir, auxquels s'ajoutaient 14 467,44 € pour le crédit-bail sur l'atelier de découpe. Ensuite, la communauté de communes prend en charge la taxe foncière pendant dix ans, ainsi que l'assurance du bâtiment loué, dépenses qui étaient à la charge de la SEM. De tels avantages sont de nature à relever des aides économiques encadrées par l'article L. 1511-3 du CGCT, pour lesquelles un EPCI est seul compétent.

La SAS est seule responsable des investissements à venir dans les installations d'abattage et de découpe. La défaillance antérieure de la société Oviasud, dans des conditions contractuelles semblables à celles de la SAS, doit néanmoins susciter la vigilance de la CCSARSV dans ce domaine. Il ne lui est pas permis d'organiser de sa propre initiative des aides à l'investissement pour une société comme la SAS, la région étant seule compétente au titre de l'article L. 1511-2 du CGCT.

Dans l'hypothèse où la SAS solliciterait à l'avenir une telle subvention pendant la durée du bail emphytéotique, il reviendrait à l'EPCI de s'assurer, avant d'y donner suite, que son action s'inscrit bien dans le respect du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation, conformément à l'article L. 4251-7 du CGCT.

3.3.3. Les résultats obtenus

3.3.3.1. La viabilisation de l'outil industriel

La SAS abattoir du Saint-Affricain a obtenu une autorisation d'activité dérogatoire, par arrêté préfectoral du 2 mars 2017. La préfecture a également enregistré, suite à la cession du fonds de commerce, le changement d'exploitant consécutif, en date du 3 mars 2017.

Ses investissements et la professionnalisation des processus d'exploitation ont permis à la SAS, suite à inspection du 30 mai 2017, d'obtenir formellement son agrément sanitaire, par arrêté préfectoral du 1^{er} juin 2017, pour l'abattage d'animaux de boucherie : le rapport d'inspection fait

état d'une maîtrise des risques satisfaisante pour la chaîne bovine comme pour la chaîne ovine, à l'exception de quelques non-conformités qualifiées de mineures.

Les données d'activité communiquées par la SAS font état d'un tonnage de 3 409 tonnes sur 10 mois en 2017, soit un équivalent d'environ 4 200 tonnes sur une année pleine. En 2014, la SEM avait réalisé l'équivalent de 3 500 tonnes sur une année pleine. La prévision d'activité pour 2018 est de 4 500 à 5 000 tonnes, soit une progression estimée entre 7 et 20 %, le tonnage maximum autorisé pour cette installation classée pour la protection de l'environnement (ICPE) étant de 5 400 tonnes.

L'effectif employé par la SAS est passé de 17 à 43 entre mars et décembre 2017 et pourrait augmenter encore, en lien avec la progression d'activité envisagée.

Ainsi, en dépit des conditions contractuelles critiquables consenties à la SAS, la communauté de communes a atteint son objectif prioritaire de mise en conformité des installations d'abattage et de découpe et de maintien, voire de progression de leur activité.

3.3.3.2. Les équilibres financiers et patrimoniaux

Les dépenses engagées pour soutenir l'activité d'abattage et de découpe peuvent être estimées à près de 1,1 M€ au cours de la période (tableau n° 16) : d'abord, les conséquences de la liquidation de la SEM, à savoir le non-remboursement probable des investissements financiers, mais aussi le coût d'acquisition de l'immeuble cédé par la société Peyrottes et Fils ; ensuite, la reprise au budget général des déficits des budgets annexes abattoir et atelier de découpe ; enfin, diverses annulations de titre ou admissions en non-valeur au bénéfice des locataires.

tableau n° 16 : Les dépenses assumées par la collectivité en faveur du maintien des installations d'abattage et de découpe

Investissements financiers dans la SEM	342 000,00 €
Capital	120 000,00 €
Apport en compte courant	280 000,00 €
Avance	50 000,00 €
Achat de l'immeuble Peyrottes et Fils	204 000,00 €
Reprise du résultat des budgets annexes	359 951,00 €
Déficit 2016 du budget annexe Abattoir	256 713,00 €
Déficit 2016 du budget annexe Atelier de découpe	103 238,00 €
Annulations de titres ou admission en non-valeur	58 725,07 €
Délibération 07-06-2016	22 000,00 €
Délibération 13-07-2016 (1)	21 725,10 €
Délibération 13-07-2016 (2)	14 999,97 €
TOTAL	1 072 676,07 €

Source : comptes et délibérations, retraitement CRC

En regard de ces dépenses, la CCSARSV, propriétaire des installations, détient un actif que les investissements consentis par la SAS sont réputés devoir enrichir. L'évaluation de cet actif, comme mentionné *supra*, est malaisée et l'état des lieux en cours devra régler cette incertitude. L'actif enregistré par le comptable sur trois budgets différents (tableau n° 17) procède des investissements initiaux de l'atelier de découpe, des travaux urgents sur l'abattoir de 2012 et du rachat des matériels de la SEM en 2016-2017, pour un montant total de 3,3 M€ à la charge de l'EPCI et une valeur nette comptable établie en 2017 à près de 2,7 M€. Le devenir de l'actif demeurant à la SEM (7 000 € de VNC) demeure soumis à la liquidation de la société ; son éventuel rachat par la CCSARSV n'aurait que peu d'effet.

tableau n° 17 : L'actif des installations d'abattage et de découpe

	Valeur brute ou prix d'acquisition	Valeur nette comptable
Budget principal	1 234 578,59 €	1 117 474,59 €
BA abattoir	1 123 427,59 €	994 165,56 €
BA atelier de découpe	962 165,59 €	581 169,65 €
Total CCSARSV	3 320 171,77 €	2 692 809,80 €
<i>SEM abattage et découpe</i>	<i>116 328,77 €</i>	<i>6 619,60 €</i>

Source : inventaires comptables, retraitement CRC

Les investissements de 2012 et 2016-2017 ont été réalisés au moyen de deux emprunts, pour un montant total de 950 k€ et un coût en charges financières évalué à 200 k€ au total ; le capital restant dû au 1^{er} janvier 2017 était de 740 k€.

tableau n° 18 : Les emprunts finançant des travaux sur les installations d'abattage et découpe

Date	14/05/2012	08/06/2017	TOTAL
Objet	Investissements	Matériel SEML abattage	
Durée initiale (mois)	120	180	
Fin crédit	14/05/2022	08/06/2032	
Taux	Fixe	Fixe	
Montant (€)	650 000	300 000	950 000
Capital restant dû au 01-01-2017	438 710	300 000	738 710
TEG (%)	4,433	1,76	
Coût estimé du crédit	155 863	41 559	197 422

Source : contrats, BP 2017

Les investissements réalisés par la SAS abattoir du Saint-Affricain, ont été évalués par cette dernière à 3,242 M€. La part de ces montants entrant dans l'état des lieux constituera, à hauteur de 3,242 M€ au maximum, la contrepartie réelle des dépenses consenties par l'EPCI. Et en tout état de cause, la totalité de ces investissements sont destinés à intégrer l'actif de la communauté de communes au terme du bail.

tableau n° 19 : L'actif détenu par la CCSARSV sur les installations d'abattage et de découpe

	Valeur brute ou prix d'acquisition	Valeur nette comptable
Budget principal	1 234 578,59 €	1 117 474,59 €
BA abattoir	1 123 427,59 €	994 165,56 €
BA atelier de découpe	962 165,59 €	581 169,65 €
<i>SEM abattage et découpe</i>	<i>116 328,77 €</i>	<i>6 619,63 €</i>
<i>SAS abattoir du Saint-Affricain</i>	<i>3 242 000,00 €</i>	<i>3 242 000,00 €</i>
TOTAL	6 678 500,54 €	5 941 429,43 €

Source : comptes administratifs de la CC et comptes de la SEM, attestation de la SAS

Sous les réserves méthodologiques indiquées *supra*, l'actif détenu par la collectivité au titre des installations d'abattage et de découpe peut être estimé en valeur nette à près de 6 M€ au 1^{er} janvier 2017, dont 53 % apportés par la SAS.

Si l'EPCI a engagé des dépenses significatives destinées, d'une part, à investir dans la mise en conformité et, d'autre part, à compenser le caractère déficitaire de l'exploitation de la SEM, le respect de ses engagements par la SAS lui aurait permis de doubler la valeur de l'actif qu'elle détient sur les installations d'abattage et de découpe.

3.3.3.3. La pérennité de l'exploitation en cours

Le directeur tient une place prépondérante dans la SAS abattoir du Saint-Affricain : il a été à l'origine du projet de reprise, a conçu la réorganisation des processus ; sa *holding*, qui a investi

plus de 3 M€, détient à ce jour 2 951 des 2 993 actions de la SAS. Il gère la structure au quotidien, notamment en identifiant les filières et débouchés à la vente. La dépendance de l'exploitation à une personne constitue un risque significatif : un retrait du directeur de la SAS, volontaire ou involontaire, serait susceptible d'entraîner une défaillance de la SAS. Une telle occurrence placerait l'EPCI face à une situation similaire à celle qu'avait occasionné la défaillance de la société Oviasud.

Par ailleurs, comme par le passé avec la société Peyrottes et Fils, l'exploitation est dépendante d'un négociant en bestiaux, qui représente environ 90 % des apports. Cette situation, qui ne relève pas de la CCSARSV mais de l'exploitant, constitue également une fragilité pour la pérennité de l'exploitation de la SAS.

