



**Chambre régionale des comptes
d'Aquitaine**

Bordeaux, le 4 décembre 2009

Le Président,

Références à rappeler : Ph.F/RODII 040022940

Monsieur le Président,

Par lettre du 17 février 2009, vous avez été informé que la Chambre régionale des comptes d'Aquitaine allait procéder au jugement des comptes des exercices 2004 à 2007 et à l'examen de la gestion, de 2004 jusqu'à la période la plus récente, de la communauté d'agglomération du Grand Dax. A l'issue de cette vérification, un entretien s'est déroulé le 25 mars 2009 avec le conseiller-rapporteur comme prévu par les articles L. 243-1 et R. 241-8 du code des juridictions financières.

Je vous ai fait connaître par lettre du 6 août 2009, les observations retenues à titre provisoire par la chambre lors de sa séance du 2 juillet 2009, en vous priant d'y répondre dans le délai de deux mois. Vous avez répondu par courrier du 22 septembre 2009.

Après avoir examiné le contenu de ces réponses, la chambre a arrêté au cours de sa séance du 15 octobre 2009 les observations définitives qui vous ont été notifiées le 23 octobre 2009.

Le délai légal d'un mois, imparti aux destinataires des observations définitives pour adresser leur éventuelle réponse à la chambre régionale des comptes étant expiré, je vous prie de bien vouloir trouver ci-après, le rapport d'observations définitives de la chambre.

1) Présentation de la communauté d'agglomération :

La communauté de communes du Grand Dax a acquis le statut de communauté d'agglomération le 1^{er} janvier 2007. Comptant aujourd'hui 56.955 habitants contre 48.789 habitants recensés en 1999, elle a donc connu en une dizaine d'années une croissance démographique de plus de 16%.

Monsieur Jacques ANTHIAN
Président de la communauté d'agglomération
du Grand Dax
15, Avenue de la Gare
40.100 DAX

2) Situation financière jusqu'au 31 décembre 2007 :

2-1) Examen préalable de la fiabilité des comptes :

La fiabilité de l'information comptable est altérée par l'imputation en 2007 aux comptes subdivisionnaires 21571 (matériel et outillage de voirie, matériel roulant), 21578 (autre matériel et outillage de voirie), 2182 (matériel de transport) et 2188 (autres immobilisations corporelles), de matériels de voirie mis à la disposition de la communauté d'agglomération par les communes membres. Afin que ces immobilisations ne figurent pas dans ses comptes comme des biens lui appartenant en propre, la communauté d'agglomération devrait veiller à la réimputation de la valeur de ces biens au compte 217, immobilisations reçues au titre d'une mise à disposition et précisément aux comptes subdivisionnaires 21757 (matériel et outillage de voirie reçu au titre d'une mise à disposition), 21758 (autres installations, matériel et outillage techniques reçus au titre d'une mise à disposition), 21782 (matériel de transport reçu au titre d'une mise à disposition) et 21788 (autres immobilisations corporelles reçues au titre d'une mise à disposition).

Vous indiquez que les dépenses imputées sur les comptes 21571, 21578, 2182 et 2188 correspondent à des achats réalisés par la communauté d'agglomération en 2006 et 2007 pour équiper le service de voirie.

La chambre observe cependant que des biens ont par ailleurs été reçus par la communauté d'agglomération ainsi qu'en atteste un procès-verbal de mise à disposition signé le 23 novembre 2006. Les mouvements observés par la chambre s'expliquent par cette mise à disposition et figurent dans le compte de gestion de l'exercice 2007 comme des dépenses d'ordre non budgétaires conformément aux mesures de simplification introduites dans la tenue des comptes le 1^{er} janvier 2006 par l'instruction comptable M.14 :

OPERATIONS D'ORDRE OBSERVEES DANS LE COMPTE DE GESTION

comptes (budget principal)	libellé	exercice	débit	crédit
1027	Mise à disposition (chez le bénéficiaire)	2007		33 271 624,12 €
21571	Matériel et outillage de voirie, matériel roulant	2007	181 352,50 €	
21578	Autre matériel et outillage de voirie	2007	13 143,75 €	
21751	Immobilisations reçues au titre d'une mise à disposition, réseaux de voirie	2007	32 951 206,90 €	
2182	Matériel de transport	2007	124 366,33 €	
2188	Autres	2007	1 554,64 €	
TOTAL	Divers matériels en valeur brute	2007	33 271 624,12 €	33 271 624,12 €

Il s'avère donc bien que ce sont les comptes 21757, 21758, 21782 et 21788 qui doivent être utilisés en contrepartie du crédit porté au compte 1027, au risque sinon de faire apparaître ces biens à l'actif de la communauté d'agglomération comme des biens propres alors qu'ils n'ont été que mis à sa disposition.

