



Chambre régionale des comptes  
de Poitou-Charentes

*Le président*

Poitiers, le 10 novembre 2009

REF. : N° 844  
ROD2

**RECOMMANDE AVEC A.R.**

Monsieur le Président,

Le rapport d'observations définitives sur la gestion de la communauté d'agglomération Royan Atlantique, arrêté par la chambre régionale des comptes le 15 septembre 2009, vous a été notifié le 6 octobre 2009.

En application de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, vous pouviez y apporter une réponse écrite dans le délai d'un mois suivant sa réception.

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport d'observations définitives auquel sont jointes les réponses adressées au greffe de la chambre.

Ce rapport, accompagné des réponses, devra être communiqué par vos soins à l'assemblée délibérante dès sa plus proche réunion, après avoir fait l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de celle-ci et avoir été joint à la convocation adressée à chacun de ses membres. Il devra donner lieu à un débat. Je vous précise que, selon les dispositions de l'article R. 241-18 du code des juridictions financières, les observations définitives sont communicables aux tiers dès qu'a eu lieu la première réunion de l'assemblée délibérante suivant leur réception par la collectivité concernée.

Vous voudrez bien indiquer au greffe de la juridiction la date de cette réunion.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.

P.J. : 1 rapport

Gérald MEUNIER

Monsieur le Président  
Communauté d'Agglomération Royan Atlantique  
107 avenue de Rochefort  
17201 ROYAN ATLANTIQUE

**RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES**

**GESTION DE L'AGGLOMERATION DE ROYAN ATLANTIQUE**

SEANCE DU 15 SEPTEMBRE 2009

La chambre régionale des comptes de Poitou-Charentes a examiné la gestion de l'Agglomération Royan Atlantique (ARA) à compter de 2001. Mais le contrôle s'est surtout exercé à compter de l'exercice 2003 et il a porté sur la situation financière, le personnel, les statuts, le budget annexe de l'assainissement, le budget annexe des déchets et les aires d'accueil des gens du voyage.

Le rappel de la procédure suivie en application du code des juridictions financières figure en annexe 1.

**1. PRESENTATION GENERALE**

L'ARA se compose de 31 communes dont la ville centre, Royan, la collectivité la plus importante, avec 17 102 habitants alors que la plus petite collectivité n'en compte que 51. Cinq collectivités ont plus de 3 500 habitants. La population totale de l'ARA est d'environ 70 000 habitants, mais dépasse 430 000 habitants en période estivale.

**2. LA SITUATION FINANCIERE**

L'exécution du budget principal et des budgets annexes de la communauté d'agglomération est retracée sur le tableau joint en annexe 2.

La Chambre constate que :

- La couverture des dépenses de la section de fonctionnement du budget principal est nettement excédentaire, mais il convient de souligner que, sur la période 2004 à 2007, la croissance des recettes et des dépenses est similaire : 14,82% pour les recettes et 13,53% pour les dépenses ;
- Excepté pour le budget annexe de l'assainissement, le niveau d'investissement est faible. Ainsi le montant de dépenses d'équipement brut par habitant en 2007 était de 18,27 € pour une moyenne nationale de la strate de 172 €;
- Le budget annexe des déchets est celui dont les dépenses de fonctionnement croissent le plus, ce qui traduit l'effort de l'ARA en ce domaine ;

- le budget annexe de l'assainissement est celui dont le résultat excédentaire est le plus élevé sur la période ; les raisons conjoncturelles en sont présentées dans le rapport.

- La communauté d'agglomération dégage des excédents importants. Il convient cependant d'observer que les ouvertures de crédits, notamment au budget principal, sont régulièrement supérieures aux véritables besoins. Pour 2004 et 2007, la consommation des crédits par rapport aux crédits ouverts des trois plus importants budgets, budget principal, budget annexe de l'assainissement et celui des déchets est résumée dans le tableau suivant :

Taux de consommation des crédits en 2004 et 2007

	Budget Principal	Budget annexe assainissement	Budget annexe O.M.
<b>2004</b>			
<b>Fonctionnement</b>			
Dépenses	63%	82%	81%
Recettes	101%	137%	101%
<b>Investissement</b>			
Dépenses	46%	33%	92%
Recettes	39%	47%	91%
<b>2007</b>			
<b>Fonctionnement</b>			
Dépenses	54%	88%	92%
Recettes	100%	84% ( <sup>1</sup> )	101%
<b>Investissement</b>			
Dépenses	35%	38,30%	37%
Recettes	18%	40%	36%

Il apparaît que l'écart entre les prévisions et la consommation de crédits s'est accentué entre 2004 et 2007. Le niveau de l'exécution du budget de la section d'investissement est extrêmement faible, dans des proportions qui apparaissent peu fréquentes.

S'agissant de la section de fonctionnement, les dépenses prévues sont exécutées pour un peu plus de la moitié des montants inscrits au budget (63% en 2004 et 54% en 2007). Ainsi, en 2007, ce sont 13,343 M€ sur un total de 28,770 M€ qui ont été annulés, ce qui révèle une mauvaise appréciation des dépenses. Une appréciation plus fiable de la dépense n'aurait pas d'impact sur le résultat des exercices puisqu'en 2007 le budget de fonctionnement, après réajustement des dépenses réelles, a dégagé un excédent de 4,34 M€ représentant 22% des recettes de fonctionnement.