La chambre invite l'ordonnateur à tenir compte des observations qu'elle a formulées quant aux actions menées en 2012 et à définir, dès à présent, une ligne de conduite pour le cas où la défaillance de la SAS surviendrait.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La fin de l'exploitation par la société Oviasud, la création, la gestion puis la liquidation de la SEM chargée de poursuivre l'exploitation ont été caractérisées par un manque de maîtrise des événements, mais aussi par un manque de maîtrise juridique, comptable et patrimonial, ainsi que par un règlement des contrats favorable aux intérêts privés. La mise en conformité récente de ces installations et la valorisation de l'actif détenu par la communauté de communes tiennent moins à la pertinence du dispositif contractuel retenu qu'à la qualité de la relation des dirigeants de la CCSARSV avec l'exploitant. L'ordonnateur présente la situation actuelle comme la résultante d'un choix de gestion destiné à obtenir à la fois la dynamisation de la filière viande locale et la faible exposition juridique et financière de l'EPCI vis-à-vis des aléas de l'activité d'abattage et découpe. Si cette stratégie avait présidé à la signature du crédit-bail avec Oviasud, la chambre estime toutefois avoir démontré, que la communauté de communes s'est exposée juridiquement et financièrement, en créant et en soutenant la SEM abattage et découpe, lorsque, faute de repreneur, elle ne pouvait pas garantir autrement la pérennité des installations. Elle avait d'ailleurs prévu de continuer à le faire par de nouveaux investissements, avant que les services de l'État ne rejettent la première version du projet de reprise de M. Poujol en 2015. Aussi, la chambre souligne-t-elle que, compte tenu de la dépendance de la société support à une personne, il revient à l'EPCI d'envisager le risque de défaillance, notamment en assurant sans délai une maîtrise de l'actif soumis au bail emphytéotique en cours.

4. LA GESTION BUDGÉTAIRE ET LA SITUATION FINANCIÈRE

4.1. Les pratiques comptables et budgétaires

4.1.1. Les procédures internes et le contrôle de gestion

4.1.1.1. Les outils de pilotage et l'utilisation du système d'information

En dehors des extractions réalisées aux fins de suivi budgétaire, l'EPCI ne dispose pas de tableaux de bord de gestion. Les logiciels utilisés présentent des lacunes significatives. Ils ne servent ni pour la conception du budget ou la réalisation de prospective financière, ni pour la

gestion des marchés ou la dématérialisation du traitement des factures, ni enfin pour gérer le temps de travail ou la formation.

Un projet de renouvellement du système d'information, porté par la communauté de communes et impliquant les communes membres, a été engagé en juin 2016, mais a dû être abandonné du fait de la défaillance du prestataire. La chambre invite l'ordonnateur à poursuivre ses démarches d'amélioration ou de remplacement du système d'information actuel, afin d'améliorer son contrôle de gestion.

4.1.1.2. L'évaluation et l'amélioration des pratiques

L'EPCI n'a pas engagé de démarche particulière d'évaluation ou d'audit de ses pratiques de gestion. Le précédent examen de la gestion réalisé par la chambre régionale des comptes Midi-Pyrénées formulait six recommandations. La communauté de communes ne les a globalement pas suivies (tableau n° 20).

tableau n° 20 : La mise en œuvre des recommandations de la chambre

Recommandations	Etat d'avancement
1.1 - Se conformer aux prescriptions de l'instruction M14 en matière de rattachement des charges et des produits	Mise en œuvre partielle
1.2 - S'assurer du provisionnement des créances douteuses ;	Non mise en œuvre
1.3 - Se conformer à l'objet réglementaire des annulations et réductions de titre de recettes	Non mise en œuvre
1.4 - Veiller au contrôle des régies ;	Non mise en œuvre
2 - En cas de retard dans les travaux des prestataires, appliquer les pénalités de retard contractuelles ou, si le retard n'est pas imputable au prestataire, veiller à modifier le délai d'exécution par un avenant ou un ordre de service complémentaire ;	Non mise en œuvre
3 - Mettre en place un budget annexe de la collecte des ordures ménagères en vue d'adapter le produit de la TEOM au montant des charges de collecte et agir sur tous les leviers fiscaux en vue de faire face aux dépenses d'investissement programmées ;	Non mise en œuvre
4 - Prendre toutes mesures de nature à réduire la charge nette du centre nautique intercommunal ;	Mise en œuvre partielle
5 - Rendre effective la mutualisation de la gestion des ressources humaines avec les services de la commune de Saint-Affrique sans exclure la mutualisation éventuelle de la fonction de directeur général des services ;	Mise en œuvre en cours
6 - Formaliser par une convention la mise à disposition par la commune de Saint-Affrique du centre de loisirs du Rial à fin d'affectation à usage de CLSH intercommunal ; s'interroger sur le principe du transfert de la gestion du CLSH intercommunal à un tiers et, si cette dévolution de service public est maintenue, organiser un appel d'offres en vue de la conclusion d'un contrat de délégation de service public, dont la régularité sera subordonnée à la dénonciation préalable de la convention de mise à disposition de l'immeuble du Rial ;	Non mise en œuvre

Source : traitement CRC

L'ordonnateur a indiqué avoir privilégié le recours à une codification spécifique pour suivre les recettes et dépenses relatives au traitement des ordures ménagères, de préférence à la création d'un budget annexe, solution que la chambre agréée.

Sinon, le contrôle des régies n'est toujours pas organisé, en dépit des obligations de l'ordonnateur en ce domaine, spécifiées au chapitre 1 du titre 6 de l'instruction codificatrice n° 06-031-A-B-M du 21 avril 2006. Aussi, la chambre lui réitère-t-elle la recommandation précédemment formulée d'organiser le contrôle des régies.

Recommandation réitérée**7. Organiser le contrôle régulier des régies. *Non mise en œuvre.*****4.1.1.3. Le suivi comptable des fonds de concours**

L'EPCI a eu recours à quatre reprises, dont une en 2017, à des fonds de concours pour financer la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement, en conformité avec le V de l'article L. 5214-16 du CGCT²⁴.

Des incohérences d'imputation comptables apparaissent chaque année entre les comptes de l'EPCI et ceux des communes membres (tableau n° 21), qui nécessitent un ajustement à l'avenir, en lien avec les communes membres et le comptable public.

tableau n° 21 : L'imputation des dépenses relatives aux fonds de concours

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Subventions du groupement vers les communes						
Dépenses Groupement						
204141 - Subventions d'équipement aux organismes publics – communes membres du GFP	-18 000	-32 400	-91 221	-132 000	-60 000	-16 318
657341 - Subventions de fonctionnement aux organismes publics – communes membres du GFP	0	0	0	0	0	0
Recettes communes						
13151 - Subventions d'équipement transférables - GFP de rattachement	0	0	0	0	0	0
13251 - Subventions d'équipement non transférables – GFP de rattachement	0	0	98 300	58 911	0	7 731
74751 - Participations - GFP de rattachement	23 000	21 000	18 000	18 000	18 000	38 000
Total subventions d'équipement (devrait être égal à 0)	-18 000	-32 400	7 079	-73 089	-60 000	-8 587
Total subventions de fonctionnement (devrait être égal à 0)	23 000	21 000	18 000	18 000	18 000	38 000

Source : logiciel Anaafi, d'après les comptes de gestion

4.1.2. La conception et le suivi du budget**4.1.2.1. La procédure de conception du budget**

La procédure de conception du budget n'est pas formalisée : un courriel est adressé par la DGS aux services, en octobre ou novembre de l'année précédant le budget, invitant les services à faire part de leurs demandes. En fonctionnement, le principe est celui de la reconduction des crédits, sauf demande supplémentaire, et les services ne sont pas invités à proposer des mesures d'efficience. En investissement, la DGS fournit une maquette de réponse et demande depuis 2017 une note d'opportunité argumentant le besoin. Les arbitrages précédant le débat d'orientation budgétaire ne sont pas retracés par des comptes rendus.

Les rapports d'orientation budgétaire sont présentés lors d'un débat chaque année, mais ils ne contiennent pas l'ensemble des informations prévues à l'article L. 2312-1 du CGCT²⁵ depuis la

²⁴ « Afin de financer la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement, des fonds de concours peuvent être versés entre la communauté de communes et les communes membres après accords concordants exprimés à la majorité simple du conseil communautaire et des conseils municipaux concernés. Le montant total des fonds de concours ne peut excéder la part du financement assurée, hors subventions, par le bénéficiaire du fonds de concours ».

²⁵ « Dans les communes de plus de 10 000 habitants, le rapport mentionné au deuxième alinéa du présent article comporte, en outre, une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs. Ce rapport précise notamment l'évolution

loi NOTRé. La chambre invite l'ordonnateur à établir les rapports d'orientation budgétaire en conformité avec les dispositions de l'article L. 2312-1 du CGCT. L'ordonnateur a indiqué avoir commencé à enrichir son rapport d'orientation budgétaire en 2016 et 2018, en matière de suivi de la dette, et prévoir de compléter la partie relative aux dépenses de personnel dès le prochain exercice.

4.1.2.2. Le provisionnement

Au cours de la période et en dépit de la recommandation du précédent rapport de la chambre, l'EPCI n'a inscrit au budget aucune dotation aux provisions, notamment pour faire face au risque de non-recouvrement des loyers de l'abattoir, risque avéré par les délibérations susmentionnées des 7 et 13 juillet 2016 ; il s'agissait pourtant d'une dépense obligatoire aux termes du 3 de l'article R. 2321-2 du CGCT. Aussi, la chambre réitère sa recommandation à l'ordonnateur de se doter d'une procédure d'évaluation et d'actualisation annuelle des provisions, conformément aux principes énoncés au chapitre 4.3 du titre 3 du tome II de l'instruction budgétaire et comptable M14.