Or ce risque d'erreur n'a pas été évité puisque l'état de l'actif au 31 décembre 2007, signé contradictoirement avec le comptable public, recense les biens en question comme des biens propres aux comptes 21571, 21578, 2182 et 2188, ce qui ne correspond pas à la véritable situation juridique des immobilisations visées par le procès-verbal de mise à disposition du 23 novembre 2006. La chambre recommande donc une action concertée de l'ordonnateur et du comptable afin que les dépenses d'ordre non budgétaires soient réimputées aux subdivisions utiles du compte 217 « *immobilisations reçues au titre d'une mise à disposition* » et que l'état de l'actif soit rectifié en conséquence.

2-2) Le compte de résultat :

Le compte de résultat affiche une gestion courante régulièrement excédentaire. Vous soulignez qu'il en est ainsi alors même que la communauté d'agglomération a acquis le 1^{er} janvier 2006 une compétence dans le domaine de la voirie.

Le compte de résultat de l'exercice 2007 bénéficie de son côté, de façon plus spécifique, d'un accroissement de la dotation globale de financement qu'explique l'acquisition du statut de communauté d'agglomération. Cette évolution favorable de la dotation globale de fonctionnement permet de compenser l'accroissement des charges de personnel, de 2004 à 2006 et en 2007 à nouveau. Ces excédents de gestion courante ont permis à la communauté d'agglomération de disposer de résultats nets comptables régulièrement excédentaires à l'exception du résultat net de l'exercice 2006, obéré par une charge exceptionnelle provenant de l'abandon d'une créance immobilisée figurant initialement dans les comptes du SIVOM du Pays Dacquois, dissous en 2001. L'actif et le passif de ce syndicat ont en effet été repris par la communauté d'agglomération dans le cadre de sa compétence de voirie.

2-3) La capacité d'autofinancement :

Au 31 décembre 2007, la capacité d'autofinancement nette du remboursement de l'annuité en capital des emprunts représentait 70% des financements propres entrant dans la composition du tableau de financement des dépenses d'investissement (capacité d'autofinancement nette, fonds de compensation de la TVA et cessions d'immobilisations pour l'essentiel). Ces financements propres suffisaient à la couverture de dépenses réelles d'équipement se limitant toutefois encore à la clôture de l'exercice 2007 à 3.232.432 €

2-4) Le bilan :

Procédant de l'excédent des financements longs par rapport aux immobilisations corporelles et incorporelles, le fonds de roulement couvrait en théorie à la clôture de l'exercice 2007 plus de trois mois de décaissements annuels. Cette couverture est assurée dans une large indépendance financière puisque l'encours de la dette à long terme n'atteignait que 645.000 € soit, à titre de comparaison, 2% seulement du montant des capitaux propres. En l'absence de besoin en fonds de roulement significatif, la communauté d'agglomération a donc pu se constituer d'importants avoirs financiers, le compte au Trésor couvrant de son côté à lui seul plus de deux mois de décaissements annuels.

Cette configuration du bilan devrait toutefois être sensiblement modifiée par le lancement d'investissements lourds au nombre desquels doit en premier lieu figurer la rénovation du quartier de la gare de Dax.

3) Mise en place d'outils nécessaires à la définition d'une politique financière :

Parallèlement à la montée en puissance de ses moyens et de ses interventions, la communauté d'agglomération s'est engagée dans la mise en place d'outils d'analyse. Ses sources d'information ont ainsi bénéficié de progrès sensibles.

Il en est ainsi de l'information fiscale grâce au recoupement des bases d'imposition de la taxe professionnelle et des données du système d'information géographique (SIG), ce qui, précisez-vous, permet de développer les partenariats engagés avec les services départementaux de la direction générale des finances publiques. Vous soulignez que ce système d'information favorise par ailleurs une meilleure connaissance des coûts des services communautaires. Vous indiquez que cela vous permettra de proposer prochainement à l'assemblée délibérante d'abaisser, dans une zone de collecte des déchets ménagers à Dax, le taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères qui vous paraît ainsi pouvoir tenir compte, dans cette zone, d'une baisse du coût du service.