- En 2007, la capacité d'autofinancement nette (CAF nette) permettait de rembourser la dette du budget annexe de l'assainissement en deux ans, et celle de tous les autres budgets, budget principal compris, en un an maximum.

<sup>1</sup> La recette au titre de 2007 ne peut être comparée à celle des années antérieures, dans la mesure où le nouveau contrat de délégation du service de l'assainissement a modifié les conditions de reversement de la redevance par le fermier à la communauté d'agglomération.

- Le montant de l'encours de la dette a diminué de 19,20% de 2003 à 2007, et le montant de l'annuité de 13,65%, libérant ainsi des marges de manœuvre supplémentaires pour la communauté d'agglomération. Ce constat est cependant à tempérer par le faible niveau des investissements sur cette période.

- L'évolution des principaux postes de recettes et de dépenses du budget principal se résume ainsi :

en milliers d'euros

	2 004	2 005	2 006	2 007	évolution 2004-2007
<b>Produits :</b>					
impôts locaux	6 418	6 669	6 925	7 282	13%
dotation de l'Etat	8 096	8 377	9 647	9 586	18%
participations	780	567	864	1 282	64%
<b>Charges</b>					
traitements et salaires	1 057	1 164	1 398	1 727	63%
charges sociales	412	444	561	661	60%
achat et charges externes	3 380	3 190	4 935	3 441	2%
contingents et participations	2 395	2 380	2 471	2 432	2%
subventions	1 704	2 039	3 299	1 886	11%

Au sein des recettes, les postes les plus importants sont relativement stables ; la part du produit de la fiscalité directe est de 37,28% en 2004 et 36,84% en 2007, tandis que la part des dotations de l'Etat passe de 47,02% en 2004 à 48,47% en 2007.

Parmi les dépenses la part de la charge salariale, charges sociales comprises, qui était de 10,81% en 2004 atteint 15,48% en 2007 ; les achats et les charges externes ont été stabilisés.

### 3. LE PERSONNEL

Les dépenses de personnel des différents budgets sont récapitulées dans le tableau suivant ; il en ressort une forte croissance entre 2003 et 2007 et une stabilisation du niveau des charges du budget principal en 2007.

en euros

	2 003	2 004	2 005	2 006	2 007	Evolution 2003-2007
<b>budget principal</b>	1 897 096	2 239 543	1 788 101	3 384 224	3 289 529	73%
<b>Budget Assainissement</b>	114 059	140 490	168 425	234 786	278 358	144%
<b>Budget Déchets</b>	223 263	330 826	447 260	476 584	532 837	139%
<b>TOTAL GENERAL</b>	2 234 418	2 710 859	2 403 786	4 095 594	4 100 724	84%

(Source : comptes de gestion)

Cette croissance est la conséquence de celle des effectifs sur la même période ; l'effectif pourvu étant passé de 45 agents en 2003 à 83 agents en 2007. Le budget principal connaît l'augmentation la plus forte avec un doublement de l'effectif en 4 ans.

#### **4. LES STATUTS DE L'AGGLOMERATION**

C'est en décembre 2001 que la communauté de communes du pays royannais est devenue la communauté d'agglomération du pays royannais. Ses statuts originaux du 10 décembre 2001 ont été modifiés à deux reprises, en août 2006 et novembre 2008.

##### **4.1 Les statuts d'origine**

En 2001, la communauté d'agglomération s'est dotée de :

- *Quatre compétences obligatoires* : développement économique, aménagement de l'espace communautaire, équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire, politique de la ville dans la communauté ;

- *Trois compétences optionnelles* : voirie, assainissement des eaux usées et protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie,

- *Neuf compétences facultatives* : tourisme, culture, sécurité des personnes et des biens, démolition, traitement contre les chenilles processionnaires du pin et les autres maladies des arbres, aéroport, observatoire du littoral, accueil des gens du voyage, élimination des déchets et organisation des transports

- *Une compétence « Politique de solidarité intercommunale »*, par laquelle elle pouvait participer au financement d'équipements ou d'opérations à maîtrise d'ouvrage non communautaire, mais d'intérêt commun, dans les domaines suivants, à condition que ceux-ci ne recourent pas une compétence déjà exercée : l'évolution des voies de communication et de désenclavement, la valorisation du patrimoine, l'entretien des espaces naturels, le secteur formation – emploi – insertion, les actions de coordination du ramassage des animaux errants et de mise en place d'équipements adaptés en liaison avec les organismes de refuge, les actions de prévention en matière sanitaire et sociale, et les activités périscolaires aquatiques et nautiques.

Pour l'ensemble de ses compétences et avec l'accord du conseil communautaire, elle pouvait aussi accorder ponctuellement des subventions aux associations à vocation intercommunale ou communautaire, ou dans le cadre d'une animation d'intérêt intercommunal ou communautaire.