Recommandation réitérée

9. Adopter une procédure d'évaluation et d'actualisation annuelle des provisions. *Non mise en œuvre.*

4.1.2.3. La qualité des prévisions du budget principal

L'exécution budgétaire en section de fonctionnement au cours de la période, présente des taux de réalisation contrastés : si la réalisation de la prévision est très bonne en recettes (entre 98,9 % et 103 %), elle est en revanche en moyenne de moins de 79 % en dépenses. Cette sous-réalisation du budget est constante (entre 15 et 25 %), en dépit des variations significatives du niveau de dépenses (entre 5,5 et 8,7 M€) ; elle est d'ailleurs moindre en fin de période, malgré les aléas liés aux inondations et au processus de fusion des EPCI. Cela témoigne à la fois d'une surévaluation systématique des dépenses imprévues et d'un manque de maîtrise du processus de conception budgétaire. Un suivi budgétaire régulier, bien que peu formalisé, est organisé : le DGS et la comptable rencontrent tous les trois mois chacun des chefs de service.

prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail. Il est transmis au représentant de l'Etat dans le département et au président de l'établissement public de coopération intercommunale dont la commune est membre ; il fait l'objet d'une publication. Le contenu du rapport ainsi que les modalités de sa transmission et de sa publication sont fixés par décret ».

tableau n° 22 : L'exécution budgétaire en section de fonctionnement

en €	2012	2013	2014	2015	2016	Moyenne
Recettes de fonctionnement						
Prévisions budgétaires (BP + DM + RAR N-1 + R002)	7 163 417	7 658 390	10 340 868	10 710 927	9 792 320	9 133 184
Réalisations (report + titres + rattachements)	7 114 825	7 889 427	10 229 566	10 894 762	9 804 403	9 186 597
Crédits annulés	48 592	- 231 037	111 302	- 183 843	- 12 083	- 53 414
Pourcentage d'exécution	99,32 %	103,02 %	98,92 %	101,72 %	100,12 %	100,58 %
Dépenses de fonctionnement						
Prévisions budgétaires (BP + DM + RAR N-1 + D002)	7 163 417	7 658 390	10 340 868	10 710 927	9 792 320	9 133 184
Réalisation (report + mandats + rattachements)	5 457 458	5 688 998	7 750 301	8 738 366	8 270 176	7 181 060
Crédits annulés	1 705 959	1 969 392	2 590 567	1 972 562	1 522 143	1 952 125
Pourcentage d'exécution	76,19 %	74,28 %	74,95 %	81,58 %	84,46 %	78,63 %
Solde d'exécution	1 657 367	2 200 429	2 479 266	2 156 396	1 534 226	2 005 537

Source : comptes administratifs

L'exécution budgétaire en section d'investissement est, quant à elle, très faible, en moyenne de 39 % en recettes et de 34 % en dépenses. Cette sous-réalisation se traduit majoritairement par des annulations de crédits, les restes à réaliser ne comptant dans les crédits non consommés que pour 8 % en recettes et 27 % en dépenses. Elle s'explique par le niveau élevé des votes budgétaires, par rapport aux capacités de réalisation et le manque de prospective pluriannuelle en matière d'investissements communautaires.

tableau n° 23 : L'exécution budgétaire en section d'investissement

en €	2012	2013	2014	2015	2016	Moyenne
Recettes d'investissement						
Prévisions budgétaires (BP + DM + RAR N-1 + R001)	4 052 706	4 911 731	5 716 147	4 285 668	4 435 029	4 680 256
Réalisations (report + titres + rattachements)	1 882 336	1 630 459	1 983 484	1 862 130	1 714 460	1 814 574
Restes à réaliser	143 725	577 351	41 009	0	399 030	232 223
Crédits annulés	2 026 645	2 703 921	3 691 654	2 423 538	2 321 540	2 633 460
Pourcentage d'exécution	46,45 %	33,20 %	34,70 %	43,45 %	38,66 %	38,77 %
Dépenses d'investissement						
Prévisions budgétaires (BP + DM + RAR N-1 + D001)	4 052 706	4 911 731	5 716 147	4 285 668	4 435 029	4 680 256
Réalisation (report + mandats + rattachements)	1 597 691	1 138 199	1 701 939	1 731 332	1 852 169	1 604 266
Restes à réaliser	537 649	1 350 994	633 784	838 714	833 351	838 898
Crédits annulés	1 917 366	2 422 537	3 380 424	1 715 622	1 749 510	2 237 092
Pourcentage d'exécution	39,42 %	23,17 %	29,77 %	40,40 %	41,76 %	34,28 %
Solde d'exécution	284 645	492 260	281 545	130 798	- 137 709	210 308
Solde des restes à réaliser	- 393 924	- 773 644	- 592 775	- 838 714	- 434 321	- 606 675

Source : comptes administratifs

Compte tenu de la progression des dépenses d'équipement, lesquelles ont été multipliées par cinq entre 2012 (295 470 €) et 2016 (1 487 060 €), la chambre invite l'ordonnateur à formaliser un plan pluriannuel d'investissements, comme cela avait été fait dans le cadre des rapports d'orientation budgétaire 2012 et 2013, et à l'actualiser chaque année. Un tel dispositif serait, en outre, de nature à faire gagner la présentation des budgets et comptes administratifs en lisibilité : les opérations numérotées 900 et 911, qui représentent actuellement l'essentiel des dépenses, présentent en effet des libellés peu explicites et les opérations sont insuffisamment individualisées.

4.1.2.4. Les rattachements de charges et de produits

Le précédent rapport de la chambre avait mentionné l'absence de rattachements de charges. En dehors de l'exercice 2012, il n'est généralement toujours pas procédé au rattachement des produits.

tableau n° 24 : Les rattachements de charges et de produits - 2012-2017

Rattachements (€)	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Fournisseurs - Factures non parvenues	130 557	24 216	144 260	4 483	0	124 555
+ Personnel - Autres charges à payer	0	0	0	0	0	0
+ Organismes sociaux - Autres charges à payer	0	0	0	0	0	0
+ Etat - Charges à payer	2 104	0	0	0	0	0
+ Divers - Charges à payer	373	0	245	42	0	0
+ Produits constatés d'avance	0	0	0	0	0	0
= Total des charges rattachées	133 034	24 216	144 505	4 525	0	124 555
Produits non encore facturés	39 199	0	0	0	0	0
+ Personnel - Produits à recevoir	0	0	0	0	0	0
+ Organismes sociaux - Produits à recevoir	0	0	0	0	0	0
+ Etat - Produits à recevoir	0	0	0	0	0	0
+ Divers - Produits à recevoir	0	0	0	0	0	0
+ Charges constatées d'avance	0	0	0	0	0	0
= Total des produits rattachés	39 199	0	0	0	0	0

Source : logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion

En conséquence, la chambre invite l'ordonnateur à formaliser les règles de rattachement des produits dans le cadre d'une procédure de clôture.

4.1.2.5. Le budget annexe pour les déchets industriels

Le budget annexe « collecte - traitement - élimination des déchets industriels banals » a été créé, suite à l'intégration de la commune de Roquefort-sur-Soulzon : ce budget retrace les dépenses, qui consistent dans des dépenses de sous-traitance, la prestation faisant l'objet d'un marché public, et les recettes, qui consistent dans la redevance sur les déchets industriels définie par la délibération du 13 janvier 2014.

Ce choix ne se justifie néanmoins pas sur le plan comptable : un budget annexe doit être constitué pour la gestion en régie des services publics industriels et commerciaux (SPIC), les services sociaux et médico-sociaux et les services d'aide-ménagère à domicile ou soumis à tarification et les services publics administratifs gérés dans le cadre d'une régie à seule autonomie financière sur décision de l'assemblée délibérante ; il peut être constitué pour individualiser les activités assujetties à la TVA. Le présent budget annexe ne correspond à aucun de ces cas et l'exécution du marché, tout comme la perception de la redevance, peut être suivie au moyen d'un service budgétaire du budget principal. La chambre recommande par conséquent à l'ordonnateur de clôturer le budget annexe collecte - traitement - élimination des déchets industriels banals et à intégrer son résultat, ainsi que son bilan, au budget principal. L'ordonnateur s'est engagé à clôturer ce budget à la fin de l'exercice 2018.

Recommandation

8. Clôturer le budget annexe collecte - traitement - élimination des déchets industriels banals. *Non mise en œuvre.*

4.1.3. Le suivi de l'actif immobilisé au budget principal

4.1.3.1. Les amortissements

Les durées d'amortissement des biens ont été définies par une délibération du 31 mars 2015 : elles sont plus longues que les durées indicatives de la M14 pour les bâtiments et les logiciels en particulier.

tableau n° 25 : Les durées d'amortissement - en années

Biens	Durée délibération 2015	Durée indicative M14
Mobilier	10	10 à 15
Matériel outillage	7	6 à 10
Matériel bureau	5	5 à 10
Matériel informatique	5	2 à 5
Logiciels	5	2
Voitures et véhicules légers	5	5 à 10
Autres matériels transport	10	4 à 8
Bâtiments	30	15 à 20
Fonds de concours	4	

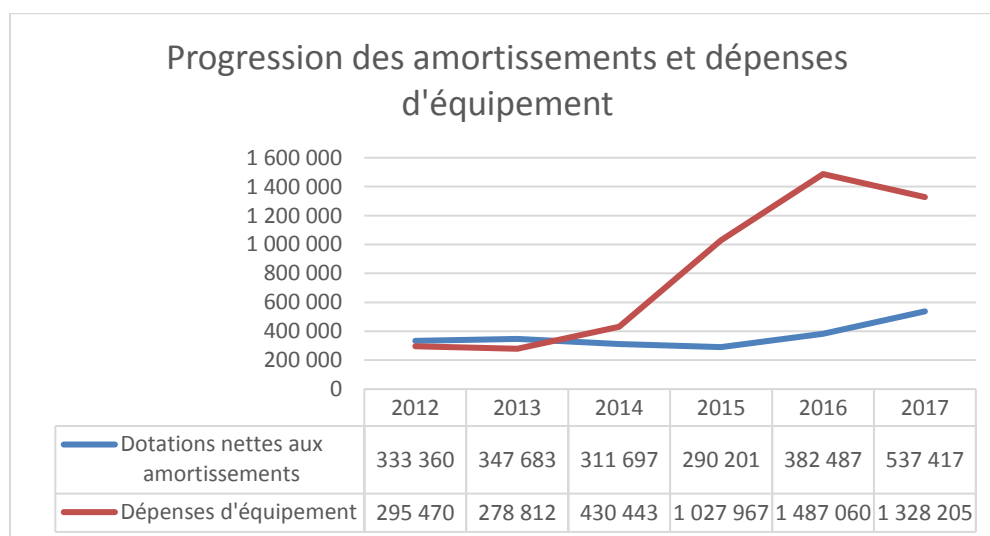
Source : délibérations

Le rapprochement avec l'état de l'actif indique un respect global de ces durées, mais l'état de l'actif présente de nombreux biens sans durée d'amortissement, avec une durée d'amortissement à zéro, ou encore des durées d'un an, souvent pour du petit matériel, non prévues dans la délibération cadre.