L'information financière a aussi été améliorée dans son ensemble grâce à la récente acquisition d'un logiciel d'analyse prospective qui s'avère utile, précisez-vous, au développement du partenariat engagé avec les services de la direction générale des finances publiques pour une meilleure connaissance des flux financiers et de la richesse fiscale. Vous ajoutez que cet outil vous permet également de relier dans le temps la programmation des événements et l'évolution des équilibres financiers.

Vous évoquez enfin la mise en œuvre d'un nouvel outil de gestion avec la programmation annuelle des investissements, cette programmation étant mise à jour trimestriellement depuis 2009 et régulièrement présentée à l'assemblée délibérante

La chambre considère que l'ensemble de ces efforts est de nature à soutenir la politique fiscale et financière dont la communauté d'agglomération avait annoncé la mise en place à l'issue de son précédent contrôle.

4) Projet de construction du palais ou du centre des congrès :

Partie intégrante du vaste projet de rénovation du quartier de la gare de Dax, la construction d'un palais ou d'un centre des congrès doit fortement contribuer à la montée en puissance des investissements communautaires. La communauté d'agglomération du Grand Dax devrait assurer la maîtrise d'ouvrage de cette réalisation. Or, de l'examen des compétences exercées par la communauté d'agglomération en application des dispositions de l'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales, il ressort que l'établissement n'a pas acquis la compétence correspondant à ce champ d'intervention. Lors de son précédent contrôle, la chambre avait déjà soulevé cette difficulté sur laquelle elle a donc appelé votre attention. Vous indiquez qu'une réflexion sera engagée préalablement à la prise en charge d'une compétence dans le domaine de la gestion des équipements sportifs et culturels d'ici la fin de l'année 2009. La notion d'intérêt communautaire sera définie en conformité avec le projet de construction, une fois le consensus politique obtenu et le mode de financement arrêté.

5) Gestion des déchets ménagers :

5-1) Acquisition de la compétence nécessaire :

La compétence d'élimination des déchets ménagers a été transférée à la communauté de communes par un arrêté préfectoral en date du 21 décembre 2001. C'est précisément le 1^{er} janvier 2004 que la communauté de communes a acquis la compétence relative à la collecte des déchets ménagers jusqu'alors exercée par le SITCOM de la Côte Sud. Le SITCOM reste de son côté chargé de l'élimination de ces déchets et de leur valorisation. Cette distribution des tâches est conforme aux dispositions de l'article L.2224-13 du code général des collectivités territoriales qui interdit une répartition de la collecte des déchets entre plusieurs intervenants. Assurant donc légalement cette collecte, la communauté d'agglomération peut, sur le fondement de l'article 1609 nonies D du code général des impôts, recouvrer, ainsi qu'elle le fait, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM).

5-2) Informations financières relatives au service d'enlèvement des déchets ménagers :

La communauté d'agglomération annexe au compte administratif l'état spécial prévu par l'article L.2313-1 du code général des collectivités territoriales. Institué par la loi de finances rectificative pour 2004 du 30 décembre 2004, cet état, joint aux documents budgétaires depuis l'exercice 2006, décrit le montant de la TEOM perçue ainsi que les dépenses afférentes à la collecte des déchets ménagers. Les données de cet état et du rapport annuel sur le prix et la qualité du service d'enlèvement des déchets se révèlent, dans leur ensemble, concordantes. La chambre a également pu constater la cohérence interne des rapports annuels sur le prix et la qualité du service, les rapports des exercices 2005 et 2006 divergeant seulement sur le chiffrage des dépenses de fonctionnement relatives à la collecte des déchets résiduels et en points de tri en 2005 (1.825.166 € au paragraphe 4.2.1 du rapport 2005, 2.292.096 € au paragraphe 4.2.1 du rapport 2006 se référant à la situation de l'exercice 2005).

La chambre observe par ailleurs que les indicateurs prévus par le décret n°2000-404 du 11 mai 2000 relatif au rapport annuel sur le prix et la qualité du service public d'élimination des déchets figurent bien dans les rapports annuels établis par la communauté d'agglomération. Elle relève que ces rapports comportent également des indicateurs d'évolution de charges dont l'utilisation est recommandée par la Cour des comptes dans son rapport sur l'intercommunalité en France publié au mois de novembre 2005.