La chambre relève que l'ARA n'a retenu à l'origine que trois compétences optionnelles alors qu'elle aurait pu en exercer jusqu'à six. Par contre, elle a beaucoup développé les compétences facultatives ainsi que ses domaines d'intervention au titre de la politique de solidarité communautaire.

Cette politique de solidarité communautaire regroupe les aides financières de l'ARA, en dehors de ses compétences, au soutien d'opérations de certaines communes, membres ou non les statuts ne le précisent pas, dans des domaines extrêmement variés et sans lien entre eux. Les critères d'attribution sont inexistant, ce qui confère de fait un caractère quelque peu discrétionnaire à son exercice. Elles ont surtout servi à financer des travaux de VRD, justifiés par l'objectif de désenclavement des communes ou l'embellissement de leur centre-ville, et également par celui de favoriser les communes ne bénéficiant pas de la taxe de séjour. Certaines interventions se situaient par ailleurs dans le domaine de compétences optionnelles.

En aucun cas, la cohérence entre la reconnaissance d'un intérêt communautaire et l'engagement financier de l'établissement public de coopération intercommunal n'est assurée, la nécessité inscrite dans les statuts de la reconnaissance d'un intérêt commun étant de fait écartée.

D'autre part, le financement de cette compétence très particulière n'était pas prévu. En effet, les ressources de la communauté, hors vente et revenus de son patrimoine, subventions et dotations diverse et produits des dons et legs, sont principalement constituées des « *produits des taxes, redevances et contributions correspondant aux services assurés ainsi que le produit des emprunts* ». En conséquence, son financement ne pouvait que s'imputer sur des ressources consacrées à l'exercice des autres compétences.

La chambre constate non seulement un déséquilibre entre les compétences obligatoires, optionnelles, facultatives et celle de la solidarité intercommunale, mais aussi qu'il ne semble pas que cette dernière compétence, telle qu'elle est définie dans les statuts, puisse être assimilée à une véritable compétence communautaire.

La dotation de solidarité communautaire (DSC) n'a pas été mise en place à la communauté d'agglomération. La mise en place de la politique de solidarité intercommunale aurait pu apparaître, à la création de la communauté d'agglomération, comme une réponse à cette absence, mais elle n'a pas répondu aux mêmes objectifs. La DSC vise à réduire les inégalités entre communes sur le territoire d'un établissement de coopération intercommunale, et son attribution doit respecter au minimum certains critères fixés réglementairement. Les attributions faites au nom de la politique de solidarité intercommunale ne répondaient qu'à des demandes ponctuelles, conduisant au contraire dans certains cas à renforcer les inégalités entre communes.

En conclusion, la chambre considère que cette dernière compétence, telle qu'elle était définie dans les statuts, ne pouvait être assimilée à une véritable compétence communautaire. Son caractère sélectif et discrétionnaire, associé à l'absence de critères pour sa mise en jeu, conduit à la considérer comme un système dérogatoire au dispositif d'esprit communautaire.

#### **4.2 Les modification des statuts**

Les statuts ont été amendés et renouvelés en 2006. Une modification mineure est intervenue en 2008, qui n'a concerné que la compétence « lutte contre les nuisibles ».

***- Les modifications statutaires du 18 août 2006***

Elles ont réformé en profondeur les statuts d'origine. Les compétences obligatoires sont restées les mêmes, mais les compétences optionnelles ont été renforcées par le soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie et par l'assainissement qui n'est plus limité aux eaux usées.

Les compétences facultatives ont été elles aussi profondément remaniées. Quatre d'entre elles ont été supprimées - aéroport, organisation des transports (qui faisait double emploi avec une compétence obligatoire), élimination des déchets, et surtout politique de solidarité communautaire (dont certains domaines sont devenus une compétence facultative à part entière). Six nouvelles ont été créées, dont certaines ont repris des secteurs d'intervention de la politique de solidarité communautaire.

La compétence "politique de solidarité communautaire" ne figure plus dans les statuts de 2006. Ainsi plus aucune aide spécifique ne peut être accordée aux collectivités à ce titre. De même il n'est plus possible de traiter par voie de convention ou toute autre voie particulière avec les communes de la communauté d'agglomération.

Après la délibération du 23 mai 2006, de nombreuses délibérations des 26 juillet 2006, 26 janvier, 22 juin et 25 septembre 2007 ont défini les intérêts communautaires. Les deux dernières se sont plus spécifiquement attachées à définir ce qui était d'intérêt communautaire au sein de la compétence "politique de la ville dans la communauté", compétence qui, d'aucune manière, n'est à rapprocher de ce qui était auparavant la politique de solidarité communautaire.

Au niveau des transferts de charge, le plus complexe fut celui du transfert de la voirie. Il ne fut évalué qu'en 2006 et ne donne pas encore toute satisfaction. Le transfert entre les collectivités et la communauté n'est pas encore totalement achevé, et seul celui du relais d'assistantes maternelles (RAM) de Royan a été finalisé.