4.1.3.2. La cohérence des informations relatives à l'actif

Les dotations aux amortissements ont stagné en dépit de la progression rapide des dépenses d'équipement à partir de 2014 (figure n° 1), ce qui est l'indice d'un retard dans l'intégration des équipements à l'actif. En 2017, elles ont progressé de 382 k€ à 537 k€.

figure n° 1 : Les dépenses d'équipement et amortissements



Source : logiciel Anaft, d'après les comptes de gestion

L'EPCI n'a pas produit d'inventaire physique pour les bâtiments, à part un récapitulatif des surfaces ; en revanche, il tient un inventaire précis des véhicules et matériels destinés à la collecte

des ordures ménagères. L'inventaire comptable au 31 décembre 2016 présente des écarts avec l'état de l'actif communiqué par le comptable à la même date (2,1 % pour la VNC).

tableau n° 26 : L'inventaire comptable et état de l'actif de la CCSA au 31 décembre 2016

Item	Valeur brute	Cumul amort.	Cum cessions	VNC
Inventaire	22 757 248,50	2 975 003,93	488 922,05	19 293 322,52
Actif	21 168 968,29	2 280 115,49		18 888 852,80
Écart	1 588 280,21	694 888,44		404 469,72
Écart en %	7,0 %	23,4%		2,1 %

Source : inventaire et actif au 31-12-2016

Ces écarts se sont accrus très significativement fin 2017 (- 21,6 % pour la VNC), la communauté de communes n'ayant pas réalisé l'intégration à son inventaire des biens de la CC7V, contrairement au comptable dans son actif. Si l'absence de démarche de rapprochement entre inventaire et actif est explicable par les changements de périmètre successifs, au 1^{er} janvier 2017 puis au 1^{er} janvier 2018, les écarts ne peuvent perdurer en 2018.

tableau n° 27 : L'inventaire comptable et état de l'actif de la CCSARSV en décembre 2017 - en €

Item	Valeur brute	Cumul amort.	Cum cessions	VNC
Inventaire	25 042 090,86	3 450 103,25	368 609,54	21 223 378,07
Actif	27 867 324,24	2 067 763,56		25 799 560,68
Ecart	-2 825 233,38	1 382 339,69		-4 576 182,61
Ecart en %	- 11,3%	40,1%		- 21,6%

Source : inventaire et actif en décembre 2017

Aussi la chambre recommande à l'ordonnateur de mettre en cohérence l'inventaire physique, l'inventaire comptable et l'état de l'actif tenu par le comptable public.

Recommandation

10. Mettre en cohérence l'inventaire physique, l'inventaire comptable et l'état de l'actif tenu par le comptable public. *Non mise en œuvre.*

4.2. La situation financière

4.2.1. Les équilibres financiers du nouvel EPCI à sa création

Le périmètre des comptes a été modifié au cours de la période analysée par l'intégration des communes de Roquefort et Tournemire en 2014. Fin 2016, la consolidation des comptes de résultats de l'ensemble des budgets de la CCSA et de la CC7V (détail en annexe 3) faisait apparaître un excédent de 1,6 M€ en section de fonctionnement, en dépit des déficits des budgets annexes de l'abattoir et de l'atelier de découpe, notamment du fait du report excédentaire du budget général de la CCSA (1,4 M€).

tableau n° 28 : Le résultat de la section de fonctionnement

TOUS BUDGETS	Dépenses	Recettes	Solde
Réalisations 2016	9 520 832	9 837 897	317 065
Report 2015	198 651	1 474 496	1 275 845
RAR 2016	-	-	-
TOTAL	9 719 483	11 312 393	1 592 910

Source : comptes administratifs

En section d'investissement, un déficit de 880 k€ était occasionné par le résultat du budget principal de la CCSA.

tableau n° 29 : Le résultat de la section d'investissement

TOUS BUDGETS	Dépenses	Recettes	Solde
Réalisations 2016	2 650 747	2 549 639	- 101 108
Report 2015	565 577	137 390	- 428 187
RAR 2016	846 469	496 305	- 350 164
TOTAL	4 062 793	3 183 334	- 879 459

Source : comptes administratifs

La chambre a comparé le budget primitif 2017 de la CCSARSV au budget 2016 agrégé de la CCSA et de la CC7V (annexe 4). La section de fonctionnement était en très légère régression, de 0,94 %, mais les dépenses de gestion courante (+ 4,78 %), et en particulier les charges de personnel (+ 10,89 %), y progressaient plus vite que les recettes de gestion courante (+ 1,14 %). Il devait en résulter une diminution de 532 k€ du virement à la section de fonctionnement (- 31,64 %), s'accompagnant d'une réduction des dépenses d'équipement d'environ 613 k€.

4.2.2. Les performances de la section de fonctionnement

4.2.2.1. L'excédent brut de fonctionnement

L'évolution de l'excédent brut de fonctionnement

L'excédent brut de fonctionnement a eu tendance à régresser, entre 2013 et 2016 en particulier, et s'est établi à 16,2 % des produits de gestion en 2016, du fait d'une progression plus rapide des charges que des produits. Les comptes 2017 laissent néanmoins apparaître une nette amélioration liée à la progression des produits de la fiscalité ; l'EBF s'y rétablit à 25,2 % des produits de gestion.

tableau n° 30 : L'évolution de l'excédent brut de fonctionnement

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 CCSARSV
Produits "flexibles" (a)	3 151 087	3 300 722	3 487 716	3 877 994	4 210 565	4 285 424	5 562 725
Produits "rigides" (b)	1 192 707	1 072 620	1 125 101	1 359 819	1 441 953	1 127 608	1 211 487
= Produits de gestion (a+b+c = A)	4 343 794	4 373 342	4 612 817	5 237 813	5 652 518	5 413 032	6 774 212
= Charges de gestion (B)	3 371 232	3 355 172	3 408 190	4 176 937	4 757 541	4 538 451	5 065 189
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	972 562	1 018 170	1 204 627	1 060 876	894 977	874 581	1 709 023
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>22,4%</i>	<i>23,3%</i>	<i>26,1%</i>	<i>20,3%</i>	<i>15,8%</i>	<i>16,2%</i>	<i>25,2%</i>

Source : logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion

Les charges ont progressé en particulier en 2015, avec les conséquences des inondations de novembre 2014. L'EPCI a créé un service budgétaire destiné à suivre les dépenses et recettes relatives aux sinistres : ce suivi (tableau n° 31) montre également le décalage entre l'engagement des dépenses et l'encaissement des produits exceptionnels dédommageant les sinistres. Si ces éléments expliquent la progression des charges de 2015 à hauteur d'environ 600 000 €, en revanche le reflux des dépenses en 2016 ne porte que sur un tiers de la progression constatée l'année précédente, signalant un manque de maîtrise des charges.

tableau n° 31 : Les dépenses et recettes du service budgétaire « Inondations »

	2015	2016	2017	Total
Chap. 011	620 873,37 €	6 588,48 €	891,00 €	628 352,85 €
Chap. 012	207,00 €	255,00 €	- €	462,00 €
Dépenses	621 080,37 €	6 843,48 €	891,00 €	628 814,85 €
Chapitre 77	18 820,00 €	10 176,95 €	44 011,53 €	73 008,48 €
Recettes	18 820,00 €	10 176,95 €	44 011,53 €	73 008,48 €
Investissements	28 017,60 €	10 200,00 €	- €	38 217,60 €

Source : collectivité, retraitement CRC

La progression significative des recettes

Les recettes ont été dynamisées notamment par l'intégration de la commune de Roquefort-sur-Soulzon : les impôts locaux, nets des restitutions, ont ainsi progressé de 13,1 % en moyenne par an jusqu'en 2016. En 2017, les taxes foncières et d'habitation ont atteint 4,25 M€, suite à un relèvement des taux destiné à améliorer les marges d'autofinancement. Néanmoins, la progression des recettes a été bien au-delà de la prévision budgétaire réalisée consécutivement à la fusion (3,7 M€).

tableau n° 32 : La progression des impôts locaux

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Impôts locaux	2 324 267	2 449 369	3 868 164	4 082 793	4 048 270	5 295 738
- Restitution et versements sur impôts locaux (hors péréquation)	1 315 001	1 315 001	2 535 835	2 521 667	2 509 118	2 614 280
= Impôts locaux nets des restitutions	1 009 266	1 134 368	1 332 329	1 561 126	1 539 152	2 681 458

Source : logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion

Par ailleurs, la baisse de la dotation globale de fonctionnement (DGF) a été différée également par cette opération d'intégration, qui a eu pour effet une augmentation ponctuelle en 2014 (93 € par habitant). La DGF s'est établie en 2017, après fusion des EPCI, à un montant quasi équivalent à celui de 2012, en dépit de la progression de population : rapportée à l'habitant la DGF a décru entre 2012 (83 €) et 2017 (65 €).

tableau n° 33 : La dotation globale de fonctionnement

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Dotation globale de fonctionnement	1 123 411	1 091 244	1 360 147	1 282 308	1 109 846	1 102 937
Dont dotation forfaitaire	465 088	155 028	0	0	0	0
Dont dotation d'aménagement	658 323	936 216	1 360 147	1 282 308	1 109 846	1 102 937

Source : logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion

Les recettes du groupement sont en rapport avec son coefficient d'intégration fiscale, qui s'est élevé provisoirement à 38,02 %²⁶ en 2017, après la fusion des EPCI : le groupement ne conservait ainsi que 14,58 % de la fiscalité du bloc communal en 2016, 18,58 % en 2017.