5-3) Outils d'information à la disposition de la communauté d'agglomération :

Une cartographie du service d'enlèvement des ordures ménagères a été récemment élaborée par la communauté d'agglomération, de sorte que paraissent réunis les éléments d'information préalables à la mise en place d'une comptabilité analytique. La communauté d'agglomération paraît ainsi avoir créé des conditions plus favorables à une exacte connaissance des coûts et des financements nécessaires, en particulier de la redevance spéciale due par les entreprises pour l'enlèvement des déchets non ménagers.

Après avoir indiqué que les coûts directs exposés par le service d'enlèvement des déchets sont maîtrisés, ce que la chambre ne conteste pas, vous précisez que la communauté d'agglomération a mis en place, conformément aux préconisations de l'Agence De l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (ADEME), un outil comptable de détermination des coûts (compta/coût). Vous indiquez en outre que l'exacte connaissance de ces coûts doit par ailleurs être assurée par l'installation d'un pilotage par l'activité selon la

méthode ABC-ABM, méthode qui, selon l'interprétation qu'en fait la chambre, repose effectivement sur la détermination des coûts (Activity Based Costing) et sur l'analyse de l'organisation du service ainsi que de sa performance (Activity Based Management). La chambre prend note avec intérêt de ces différentes approches.

5-4) Evolution des charges et des ressources du service :

Le service de collecte des déchets enregistre une évolution différenciée des ses charges et de ses ressources. La part de ses charges de personnel dans l'ensemble des charges de même catégorie supportées par le budget de la communauté d'agglomération a sensiblement décru puisqu'elle est passée de 66% en 2005 à 44% en 2006, pour atteindre finalement 41% à la clôture de l'exercice 2007. A cette situation financière correspond une remarquable stabilité des effectifs affectés à la collecte des déchets, ces effectifs se maintenant en effet à 55 agents. Les charges à caractère général du service (chapitre 011) s'avèrent également contenues dans la mesure où elles représentaient 23% des charges de ce type supportées par le budget de la communauté d'agglomération en 2005, pour ne plus atteindre que 19% en 2006 et 18% en dernier lieu en 2007. Globalement, le total des charges de personnel, des charges à caractère général et du prélèvement sur recettes de fonctionnement pour le financement des investissements est passé de 49,19 € par habitant en 2006 à 45,11 € en 2007, soit une baisse de plus de 8%. Les autres charges de gestion courante (compte 65), pour l'essentiel composées de la contribution versée au SITCOM de la Côte Sud, représentent cependant encore en 2007 plus de 80% des charges supportées au compte 65 par le budget de la communauté d'agglomération.

De son côté, le produit de la TEOM se maintient à 46% du produit de la taxe professionnelle unique et à 28% de l'ensemble des produits fiscaux du budget communautaire. Le produit de la redevance spéciale pour l'enlèvement des déchets non ménagers reste stable, lui aussi, à hauteur de 89% des produits des services (compte 70) revenant au budget de la communauté d'agglomération. Au total, les recettes de fonctionnement se sont accrues de 4% de 2006 à 2007 contre 2% pour les dépenses. Le service a donc dégagé en 2007 un excédent de fonctionnement de 384.426 € contre 139.042 € en 2006. Pour les deux sections réunies (fonctionnement et investissement), l'excédent global est finalement passé sur la même période de 280.133 € à 412.529 €

5-5) Evolution des taux d'imposition de la TEOM et de la tarification de la redevance spéciale :

L'assiette de la TEOM est constituée de la valeur locative de la propriété foncière. Du seul fait de l'augmentation des bases d'imposition, le produit de la TEOM a progressé de 208.000 € en 2007, ce qui représente plus de 50% de l'excédent global des deux sections budgétaires au 31 décembre 2007. De 2006 à 2007, la communauté d'agglomération n'est toutefois parvenue à baisser les taux d'imposition que de 0,05 points au mieux dans trois des quatre zones de perception. Vous avez toutefois par ailleurs annoncé une possible baisse du taux de la TEOM dans une zone de collecte. La réduction des tarifs d'enlèvement des déchets

non ménagers s'est également, quant à elle, limitée à 0,7% au mieux pour trois collectes par semaine. La communauté d'agglomération indique cependant qu'elle doit tenir compte de la progression de la contribution due au SITCOM de la Côte Sud pour le traitement des déchets. Selon les données les plus récentes fournies par la communauté d'agglomération pour l'exercice 2008, cette contribution s'est effet accrue de 6,2% en un an.