## **5. LE BUDGET ANNEXE DE L'ASSAINISSEMENT**

Ce budget annexe ne traite que de l'assainissement, et en aucun cas des eaux pluviales. Ses recettes sont constituées des redevances d'assainissement et des primes d'épuration.

Le budget comprend l'assainissement collectif et l'assainissement non collectif (SPANC), alors que le SPANC devrait faire l'objet, en tant que service public industriel et commercial, d'un budget annexe distinct.

### 5.1 La situation financière

Les principales données sont présentées dans le tableau suivant.

En euros

Résultat	2 003	2 004	2 005	2006	2 007
<i>section d'exploitation</i>					
<b>total dépenses</b>	<b>3 069 056</b>	<b>3 708 840</b>	<b>4 095 215</b>	<b>4 082 999</b>	<b>4 326 952</b>
(dont 011-charges générales )		564 036	682 784	683 650	678 928
(dont 012-personnel)		140 636	169 745	239 140	278 358
(dont c/66-dép. financières)	642 255	552 048	469 459	444 080	436 368
(dont c/68 amort./provisions)	2 391 114	2 412 235	2 564 039	2 686 580	2 909 187
<i>Virement à la section d'investissement</i>		1 924 888,00	9 684 191,00 (*)	1 806 685,00	3 336 917,00
<b>total recettes</b>	<b>6 958 003</b>	<b>7 540 866</b>	<b>15 075 296*</b>	<b>7 560 612</b>	<b>5 958 754</b>
(dont c/70)	6 162 355	6 634 683	6 374 725	6 580 097	5 786 925 (**)

(\*) une quote-part de subventions d'investissement virées en recettes de fonctionnement a entraîné une écriture de 7 752 407,50 € en dépense d'investissement et du même montant en recette de fonctionnement

(\*\*) le produit de la surtaxe d'assainissement a chuté entre 2006 et 2007 de 5 502 000 € à 4 546 000 € du fait de la modification des conditions de versement dans le nouveau contrat de 2006. Le total des recettes de l'ARA en 2007 aurait dû être de 7 099 157 €, dont 6 927 328 € au titre du compte 70.

- Le budget enregistre d'année en année un excédent important qui n'est pas appelé à perdurer. Le compte de provisions pour grosses réparations s'élève à la fin de l'exercice 2007 à 6 326 912,09 €

Ces provisions sont la conséquence du retard apporté dans la mise en œuvre des orientations prises au schéma directeur d'assainissement élaboré en 1997, confirmées en 2004 par le conseil communautaire. Selon la communauté d'agglomération, les délais d'instruction administrative pour la délivrance des autorisations préfectorales et les contentieux engagés contre ces autorisations expliquent ce retard. La réalisation de la station d'épuration des Mathes a enfin pu être lancée en 2006, mais l'essentiel des travaux de réhabilitation des réseaux d'assainissement reste encore à faire.

- La redevance au m<sup>3</sup> et la prime fixe par abonné (cf. tableau suivant) qui sont les recettes de ce budget n'ont été que très faiblement réévaluées de 2003 à 2009.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	% 09/03
Part fixe (€) raccordement	61,27	62,50	63,65	64,98	64,98	64,98	64,98	6,06%
Part variable/m <sup>3</sup> (€)	0,30	0,31	0,32	0,33	0,33	0,33	0,33	10%

De 2003 à 2009, soit sur sept années, l'abonnement annuel n'a été augmenté que de 6,06%, et la redevance au mètre cube de 10%, ce qui reste faible. Depuis 2006, aucune réévaluation n'a eu lieu.

Le retard dans la réalisation des programmes d'investissement a conduit la communauté d'agglomération à limiter la croissance des recettes dont l'utilisation n'était pas encore nécessaire, considérant que la capacité d'autofinancement sera à reconstituer lorsque

les réserves seront épuisées. Cette méthode a pour contrepartie un lissage moins harmonieux des hausses à intervenir, et de ne pas prendre en compte l'augmentation du montant des travaux à venir provoquée par ce retard.

La chambre considère que cette stabilité n'est pas exempte d'inconvénients, et qu'elle devra vraisemblablement y mettre fin à brève échéance.

- La chambre a ainsi relevé que l'écart entre les volumes d'eau épurés sur les stations d'épuration et ceux facturés aux usagers pouvait être important et qu'il avait tendance à se maintenir à un niveau élevé. Celui-ci, 192 828 m<sup>3</sup> en 2004, a été ramené à 136 496 m<sup>3</sup> en 2005 mais sur les deux dernières années, 2007 et 2008, la tendance est repartie à la hausse, puisqu'il a atteint respectivement 976 274 m<sup>3</sup> et 688 719 m<sup>3</sup>.

L'ARA l'a expliqué essentiellement par des apports d'eaux claires parasites, en provenance soit de la nappe phréatique par des canalisations non étanches (ces apports dépendent de la pluviométrie), soit d'eaux de pluie par des raccordements de particuliers non-conformes, effectués sur le réseau d'assainissement des eaux usées. Elle précise qu'elle procède d'ailleurs à des contrôles pour détecter ces raccordements.

Ces écarts révèlent néanmoins une situation qui n'est pas très satisfaisante, et qui nécessitera de la part de l'ARA des investissements financiers importants pour y remédier.