²⁶ Cette augmentation procède des taux respectifs des deux anciens EPCI : 34,75 % pour la CCSA et 46,57 % pour la CC7V. Il a vocation à être actualisé en 2018.

tableau n° 34 : La fiscalité intercommunale

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Fiscalité levée par les communes	4 265 006	4 497 414	5 444 705	5 660 180	5 600 853	6 238 314
Fiscalité levée par le groupement	2 112 544	2 328 486	3 701 205	3 954 651	3 893 886	5 020 906
Total communes et groupement	6 377 550	6 825 900	9 145 910	9 614 831	9 494 739	11 259 220
Fiscalité conservée par le groupement	797 543	1 013 485	1 169 394	1 432 984	1 384 768	2 532 392
<i>Part fiscalité du bloc conservée par le groupement</i>	<i>12,51%</i>	<i>14,85%</i>	<i>12,79%</i>	<i>14,90%</i>	<i>14,58%</i>	<i>18,58%</i>
<i>Part fiscalité du groupement conservée par le groupement</i>	<i>37,75%</i>	<i>43,53%</i>	<i>31,59%</i>	<i>36,24%</i>	<i>35,56%</i>	<i>41,66%</i>

Source : logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion

La progression des charges

Les charges à caractère général et, en particulier, le compte entretien et réparation, ont progressé significativement en 2014 et surtout 2015, du fait des effets des inondations de fin 2014, avant de refluer en 2016 mais dans des proportions trois fois moindres, et de retrouver en 2017 un niveau proche de 2015, mais à périmètre étendu. La location pour les matériels servant à la collecte des ordures ménagères, s'élève annuellement à environ 700 k€ en moyenne, soit un tiers des charges à caractère général.

tableau n° 35 : Les charges courantes

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Charges à caractère général	1 380 704	1 414 224	1 398 663	1 642 096	2 225 848	1 838 788	2 120 562
+ Charges de personnel	1 801 865	1 757 162	1 824 235	1 973 602	2 285 415	2 472 585	2 668 783
+ Subventions de fonctionnement	104 876	99 881	95 792	467 951	111 850	100 550	146 711
+ Autres charges de gestion	83 788	83 905	89 500	93 289	134 428	126 528	129 134
+ Charges d'intérêt et pertes de change	114 149	69 748	110 437	100 269	91 739	81 584	104 188
= Charges courantes	3 485 382	3 424 920	3 518 627	4 277 206	4 849 280	4 620 035	5 169 377
<i>Charges de personnel / charges courantes</i>	<i>51,7 %</i>	<i>51,3 %</i>	<i>51,8 %</i>	<i>46,1 %</i>	<i>47,1 %</i>	<i>53,5 %</i>	<i>51,6 %</i>
<i>Intérêts et pertes de change / charges courantes</i>	<i>3,3 %</i>	<i>2,0 %</i>	<i>3,1 %</i>	<i>2,3 %</i>	<i>1,9 %</i>	<i>1,8 %</i>	<i>2,0 %</i>

Source : logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion

La progression des charges de personnel (+ 8,7 % par an en moyenne) est liée pour l'essentiel à celle des effectifs titulaires et contractuels au cours de la période à hauteur d'une quinzaine de postes en tout. Les effectifs contractuels ont augmenté significativement au cours de la seule année 2015 (7 contrats), afin de constituer une brigade verte chargée de travailler à la levée des embâcles provoquées par les inondations. Pour autant, et en dépit de la diminution du recours aux contrats, les charges de personnel n'ont pas baissé en 2016 au même rythme que les charges générales. En 2017, la fusion explique la progression constatée.

tableau n° 36 : Les effectifs - en équivalent temps plein

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Titulaires	43	43,5	47,07	48,68	50,68	54,37
Accroissement activité	6	4	8			
Remplacement	3	3	2			
Contrats aidés	1	1	3	11	6	6
Apprenti	1	0				
Sans motif			1	10	8	9
Contractuels	11	8	14	21	14	15
TOTAL	54	51,5	61,07	69,68	64,68	69,37

Source : tableau des effectifs

Les dépenses de personnels externes ont également progressé en 2016, d'environ 45 k€, niveau maintenu en 2017, en lien avec la hausse des frais de gestion facturés par la commune de

Saint-Affrique. Enfin, les indemnités des élus ont également augmenté à compter de 2015 (tableau n° 37), avec le relèvement des indemnités du président et des vice-présidents, par délibération du 30 avril 2014.

tableau n° 37 : Les indemnités

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Indemnités (y c. cotisation) des élus	83 131	88 732	87 686	103 938	107 780	116 096

Source : Anafi, d'après les comptes de gestion

4.2.2.2. La capacité d'autofinancement brut

Du fait de l'érosion de l'excédent brut de fonctionnement, la capacité d'autofinancement (CAF) brute s'est dégradée en fin de période pour atteindre 270 719 € en 2015, puis 496 226 € en 2016, après un maximum de 982 640 € en 2013 : elle a été inférieure à 15 % des produits en 2015 et 2016. En dépit de la diminution des charges financières, la charge des subventions accordées à l'OT a accentué cette tendance. En 2017, la progression des recettes fiscales au-delà des prévisions budgétaires a porté l'EBF à 1,7 M€ et la CAF à un maximum de 1,3 M€, le subventionnement de l'OT ayant été maintenu à 360 k€.

tableau n° 38 : La capacité d'autofinancement brute

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Excédent brut de fonctionnement	1 018 170	1 204 627	1 060 876	894 977	874 581	1 709 023
+/- Résultat financier	- 69 748	- 110 437	- 100 269	- 91 739	- 81 584	- 104 188
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux	129 500	105 000	353 906	540 531	360 000	360 000
+/- Autres produits et charges excep. réels	- 4 681	- 6 549	251 752	8 012	63 229	62 335
= CAF brute	814 241	982 640	858 453	270 719	496 226	1 307 169
en % des produits de gestion	18,6 %	21,3 %	16,4 %	4,8 %	9,2 %	19,3 %

Source : logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion

4.2.2.3. Le résultat de la section de fonctionnement

Les variations de la CAF brute ont déterminé le résultat de la section de fonctionnement, en nette dégradation au cours de la période. Il est notamment déficitaire en 2015. Le résultat de 2017 atteint 786 540 €, sous l'effet de la progression de la CAF brute, ceci en dépit d'une hausse des dotations aux amortissements.

tableau n° 39 : Le résultat de la section de fonctionnement

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017
CAF brute	814 241	982 640	858 453	270 719	496 226	1 307 169
- Dotations nettes aux amortissements	333 360	347 683	311 697	290 201	382 487	537 417
- Dotations nettes aux provisions	0	0	0	0	0	0
+ Quote-part des subventions d'inv. transférées	20 527	17 384	13 464	7 842	15 241	16 788
= Résultat section de fonctionnement	501 408	652 341	560 220	-11 640	128 980	786 540

Source : logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion

4.2.3. Le financement des investissements

4.2.3.1. Les investissements

Les investissements ne sont pas constitués que des seules opérations d'équipement. Elles comprennent, aussi les subventions d'équipement, les investissements financiers consentis en particulier en faveur de la SEM abattage et découpe.

Le montant des dépenses d'équipement est particulièrement élevé en 2016, et notamment la charge des rachats de matériel à la SEM, pour un montant de 810 k€ sur cette seule année.

tableau n° 40 : Le financement des investissements

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	231 697	202 758	339 222	893 567	1 414 060	1 279 123
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	63 773	36 227	91 221	134 400	73 000	49 082
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	0	0	0	0	0	
- Participations et inv. financiers nets	120 000	0	280 000	0	- 195 000	
Total des investissements	415 470	238 985	710 443	1 027 967	1 292 060	1 328 205

Source : Anafi, d'après les comptes de gestion

4.2.3.2. Les modalités de financement de l'investissement

Entre 2012 et 2016, le cumul des dépenses d'investissement a été couvert par la CAF nette à 68 % et par des recettes d'investissement hors emprunt à 33 % : les financements propres ont ainsi permis de satisfaire plus de 100 % des dépenses d'investissement, avec un recours nul à l'emprunt entre 2013 et 2016. Cependant, en 2016, ces indicateurs s'étaient nettement dégradés, la CAF nette ne couvrant plus que 23,5 % des investissements et les financements propres disponibles 29,3 %, soit une division par trois. En 2017, le rétablissement de la CAF nette a ramené le niveau de financement propre disponible au-delà de 100 % des dépenses d'équipement et des investissements.

tableau n° 41 : La couverture des investissements par des financements propres

	2012-2016		2016		2017	
	Part couv. Dép. équip	Part couv. Tous inv.	Part couv. Dép. équip	Part couv. Tous inv.	Part couv. Dép. équip	Part couv. Tous inv.
= CAF nette ou disponible (C)	80,8 %	67,5 %	21,5 %	21,5 %	76,6 %	73,8 %
TLE et taxe d'aménagement	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	6,6 %	5,5 %	0,0 %	0,0 %	14,4 %	13,9 %
+ Subventions d'investissement reçues	24,0 %	20,0 %	14,4 %	14,4 %	12,5 %	12,1 %
+ Produits de cession	8,8 %	7,4 %	0,0 %	0,0 %	4,7 %	4,5 %
+ Autres recettes	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	39,4 %	33,0 %	14,4 %	14,4 %	31,7 %	30,5 %
= Financement propre disponible (C+D)	120,2 %	100,5 %	35,9 %	35,9 %	108,3 %	104,3 %