5-6) Masse de déchets collectés :

Après être passé de 343 kilos par an et par habitant en 2003 à 359 kilos en 2005, le poids des déchets résiduels, c'est-à-dire non triés, collectés par habitant a pu être ramené à 321 kilos en 2007, ce qui traduit finalement un net progrès.

L'accroissement du nombre de cartons en provenance des entreprises et des administrations est en revanche sensible sur une période récente dans la mesure où 273 tonnes ont été globalement collectées en 2007 contre 245 tonnes en 2005 et 2006. Cette augmentation du poids des cartons collectés reste toutefois sans incidences visibles sur le produit de la redevance spéciale due par les professionnels en question.

Vous indiquez que l'exacte connaissance du coût du service rendu aux professionnels est en réalité compliquée par la collecte d'autres déchets produits par eux, cette collecte étant assurée par le même véhicule que celui utilisé pour la collecte des déchets ménagers. Vous précisez toutefois que grâce à l'évolution des techniques, votre système de gestion vous permet d'approcher de façon plus analytique le coût du service rendu, ce dont la chambre prend note puisque la redevance spéciale due par les entreprises doit, comme toute redevance, être calculée en fonction du coût réel de ce service. Il n'est cependant pas possible d'expliquer, pour l'instant, la réduction du produit de cette redevance qui passe en effet de 785.352,65 € en 2005 à 774.468,50 € en 2007. La chambre a tout de même pu relever que le produit de la TEOM à la clôture de l'exercice précédent vient en déduction de la redevance spéciale exigible. Vous admettez qu'un tel calcul, institué par le SIVOM dont la communauté d'agglomération a repris la compétence, doit être révisé et vous indiquez qu'un travail est actuellement accompli à cette fin. Vous ajoutez que l'assiette de cette redevance sera, de son côté, révisée dès 2010 dans la mesure où vous constatez actuellement l'assujettissement de 1.000 redevables seulement alors que l'assiette de la taxe professionnelle vous permet par ailleurs de recenser 4.000 entreprises.

5-7) Evolution de la collecte sélective :

Alors que la collecte sélective en provenance des ménages représentait 15,9% de l'ensemble de la collecte de déchets ménagers en 2006, la part de cette collecte s'est réduite à 15,7% en 2007, ce qui traduit, selon le constat dressé par la communauté d'agglomération elle-même dans son rapport sur le prix et la qualité du service, un « *ralentissement du geste sélectif* ». Ce constat est corroboré par l'évolution entre 2006 et 2007 du poids de déchets recyclables collectés par habitant, ce poids passant en effet sur cette période de 63 à 59,6 kilos par an. Dans le détail, la part du verre diminue de 2% dans les déchets recyclables collectés mais cette évolution défavorable peut aussi s'expliquer par l'augmentation des matières plastiques collectées, un tel phénomène pouvant résulter d'une modification des procédés de conditionnement ou des habitudes de consommation.

La communauté d'agglomération explique l'évolution globalement défavorable de la collecte sélective par le déficit de points de tri qui entraîne la progression démographique à l'intérieur du périmètre desservi. De nouveaux points de tri ont été installés récemment au mois de mars 2009. L'impact de cette mesure devra être attentivement analysé à la fin de l'exercice.

5-8) Evolution des apports en déchetterie :

En réduction sensible de 4 à 7% annuellement de 2004 à 2007, le tout-venant non valorisable et incinérable apporté en déchetterie est globalement passé pendant cette période de 31.627 à 26.869 m³. Aux progrès ainsi réalisés en faveur de la récupération et de la valorisation des déchets, fait écho la forte réduction en 2007 du tout-venant destiné à la décharge. Le volume de ce tout-venant a en effet pu être réduit grâce à l'installation par le SITCOM de la Côte Sud de bennes supplémentaires de ramassage spécifiquement dédiées aux gravats et aux encombrants.

Parallèlement à cette réduction favorable du tout-venant, le volume des déchets recyclables apportés en déchetterie progresse. Une fois neutralisés pour les besoins de l'analyse les apports de ferraille qui se réduisent en effet fortement en raison des prix de rachat offerts par les récupérateurs de métaux, le volume de ces déchets valorisables s'est ainsi accru de 27% de 2004 à 2007.

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

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

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

Je vous informe qu'une copie du présent rapport est transmise au préfet du département des Landes et à l'administratrice générale des finances publiques, directrice départementale des finances publiques des Landes, en application de l'article R. 241-23 du code des juridictions financières.

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

Bernard GIREL
Conseiller maître
à la Cour des comptes