## **5.2 Le contrat de délégation**

Le 12 août 1991, le syndicat à vocations multiples du pays royannais signait avec la Compagnie des Eaux de Royan (CER), filiale de la SAUR, un contrat d'affermage de son service d'assainissement pour une durée de 15 ans, qui arrivait à expiration le 19 août 2006, et se substituait au précédent avec la même compagnie d'octobre 1975.

Le 28 juin 2006, la communauté d'agglomération, qui avait succédé au syndicat, signait avec la CER un nouveau contrat d'affermage, d'une durée de 12 ans avec prise d'effet au 19 août 2006. Ce contrat a défini de façon précise les relations entre l'autorité concédante et le délégataire. Cependant, quelques clauses mériteraient d'être mieux précisées ou revues :

- les annexes comprennent un programme prévisionnel de renouvellement détaillé. Selon les dispositions de l'article 30.3 du contrat, chaque année, à l'occasion de la remise du compte-rendu financier annuel, le fermier présente à l'ARA :

- le montant de la dotation annuelle au titre du renouvellement [...] et le montant des dépenses effectives de renouvellement de l'exercice concerné,
- un état des dotations et des dépenses effectives de renouvellement depuis l'entrée en vigueur du contrat,
- le calcul des soldes des dotations et des dépenses effectives.

La restitution des provisions non utilisées n'est envisagée qu'en fin de contrat. Celle-ci aurait pu être envisagée d'autre façon qui n'aurait pas laissé aussi longtemps les provisions non utilisées à la disposition du délégataire.

- l'admission en non valeur facturée à la collectivité ne peut être acceptée par l'ARA qu'après production par la CER de la preuve des diligences qu'elle a effectuées pour le recouvrement. L'ARA n'a pas fait préciser dans le contrat la nature de ces diligences, la référence à des textes de nature réglementaire ne lui paraissant pas très adaptée dans ce domaine.

La chambre considère que la nature de ces diligences pourrait être utilement précisée.

- Dans le compte rendu annuel d'exploitation (CAR), au moins deux postes mériteraient d'être plus détaillés :

- La garantie de continuité du service : 147 800 € figurent en 2007 au titre des charges relatives aux renouvellements. Selon la CER, « *cette rubrique correspond à la situation (renouvellement dit "fonctionnel") dans laquelle le délégataire est tenu de prendre à sa charge et à ses risques et périls l'ensemble des dépenses d'entretien, de réparation et de renouvellement des ouvrages nécessaires à la continuité du service. Ce poste ne se confond pas avec le fonds contractuel.* » Il serait nécessaire que la communauté d'agglomération sache exactement ce que recouvre cette charge, dans la mesure où elle est censée correspondre à des nécessités de continuité du service.

- Les charges de structure dénommées "contribution des services centraux et recherche" se sont élevées à 511 500 € en 2006 et à 503 500 en 2007, soit un montant inférieur à 10% de l'ensemble des charges.

Non détaillées dans le compte annuel de résultat, elles le sont dans son annexe ainsi qu'en a informé l'ARA. Le code général des collectivités territoriales, en son article R. 1411-7, précise que pour l'établissement de ce compte, l'imputation des charges s'effectue par affectation directe pour les charges directes et selon des critères internes issus de la comptabilité analytique ou selon une clé de répartition dont les modalités sont précisées dans le rapport pour les charges indirectes, notamment les charges de structure.

La chambre recommande à l'ARA de veiller au respect de cette obligation réglementaire.

## **6. LE BUDGET ANNEXE DES DECHETS**

L'élimination des déchets ménagers en Charente-Maritime ne fait pas l'objet d'une planification au niveau départemental. Par arrêté préfectoral du 2 février 1996, le département s'est doté d'un plan départemental d'élimination des déchets ménagers, mais celui-ci ne semble pas avoir été appliqué ni même avoir été partiellement mis en œuvre. Une tentative de révision a été entreprise en 2001 mais elle n'a pas abouti. Il ne subsiste donc, en 2009, que le plan de 1996 qui n'a pas été mis à exécution. Depuis la loi n° 2004-809 relative aux libertés et aux responsabilités locales, l'élaboration du plan d'élimination des déchets ménagers relève de l'initiative et de la responsabilité du président du conseil général.

En l'absence d'un plan départemental en application, la communauté d'agglomération a donc fait son affaire de façon autonome de l'élimination de ses déchets.