Source : Anafi, d'après les comptes de gestion

La combinaison de la progression des dépenses d'équipement avec la réduction des financements propres disponibles, a conduit à dégrader très fortement et continûment la capacité de financement propre : celle-ci était encore de 750 677 € en 2013 ; en 2016, il s'agissait d'un besoin de financement à hauteur de 784 582 €, soit une régression en quatre ans de 1,5 M€.

tableau n° 42 : Le financement des investissements

en €	2012	2012	2014	2015	2016	Cumul 2012- 2016	2017
CAF nette ou disponible (C)	645 557	790 019	668 629	80 562	304 038	2 488 804	979 872
TLE et taxe d'aménagement	0	0	0	0	0	0	0
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	98 243	29 362	22 508	53 343	0	203 456	184 436
+ Subventions d'investissement reçues	198 435	73 080	87 427	176 214	203 439	738 596	160 476
+ Produits de cession	0	97 200	0	175 423	0	272 623	60 000
+ Autres recettes	0	0	0	0	0	0	0
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	296 678	199 642	109 936	404 979	203 439	1 214 674	404 912
= Financement propre disponible (C+D)	942 234	989 662	778 565	485 541	507 477	3 703 479	1 384 784
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)</i>	<i>406,7 %</i>	<i>488,1 %</i>	<i>229,5 %</i>	<i>54,3 %</i>	<i>35,9 %</i>		<i>108,3 %</i>
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	231 697	202 758	339 222	893 567	1 414 060	3 081 303	1 279 123
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	63 773	36 227	91 221	134 400	73 000	398 621	49 082
- Participations et inv. financiers nets	120 000	0	280 000	0	- 195 000	205 000	0
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	526 764	750 677	68 121	-542 426	- 784 582	18 555	56 579
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	0	0	0	68 809	-68 809	0	0
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	526 764	750 677	68 121	- 473 617	- 853 391	18 555	56 579
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	350 000	0	0	0	0	350 000	300 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	876 764	750 677	68 121	- 473 617	- 853 391	368 555	356 579

Source : Anafi, d'après les comptes de gestion

Cette évolution s'est traduite par une mobilisation du fonds de roulement en 2015 (473 617 €) et 2016 (853 391 €), alors que les années 2012 à 2014 étaient des années de reconstitution : l'augmentation des emplois en investissement n'a, en effet, été compensée ni par le maintien ou la progression du résultat de fonctionnement ni par le recours à l'emprunt. L'ordonnateur a indiqué avoir privilégié le prélèvement sur le fonds de roulement, compte tenu des marges disponibles, de préférence au recours à l'emprunt. Entre 2012 et 2016, les trajectoires inverses de la section de fonctionnement et des dépenses d'investissement ont traduit un défaut d'anticipation et de pilotage financier de la collectivité.

En 2017, l'évolution de la CAF nette a entraîné une capacité de financement marginale de 56 579 € qui, combinée à l'emprunt de 300 k€ destiné au rachat de matériels à la SEM, a permis de reconstituer le fonds de roulement à hauteur de 356 579 €.

4.2.4. Le fonds de roulement et la trésorerie

Le fonds de roulement de la collectivité, bien qu'affecté par les prélèvements de 2015 et 2016, est demeuré conséquent, équivalent à 110 jours de charges courantes en 2016, 200 en moyenne sur la période. Les marges de manœuvre ont été significativement réduites entre 2012 et 2016.

La progression du résultat de fonctionnement en 2017 (+ 658 k€) a contribué au relèvement du fonds de roulement net global (+ 517 k€), dans un contexte de fusion des bilans entre CCSA et CC7V. A cet égard, l'intégration de 962 k€ de dettes de la CC7V n'a pas altéré la capacité de désendettement de l'ensemble des budgets, qui demeure inférieure à trois ans en 2017.

Au cours de la période, le besoin en fonds de roulement (BFR) a été affecté essentiellement par le compte 451 de rattachement des budgets annexes : ce compte a représenté 97 % de la valeur du BFR en moyenne entre 2012 et 2017. Le reflux progressif de ces mouvements, ainsi que la réduction des créances relevant du remboursement des sinistres, ont eu tendance, en 2016 et 2017, à diminuer la contribution du BFR à la trésorerie et à compenser partiellement la mobilisation du fonds de roulement déjà évoquée.

Parmi les facteurs contribuant à tendre la trésorerie, une convention de mandat a été signée le 11 juin 2013 avec la commune de Saint-Rome-de-Cernon pour la réalisation de la maison de santé et des services pour un montant estimé à 800 k€. Conclue à titre gratuit, elle prévoyait que le mandataire rembourserait *a posteriori* les dépenses engagées par le maître d'ouvrage. Bien que la commune mandante ait payé chaque année à hauteur des mandatements aux entreprises, la trésorerie de la CCSA a été mise en tension par ce dispositif.

La trésorerie nette en fin d'année, seul indicateur disponible en l'absence de dispositif de suivi infra-annuel, est ainsi passée de 191 jours de charges courantes en 2013 à 44 jours en 2016. Elle était de 113 en 2017, sous l'effet de l'augmentation du fonds de roulement.

tableau n° 43 : L'évolution de la trésorerie en fin d'année

au 31 décembre en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Fonds de roulement net global	1 942 012	2 692 689	2 760 810	2 287 194	1 396 517	1 913 562
- Besoin en fonds de roulement global	1 596 864	850 354	1 010 378	622 104	835 636	309 191
=Trésorerie nette	345 148	1 842 335	1 750 432	1 665 090	560 882	1 604 371
en nombre de jours de charges courantes	36,8	191,1	149,4	125,3	44,3	113,3

Source : Anafi, d'après les comptes de gestion

En 2017, l'EPCI a contracté une ligne de trésorerie, dispositif inusité jusqu'alors, suite à des tensions de trésorerie constatées fin 2016 et attribuées par l'ordonnateur à des retards d'indemnisation des inondations de fin 2014. La chambre l'invite à organiser un suivi de sa trésorerie, fondé sur une comptabilité d'engagement.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'évolution des comptes de la CCSA, entre 2012 et 2016, traduit une réduction progressive des marges de manœuvre, essentiellement en termes de financement de l'investissement (tableau n° 44), du fait d'une progression plus forte des dépenses que des recettes et dans un contexte de quintuplement des dépenses d'équipement.

tableau n° 44 : Évolution de la situation financière entre 2012 et 2017

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Valeurs recherchées
Excédent brut de fonctionnement :							
Recettes-dépenses	23,3 %	26,1 %	20,3 %	15,8 %	16,2 %	25,2 %	> 20 %
En % des produits de gestion							
Taux d'épargne brut : capacité d'autofinancement	18,6 %	21,3 %	16,4 %	4,8 %	9,2 %	19,3 %	> 15 %
en % des produits de gestion							
Couverture des investissements par du financement propre :							
Financement propre disponible / Dépenses d'équipement	406,7 %	488,1 %	229,5 %	54,3 %	35,9 %	108,3 %	> 75 %
Capacité de désendettement (en années) :							
Dette consolidée/CAF brute consolidée	2,9	2,2	2,3	6,5	3,2	1,9	< 6

Source : logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion

En 2017, la fusion des deux EPCI, combinée à un relèvement des taux de fiscalité, s'est traduite par une situation plus favorable : si les charges générales et de personnel ont progressé au-delà du simple cumul, les recettes fiscales ont été supérieures de 500 k€ aux prévisions budgétaires. La CAF nette atteint ainsi près de 1 M€.

L'absence de maîtrise des dépenses sur l'ensemble de la période est due à un pilotage financier et un contrôle de gestion insuffisamment structurés. De même, les pratiques budgétaires et comptables sont à améliorer en prenant en compte les recommandations formulées par la chambre.

ANNEXES

annexe 1 : Caractéristiques du territoire de la communauté de communes	56
annexe 2 : Historique des installations d'abattage et de découpe de Saint-Affrique	58
annexe 3 : Consolidation des comptes administratifs 2016 - CCSA et CC7V	59
annexe 4 : Évolution du budget primitif en 2017 - en €.....	60

annexe 1 : Caractéristiques du territoire de la communauté de communes

carte n° 1 : La communauté de communes au 1^{er} janvier 2017

Source : communauté de communes

tableau n° 45 : Population par âge - 2014

Tranches d'âge	CC7V	CCSA	Total	Part	Saint-Affrique	Part
Ensemble	1 579	12 758	14 337	100 %	8 261	57,6 %
0-14	195	1 948	2 143	15 %	1 192	55,6 %
15-29	140	1 941	2 081	15 %	1 349	64,8 %
30-44	219	2 220	2 439	17 %	1 395	57,2 %
45-59	370	2 650	3 020	21 %	1 595	52,8 %
60-74	415	2 181	2 596	18 %	1 376	53,0 %
75+	240	1 818	2 058	14 %	1 354	65,8 %

Source : Insee

tableau n° 46 : Population active - 2014

Collectivité	Population	Actifs	Actifs employés	Chômeurs	Taux d'activité	Taux d'emploi	Taux de chômage
CCSARSV	8 591	6 291	5 589	703	73,2 %	65,1 %	11,2 %
Saint-Affrique	4 850	3 536	3 086	450	72,9 %	63,6 %	12,7 %
Part Saint-Affrique	56,5 %	56,2 %	55,2 %	64,0 %			

Source : Insee

tableau n° 47 : Établissements au 31 décembre 2015

Secteurs d'activité	Etablissements	Part	Saint-Affrique	Part	Roquefort	Part
Ensemble	1 681	100,0 %	867	51,6 %	101	6,0 %
Agriculture, sylviculture, pêche	213	12,7 %	32	15,0 %	10	4,7 %
Industrie	157	9,3 %	61	38,9 %	24	15,3 %
Construction	157	9,3 %	88	56,1 %	8	5,1 %
Commerce, transports, services divers	908	54,0 %	529	58,3 %	50	5,5 %
Administration publique, santé, enseignement, action sociale	246	14,6 %	157	63,8 %	9	3,7 %