**6.1 La situation financière du budget annexe des déchets**

Le tableau ci-dessous retrace les principaux postes de dépenses et de recettes de ce budget :

années	2 003	2 004	2 005	2006	2 007	%07/03
<i>section d'exploitation</i>						
<b>total dépenses</b>	<b>10 141 219</b>	<b>9 693 745</b>	<b>11 578 130</b>	<b>11 791 120</b>	<b>13 609 118</b>	<b>+ 34,20%</b>
(dont 011)	9 876 832	9 222 193	8 150 950	7 943 142	9 191 277	
<i>avec contrat de service</i>	6 180 907	8 603 901	7 814 679	7 632 268	9 043 451	+ 46,31%
(dont 012)	223 420	332 956	469 377	500 801	554 694	
(dont c/65)	40 967	12 131	2 867 754	2 857 098	3 435 556	
<i>avec contribution SIL</i>			2 860 885	2 854 370	3 433 336	
	<b>2 003</b>	<b>2 004</b>	<b>2 005</b>	<b>2006</b>	<b>2 007</b>	<b>%07/03</b>
<b>total recettes</b>	<b>10 125 222</b>	<b>11 360 407</b>	<b>12 358 339</b>	<b>11 903 090</b>	<b>12 617 635</b>	<b>+ 24,64%</b>
(dont c/73) (*TEOM)	8 858 366	9 577 826	9 953 533	10 294 377	10 651 344	+ 20,24%
(dont c/74)	949 019	1 554 119	1 590 214	1 467 788	1 456 723	+ 53,50 %

(\*TEOM) : taxe d'enlèvement des ordures ménagères

La principale recette est la taxe d'enlèvement des ordures ménagères puisque, ainsi qu'en a fait part le président de l'ARA, la redevance spéciale d'enlèvement des déchets autres que ménagers aurait dû être instituée à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1993 et ne l'est toujours pas.

**Les dépenses**

L'évolution des dépenses de fonctionnement est marquée par une forte augmentation entre 2006 et 2007, du fait de l'augmentation des tonnages collectés, des nouveaux marchés de collecte et de traitement des déchets et de la contribution au syndicat intercommunal du littoral (SIL). En 2007, la section de fonctionnement accuse pour la première fois un déficit de 991 483 €, soit 7,86% de ses recettes. Le budget des déchets ménagers ne dégage donc plus de ressources propres pour autofinancer des investissements nouveaux.

En 2007, la contribution financière de l'ARA au SIL, qui incinère une partie de ses déchets, s'est élevée à 3 433 336,08 €; ce montant correspond à celui d'une phase transitoire pour le SIL, dans l'attente de la mise en marche de la nouvelle unité de traitement sur le site d'Echillais. Les premiers apports de la communauté d'agglomération ne répondaient pas à une nécessité absolue pour elle, mais permettaient plutôt au SIL de maintenir un tonnage suffisant pour assurer une combustion correcte du four. Lorsque le site sera en mesure de traiter la totalité des déchets de l'ARA, sa contribution augmentera très probablement, le régime particulier qui est le sien actuellement disparaissant. Dans cette perspective, il conviendrait que la communauté d'agglomération évalue, en accord avec le syndicat, ce que sera alors le montant de sa contribution financière.

Après une baisse en 2005 et 2006, le montant total des prestations de service, retracé dans le tableau ci-dessous, a connu une hausse très importante en 2007 :

En €

	2004	2005	2006	2007
Compte 611*	8 603 901,30	7 812 679,29	7 632 267,61	9 174 915,04

(source : comptes de gestion)

\*compte 611 : contrats de prestations de services avec des entreprises.

Comme la chambre l'a déjà évoqué, cette augmentation est en très grande partie liée à l'augmentation des tonnages collectés et en apports volontaires, ainsi qu'il ressort du tableau ci-dessous, et elle coïncide avec le renouvellement des marchés de la collecte.

*Evolution des tonnages collectés et triés :*

		2004	2005	2006	2007	Evolution en %
porte à porte et collecte des verres	OM	32 171,55	33 869,29	34 154,48	33 805,32	5%
	recyclables	5 022,55	5 324,44	5 596,84	6 016,64	20%
	déchets verts	7 906,21	5 415,78	6 067,98	6 755,37	-15%
	verre	5 235,35	5 619,72	5 848,56	5 063,14	-3%
déchetteries	<b>tout-venant</b>	4 154,40	3 230,93	4 032,16	7 247,12	<b>74%</b>
	bois	1 744,90	1 961,69	2 273,73	3 266,57	87%
	<b>déchets verts</b>	6 660,40	6 270,13	7 448,41	16 338,55	<b>145%</b>
	<b>gravats</b>	6 227,70	6 360,57	7 817,72	11 013,96	<b>77%</b>
	ferraille	901,50	1 099,11	1 055,20	1 214,94	35%
		<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>Evolution en %</b>
	carton	632,20	550,18	606,14	456,22	-28%
	DEE				122,14	
	total	70 656,76	69 701,84	<b>74 901,22</b>	<b>91 299,97</b>	29%

(source : le rapport annuel sur le prix et la qualité du service public d'élimination des déchets, 2007)

L'augmentation de ces tonnages, principalement en 2006 et 2007, concerne surtout les déchets verts en apports volontaires et les gravats. La collecte uniquement des ordures ménagères en porte à porte ainsi que celle du verre ont pour leur part enregistré une baisse. Ceci étant, la collecte en porte à porte en général (O.M., recyclables et déchets verts) a connu une légère hausse, environ 760 tonnes, entre 2006 et 2007.