Source : Insee

tableau n° 48 : Part des emplois salariés par secteur d'activité

Secteur d'activité	CCSA	CC7V	TOTAL	Part (%)
Ensemble	4 229	220	4 449	100,0 %
Agriculture, sylviculture, pêche	51	11	62	1,4 %
Industrie	776	85	861	19,4 %
Construction	218	36	254	5,7 %
Commerce, transports, services	1 734	27	1 761	39,6 %
Administration publique	1 450	61	1 511	34,0 %

Source : Insee

annexe 2 : Historique des installations d'abattage et de découpe de Saint-Affrique

Dates	Acteurs	Abattoir	Atelier de découpe
1974.-1994	Commune SA	Création et divers modes d'exploitation : régie, association...	
1994	Commune SA	Déclassement, crédit-bail privé avec société Oviasud	
2005	CCSA		Création et crédit-bail avec Oviasud ; création budget annexe
2011	Oviasud	Désengagement de l'exploitation	
2012	Commune SA	Transfert du patrimoine à la CCSA ; création budget annexe	
2013	CCSA	Bail commercial rétroactif avec Oviasud (crédit-bail antérieur échu dans le silence depuis fin 2008)	
2013	CCSA	Création SEML abattage et découpe ; la SEM se substitue à Oviasud par transmission universelle de patrimoine (TUP) et reprend le bail commercial pour l'abattoir	
Nov. 2014 à fév. 2016	-	Inondations et fermeture	
2015	CCSA		Négociations avec le repreneur J. Poujol pour 2 ^{ème} et 3 ^{ème} transformation
Mars 2016	CCSA	Projet global de reprise par J. Poujol sur la 1 ^{ère} et la 2 ^{nde} transformation	
Juin 2016	CCSA / Oviasud / SEML	Résiliation du bail commercial	- TUP rétrospective sur le crédit-bail de l'atelier entre Oviasud et SEML - Résiliation du crédit-bail
Juin 2016	CCSA / SAS	Bail emphytéotique 20 ans	
Juin 2016	SAS / SEML	Prêt à usage : la SEML demeure exploitante, dans des locaux concédés par la SAS, dans l'attente de l'agrément sanitaire de la SAS	
Mars 2017	SAS	Agrément sanitaire	
Mars 2017	SEML / SAS	Cession du fonds de commerce	

Source : ordonnateur, retraitement CRC

annexe 3 : Consolidation des comptes administratifs 2016 - CCSA et CC7V

	FONCTIONNEMENT			INVESTISSEMENT			TOTAL		
en €									
TOUS BUDGETS	Dépenses	Recettes	Solde	Dépenses	Recettes	Solde	Dépenses	Recettes	Solde
Réalisations 2016	9 520 832	9 837 897	317 065	2 650 747	2 549 639	- 101 108	12 171 579	12 387 536	215 957
Report 2015	198 651	1 474 496	1 275 845	565 577	137 390	- 428 187	764 229	1 611 886	847 658
RAR 2016	-	-	-	846 469	496 305	- 350 164	846 469	496 305	- 350 164
TOTAL	9 719 483	11 312 393	1 592 910	4 062 793	3 183 334	- 879 459	13 782 276	14 495 727	713 451
Général CC7V	Dépenses	Recettes	Solde	Dépenses	Recettes	Solde	Dépenses	Recettes	Solde
Réalisations 2016	782 475	1 014 445	231 969	581 629	837 658	256 028	1 364 105	1 852 102	487 998
Report 2015	-	69 248	69 248	343 751	-	- 343 751	343 751	69 248	- 274 502
RAR 2016	-	-	-	13 118	97 275	84 157	13 118	97 275	84 157
TOTAL	782 475	1 083 693	301 217	938 498	934 933	- 3 565	1 720 973	2 018 625	297 652
Station CC7V	Dépenses	Recettes	Solde	Dépenses	Recettes	Solde	Dépenses	Recettes	Solde
Réalisations 2016	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Report 2015	-	2	2	-	643	643	-	645	645
RAR 2016	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL	-	2	2	-	643	643	-	645	645
Minicar CC7V	Dépenses	Recettes	Solde	Dépenses	Recettes	Solde	Dépenses	Recettes	Solde
Réalisations 2016	13 598	13 598	-	-	-	-	13 598	13 598	-
Report 2015	-	-	-	-	-	-	-	-	-
RAR 2016	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL	13 598	13 598	-	-	-	-	13 598	13 598	-
Général CCSA	Dépenses	Recettes	Solde	Dépenses	Recettes	Solde	Dépenses	Recettes	Solde
Réalisations 2016	8 270 176	8 399 157	128 980	1 852 169	1 577 713	- 274 456	10 122 346	9 976 870	- 145 476
Report 2015	-	1 405 246	1 405 246	-	136 747	136 747	-	1 541 993	1 541 993
RAR 2016	-	-	-	833 351	399 030	- 434 321	833 351	399 030	- 434 321
TOTAL	8 270 176	9 804 403	1 534 226	2 685 520	2 113 490	- 572 030	10 955 696	11 917 893	962 196
Abattoir CCSA	Dépenses	Recettes	Solde	Dépenses	Recettes	Solde	Dépenses	Recettes	Solde
Réalisations 2016	88 542	19 000	- 69 542	72 760	40 637	- 32 123	161 302	59 637	- 101 665
Report 2015	135 077	-	- 135 077	19 971	-	- 19 971	155 048	-	- 155 048
RAR 2016	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL	223 619	19 000	- 204 619	92 731	40 637	- 52 094	316 350	59 637	- 256 713
Atelier CCSA	Dépenses	Recettes	Solde	Dépenses	Recettes	Solde	Dépenses	Recettes	Solde
Réalisations 2016	40 536	16 961	- 23 575	16 961	40 536	23 575	57 497	57 497	0
Report 2015	30 039	-	- 30 039	73 199	-	- 73 199	103 238	-	- 103 238
RAR 2016	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL	70 575	16 961	- 53 613	90 160	40 536	- 49 624	160 735	57 497	- 103 238
Déchets CCSA	Dépenses	Recettes	Solde	Dépenses	Recettes	Solde	Dépenses	Recettes	Solde
Réalisations 2016	179 984	233 486	53 502	-	-	-	179 984	233 486	53 502
Report 2015	33 536	-	- 33 536	-	-	-	33 536	-	- 33 536
RAR 2016	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL	213 520	233 486	19 966	-	-	-	213 520	233 486	19 966
Mialaguet CCSA	Dépenses	Recettes	Solde	Dépenses	Recettes	Solde	Dépenses	Recettes	Solde
Réalisations 2016	108 949	108 949	-	108 985	-	- 108 985	217 933	108 949	- 108 985
Report 2015	-	-	-	91 071	-	- 91 071	91 071	-	- 91 071
RAR 2016	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL	108 949	108 949	-	200 055	-	- 200 055	309 004	108 949	- 200 055
ZA CCSA	Dépenses	Recettes	Solde	Dépenses	Recettes	Solde	Dépenses	Recettes	Solde
Réalisations 2016	36 572	32 302	- 4 270	18 243	53 096	34 852	54 815	85 397	30 583
Report 2015	-	-	-	37 586	-	- 37 586	37 586	-	- 37 586
RAR 2016	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL	36 572	32 302	- 4 270	55 829	53 096	- 2 733	92 401	85 397	- 7 003

Source : comptes administratifs des collectivités

annexe 4 : Évolution du budget primitif en 2017 - en €

Section de fonctionnement

Chap.	Fonctionnement	BP 2016 CC7V	BP 2016 CCSA	BP CCSARSV 2016	BP CCSARSV 2017	Différence	Variation
011	Charges à caractère général	224 950,00	1 772 754,00	1 997 704,00	2 102 083,67	104 379,67	5,22 %
012	Charges de personnel, frais assimilés	96 400,00	2 417 566,82	2 513 966,82	2 787 689,69	273 722,87	10,89 %
014	Atténuation de produits	327 007,00	2 793 635,00	3 120 642,00	3 137 996,29	17 354,29	0,56 %
65	Autres charges de gestion courante (sauf 656)	107 577,00	239 031,76	346 608,76	332 609,90	-13 998,86	-4,04 %
656	Frais de fonctionnement des groupes d'élus	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00 %
Total des dépenses de gestion courante		755 934,00	7 222 987,58	7 978 921,58	8 360 379,55	381 457,97	4,78 %
66	Charges financières	21 821,00	84 118,13	105 939,13	100 653,00	-5 286,13	-4,99 %
67	Charges exceptionnelles	0,00	509 980,00	509 980,00	380 000,00	-129 980,00	-25,49 %
68	Dotations aux provisions semi-budgétaires	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00 %
022	Dépenses imprévues de fonctionnement	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00 %
Total des dépenses réelles de fonctionnement		777 755,00	7 817 085,71	8 594 840,71	8 841 032,55	246 191,84	2,86 %
023	Virement à la section d'investissement	280 484,00	1 401 888,83	1 682 372,83	1 150 078,02	-532 294,81	-31,64 %
042	Opé. d'ordre de transfert entre sections	7 721,00	382 379,96	390 100,96	576 187,96	186 087,00	47,70 %
043	Opé. d'ordre à l'intérieur de la sect. fonct	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00 %
Total des dépenses d'ordre de fonctionnement		288 205,00	1 784 268,79	2 072 473,79	1 726 265,98	-346 207,81	-16,71 %
D002	Résultat reporté	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00 %
TOTAL des dépenses de fonctionnement cumulées		1 065 960,00	9 601 354,50	10 667 314,50	10 567 298,53	-100 015,97	-0,94 %
013	Atténuations de charges	0,00	17 000,00	17 000,00	70 000,00	53 000,00	311,76 %
70	Produits des services, du domaine et ventes...	144 000,00	714 997,55	858 997,55	839 937,66	-19 059,89	-2,22 %
73	Impôts et taxes	730 793,00	6 019 849,60	6 750 642,60	6 832 953,71	82 311,11	1,22 %
74	Dotations et participations	120 919,00	1 267 286,34	1 388 205,34	1 350 252,63	-37 952,71	-2,73 %
75	Autres produits de gestion courante	1 000,00	161 733,52	162 733,52	189 518,15	26 784,63	16,46 %
Total des recettes de gestion courante		996 712,00	8 180 867,01	9 177 579,01	9 282 662,15	105 083,14	1,14 %
76	Produits financiers	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00 %
77	Produits exceptionnels	0,00	0,00	0,00	8 000,00	8 000,00	0,00 %
78	Reprises sur provisions semi-budgétaires	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00 %
Total des recettes réelles de fonctionnement		996 712,00	8 180 867,01	9 177 579,01	9 290 662,15	113 083,14	1,23 %
042	Opé. d'ordre de transfert entre sections	0,00	15 241,32	15 241,32	16 787,86	1 546,54	10,15 %
043	Opé. d'ordre à l'intérieur de la sect. fonct	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00 %
Total des recettes d'ordre de fonctionnement		0,00	15 241,32	15 241,32	16 787,86	1 546,54	10,15 %
R002	Résultat reporté	69 248,00	1 405 246,17	1 474 494,17	1 259 848,52	-214 645,65	-14,56 %
TOTAL des recettes de fonctionnement cumulées		1 065 960,00	9 601 354,50	10 667 314,50	10 567 298,53	-100 015,97	-0,94 %
Résultat prévisionnel		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	