## **6.2 Les marchés**

Jusqu'en 2007, une seule entreprise assurait la collecte des déchets ménagers sur l'agglomération ainsi que l'enlèvement des bennes dans les déchetteries. Son marché arrivant à expiration, la communauté d'agglomération a entrepris une refonte de sa collecte qui l'a conduite en juillet 2006 à lancer un appel d'offres ouvert intitulé "*Marché de collecte et de traitement des déchets ménagers de la communauté d'agglomération du pays royannais*", comprenant sept lots.

A l'issue de l'analyse des candidatures, la commission d'appel d'offres du 13 octobre 2006 a retenu les candidatures suivantes :

COVED : lots 1 à 7  
SURCA: lots 1, 2, 3, 5, 6 & 7  
NICOLLIN SAS : lots 1, 2, 4 & 7  
BLAN'CASS: lot 6  
PENA ENVIRONNEMENT: lot 6

Les critères annoncés dans le règlement de consultation étaient répartis en trois séries de choix, pour les lots 1 & 2, 3 à 6 et le lot 7. La somme de ces critères donnait un total de 100, avec, dans les trois cas, un très fort avantage donné aux critères économiques, 40/100 pour la première série, 50/100 pour la seconde série et 45/100 pour le lot 7.

La chambre considère que, dans l'ensemble, les motivations qui ont conduit la commission d'appel d'offres (CAO) à retenir tel ou tel attributaire ne sont pas toujours parfaitement cohérentes avec l'analyse des offres. La volonté de l'ARA de réaliser une analyse extrêmement fine et précise l'a conduite à établir des grilles pour certains lots beaucoup trop complexes, et à partir de critères si nombreux que, parfois, les résultats montrent la difficulté à faire ressortir clairement les motivations de ses décisions, comme l'illustrent les exemples suivants qui ne sont pas exhaustifs.

- Ainsi, pour le lot 2 (Collecte des points d'apport volontaire (PAV) verre, fourniture et enlèvement des bennes des déchetteries du pays royannais), après avoir souhaité retenir l'offre économiquement la plus avantageuse, l'ARA a finalement retenu l'offre la plus chère, même si l'écart entre les offres était minime, sans réussir à motiver ce choix en fonction des critères techniques qui représentaient pourtant 60% de l'ensemble des critères. Le choix de l'ARA est intervenu à l'issue de la troisième consultation, après un appel d'offres infructueux suivi d'un marché négocié donnant lieu à la demande d'une nouvelle proposition ; il aurait mérité d'être davantage et plus explicitement motivé.

Les efforts consentis par les deux sociétés candidates au marché entre l'appel d'offres initial et la phase finale du marché négocié ne les ont pas conduites à proposer des offres anormalement basses, et la société retenue semble avoir été cohérente dans ces trois propositions. Cependant la chambre considère que la modification des prix unitaires entre l'appel d'offres et le marché négocié est de nature à susciter quelques remarques.

En effet, si, à deux exceptions près, l'offre de la société non retenue est en baisse moyenne entre les deux consultations pour le marché négocié, celle de l'entreprise retenue présente des variations à la baisse mais aussi à la hausse. Ainsi, une prestation évaluée à 325 836 € sur une offre de 996 936 € en octobre 2006 a été ramenée à 113 111,64 € sur un marché de 918 825,56 € en février 2007, soit une différence en moins de 212 724 € (-66,30%) ; mais malgré cette baisse, sa dernière offre n'est au total inférieure que de 78 110 € ce qui signifie que le coût d'ensemble des autres prestations a été augmenté de 134 614 €

Pour la société, sa dernière proposition s'expliquerait par une meilleure optimisation de ses frais d'encadrement et des locaux grâce à l'attribution du lot 1 (collecte des déchets ménagers), et par une analyse plus fine de ses coûts. Celle-ci n'a cependant pas précisé ce qui l'avait conduite à proposer de relever d'autres postes à hauteur de 134 614 €

La chambre considère que la différence entre les offres faites à l'appel d'offres et ceux proposés au marché négocié n'a pas permis à la communauté d'agglomération d'être assurée que certaines réponses à l'appel d'offres étaient parfaitement ajustées à un calcul exact des coûts.

- Cette absence de motivation explicite, qui donne parfois une présentation contradictoire de la décision par rapport aux critères de choix et à l'analyse des offres est de nouveau évidente pour les lots 4 (traitement des gravats) et 5 (valorisation du bois de rebus et de démolition des déchetteries).

Il s'agit de deux marchés de moyenne importance, estimés respectivement à 156 000 € et 172 000 € par l'ARA, et pour lesquels le critère économique représentait 50% des critères pris en compte pour l'analyse des offres. Pour ces deux marchés, les entreprises retenues l'ont été *"du fait du prix proposé"* pour la première, et *"essentiellement en raison du prix proposé"* pour la deuxième, laissant ainsi entendre que le prix avait été le critère prépondérant retenu pour la décision sans expliquer la raison pour laquelle les critères techniques avaient été écartés, même si, dans les deux cas, la réponse des entreprises ne permettait pas d'en faire une analyse utile à la décision.

L'attribution du lot 7 (tri des sacs, broyage et stockage des déchets verts sur la plateforme de Grézac, transport et traitement des déchets verts du pays royannais), a mis en évidence la difficulté des services, pour certaines prestations, de proposer une estimation qui soit assez fiable pour asseoir une consultation.