Section d'investissement

Chap.	Investissement	BP 2016 CC7V	BP 2016 CCSA	BP CCSARSV 2016	BP CCSARSV 2017	Différence	Variation
010	Stocks	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00 %
20	Immobilisations incorporelles (sauf 204)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00 %
204	Subventions d'équipement versées	79 363,00	610 000,00	689 363,00	32 800,00	-656 563,00	-95,24 %
21	Immobilisations corporelles	11 900,00	0,00	11 900,00	0,00	-11 900,00	-100,00 %
22	Immobilisations reçues en affectation	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00 %
23	Immobilisations en cours	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00 %
	Total des opérations d'équipement	1 127 899,00	2 143 524,01	3 271 423,01	3 326 487,55	55 064,54	1,68 %
	Total des dépenses d'équipement	1 219 162,00	2 753 524,01	3 972 686,01	3 359 287,55	-613 398,46	-15,44 %
10	Dotations, fond divers et réserves	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00 %
13	Subventions d'investissement	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00 %
16	Emprunts et dettes assimilées	131 049,00	1 192 187,87	1 323 236,87	1 413 506,70	90 269,83	6,82 %
18	Compte de liaison: affectation à...	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00 %
26	Particip. et créances rattachées à des particip.	0,00	85 000,00	85 000,00	0,00	-85 000,00	-100,00 %
27	Autres immobilisations financières	10 000,00	0,00	10 000,00	0,00	-10 000,00	-100,00 %
020	Dépenses imprévues d'investissement	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00 %
	Total des dépenses financières	141 049,00	1 277 187,87	1 418 236,87	1 413 506,70	-4 730,17	-0,33 %
45..1	Total des opé. pour compte de tiers	0,00	215 000,00	215 000,00	141 937,68	-73 062,32	-33,98 %
	Total des dépenses réelles d'investissement	1 360 211,00	4 245 711,88	5 605 922,88	4 914 731,93	-691 190,95	-12,33 %
040	Opé. d'ordre de transfert entre sections	0,00	15 241,32	15 241,32	16 787,86	1 546,54	10,15 %
041	Opérations patrimoniales	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00 %
	Total des dépenses d'ordre d'investissement	0,00	15 241,32	15 241,32	16 787,86	1 546,54	10,15 %
D001	Solde d'exécution négatif reporté	343 751,00	0,00	343 751,00	225 431,24	-118 319,76	-34,42 %
	TOTAL des dépenses d'investissement cumulées	1 703 962,00	4 260 953,20	5 964 915,20	5 156 951,03	-807 964,17	-13,55 %
010	Stocks	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00 %
13	Subventions d'investissement (hors 138)	535 148,00	320 021,76	855 169,76	885 436,96	30 267,20	3,54 %
16	Emprunts et dettes assimilées (hors 165)	370 455,00	1 000 000,00	1 370 455,00	1 446 500,00	76 045,00	5,55 %
	Total des recettes d'équipement	905 603,00	1 320 021,76	2 225 624,76	2 331 936,96	106 312,20	4,78 %
10	Dot, fonds divers et réserves (hors 1068)	220 872,00	116 000,00	336 872,00	331 323,00	-5 549,00	-1,65 %
1068	Excédent de fonct. capitalisés	289 282,00	707 915,74	997 197,74	575 595,41	-421 602,33	-42,28 %
024	Produits des cessions d'immobilisations	0,00	50 000,00	50 000,00	50 000,00	0,00	0,00 %
	Total des recettes financières	510 154,00	873 915,74	1 384 069,74	956 918,41	-427 151,33	-30,86 %
45..2	Total des opé. pour compte de tiers	0,00	146 000,00	146 000,00	141 829,68	-4 170,32	-2,86 %
	Total des recettes réelles d'investissement	1 415 757,00	2 339 937,50	3 755 694,50	3 430 685,05	-325 009,45	-8,65 %
021	Virement de la section de fonctionnement	280 484,00	1 401 888,83	1 682 372,83	1 150 078,02	-532 294,81	-31,64 %
040	Opé. d'ordre de transfert entre sections	7 721,00	382 379,96	390 100,96	576 187,96	186 087,00	47,70 %
041	Opérations patrimoniales	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00 %
	Total des recettes d'ordre d'investissement	288 205,00	1 784 268,79	2 072 473,79	1 726 265,98	-346 207,81	-16,71 %
R001	Solde d'exécution positif reporté	0,00	136 746,91	136 746,91	0,00	-136 746,91	-100,00 %
	TOTAL des recettes d'investissement cumulées	1 703 962,00	4 260 953,20	5 964 915,20	5 156 951,03	-807 964,17	-13,55 %
	Résultat prévisionnel	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	

GLOSSAIRE

AC	attribution de compensation
ADIV	association pour le développement de l'industrie de la viande
ALSH	accueil de loisirs sans hébergement
BA	budget annexe
BFR	besoin en fonds de roulement
BP	budget primitif
CAF	capacité d'autofinancement
CC	communauté de communes
CC7V	communauté de communes des Sept Vallons
CCAS	centre communal d'action sociale
CCSA	communauté de communes du Saint-Affricain
CCSARSV	communauté de communes Saint-Affricain, Roquefort, Sept Vallons
CDCI	commission départementale de coopération intercommunale
CGCT	code général des collectivités territoriales
CIA	commission interrégionale des abattoirs
CLECT	commission locale d'évaluation des charges transférées
CLSH	centre de loisirs sans hébergement
CRC	chambre régionale des comptes
DDCSPP	direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations
DGF	dotation globale de fonctionnement
DGS	direction/directrice générale des services
DM	décision modificative
EBF	excédent brut de fonctionnement
EDF	Électricité de France
EPCI	établissement public de coopération intercommunale
EPCI-FP	EPCI à fiscalité propre
FCTVA	fonds de compensation pour la TVA
GFP	groupement de communes à fiscalité propre
GIE	groupement d'intérêt économique
HT	tors taxe
ICPE	installation classée pour la protection de l'environnement
k€	kilo € = millier d'euros
M€	million d'euros
MAPTAM	loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles
NOTRé	loi portant nouvelle organisation territoriale de la République
OT	office de tourisme
PADDI	projet d'aménagement et de développement durable intercommunal
PLUI	plan local d'urbanisme intercommunal
RAR	restes à réaliser
SACA	Saint-Affrique construction et aménagement
SARL	société anonyme à responsabilité limitée
SAS	société par actions simplifiée
SCOT	schéma de cohérence territoriale
SEM	société d'économie mixte

SEML	société d'économie mixte locale
SIEDA	syndicat intercommunal des énergies de l'Aveyron
SMICTOM	syndicat mixte intercommunal de collecte et de traitement des ordures ménagères
SPANC	service public d'assainissement non collectif
SPIC	service public industriel et commercial
SRDE	schéma régional de développement économique
TEG	taux effectif global
TEOM	taxe d'enlèvement des ordures ménagères
TLE	taxe locale d'équipement
TUP	transmission universelle du patrimoine
TVA	taxe sur la valeur ajoutée
VNC	valeur nette comptable
ZAE	zone d'activité économique

Réponses aux observations définitives en application de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières

Une réponse enregistrée :

- Réponse du 20 septembre 2018 de M. Alain Fauconnier, président de la communauté de communes du Saint-Affricain, Roquefort, Sept Vallons ;
- Réponse du 19 septembre 2018 de M. Jean-Luc Malet, précédent président de la communauté de communes du Saint-Affricain.

Article L. 243-5 du code des juridictions financières :

« Les destinataires du rapport d'observations disposent d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. Dès lors qu'elles ont été adressées dans le délai précité, ces réponses sont jointes au rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs ».



Les publications de la chambre régionale des comptes
Occitanie
sont disponibles sur le site :

<https://www.ccomptes.fr/Nos-activites/Chambres-regionales-des-comptes-CRC/Occitanie>

Chambre régionale des comptes Occitanie
500, avenue des États du Languedoc
CS 70755
34064 MONTPELLIER CEDEX 2

occitanie@crtc.ccomptes.fr