L'appel d'offres a été déclaré infructueux car l'ensemble des offres n'était pas recevable, aucune d'elles notamment n'ayant apporté d'engagement sur la valorisation des déchets verts broyés. Au surplus, comme le soulignait le rapport, certains prix auraient mérité des vérifications auprès des entreprises.

Sur proposition de la commission d'appel d'offres, l'ARA a ensuite procédé par marché négocié, mais le marché n'a pu être conclu, une action en justice par la voie d'un référé précontractuel ayant abouti, ainsi que son président l'a fait savoir lors de l'audition qu'il avait sollicitée.

Prise par l'urgence de trouver impérativement un prestataire de services dans les plus brefs délais, l'objet du marché l'y contraignant, l'ARA a finalement choisi la procédure adaptée, en application de l'article 28 du code des marchés publics. Cette procédure a été rendue possible par l'éclatement du lot, en séparant le tri des sacs des autres prestations.

Le 31 mai 2007, l'ARA a signé, sans mise en concurrence préalable semble-t-il, directement avec l'une des sociétés qui avait répondu à l'appel d'offres, alors la plus disante économiquement, un marché d'une durée d'un an, pour le broyage et le stockage des déchets verts sur une plate forme, et le chargement des déchets verts broyés, pour un montant de 198 110,00 €HT, soit un prix unitaire de 18,01 €/la tonne de déchets broyés.

Un autre marché, ayant exactement le même objet et conclu selon la même procédure et les mêmes conditions économiques, a été signé le 5 mai 2008 avec la même entreprise pour une durée de quatre mois au terme desquels le syndicat intercommunal du littoral a repris le broyage des déchets verts.

Sur le marché de 2007, la communauté d'agglomération a réglé, et uniquement pour neuf mois, le règlement de trois mois n'ayant pu être retrouvé, 302 953 € soit 253 306 € HT. La prestation dépassait donc largement le montant du marché ainsi que le seuil de 206 000 € HT au-delà duquel la procédure adaptée n'était plus autorisée par le code des marchés publics.

Au titre du marché de quatre mois de 2008 (de mai à août), une somme de 143 387 € HT a été payée en règlement de ce marché, ce qui conduit à constater, qu'en année pleine, le montant des règlements aurait dépassé celui du marché.

D'autre part, en mai 2007, l'ARA, a passé un marché par procédure adaptée avec l'association A.V.E.C. Pays royannais pour l'ouverture des sacs des déchets verts, prestation initialement prévue dans le lot 7. Ce marché a été estimé dans l'acte d'engagement à 139 900 € hors taxe pour 5 000 tonnes par an, chiffre à priori lui aussi sous estimé, puisque 2 338 tonnes, soit 46,75% du marché, seront facturées au titre des seuls mois de juin, juillet et août.

Il semble que l'ensemble de ces marchés ait été contracté sur la base d'estimations qui ne se sont pas révélées fiables en cours d'exécution, même si, comme l'a fait remarquer l'ARA, il convient de tenir compte de l'adhésion de trois collectivités à l'ARA durant 2007.

## **7. LES AIRES D'ACCUEIL DES GENS DU VOYAGE**

L'ARA a réalisé en 2006 une aire d'accueil de 8 emplacements de 2 caravanes à Saujon, soit 16 caravanes, et dispose de deux aires de passage, l'une à Saint Sulpice (28 emplacements) et l'autre à Saujon (15 emplacements). Pour les grands rassemblements traditionnels ou occasionnels, elle contracte avec les agriculteurs la mise à disposition de terrains. L'aire d'accueil est réservée à des séjours d'une certaine durée, contrairement aux aires de passages qui répondent aux nécessités de séjours plus brefs, avec un taux de rotation beaucoup plus important. L'aménagement ainsi que les services de l'aire d'accueil sont donc, par voie de conséquence, plus importants que pour les aires de passage, et le coût par place est plus élevé.

La réalisation de l'aire d'accueil de Saujon a bénéficié de subventions de l'Etat (170 741 €), du département (12 320 €) et de la Caisse d'allocations familiales, en fonction du nombre de caravanes accueillies (133 € mensuels par caravane en 2007). Le coût total de fonctionnement de l'aire d'accueil de Saujon, des aires de passage de Saint Sulpice et Saujon et des aires de grand passage s'est élevé à 116 446 € en 2007, financés à hauteur de 26 430 € par la CAF et 10 866 € par les redevances des usagers.

Selon les données communiquées par l'ARA, la fréquentation de l'aire d'accueil se situe pour 2006 et 2007 aux alentours de 200 personnes. Celle des aires de passage est plus irrégulière. Le site de Saujon accueille peu de ménages, 40 en 2006 et 11 en 2007, mais respectivement 151 et 113 ménages pour celui de Saint Sulpice. Ceci étant le stationnement des caravanes des gens du voyage a pris en 2008 une ampleur considérable avec environ 400 caravanes, ampleur qui s'est considérablement accentuée en 2009, puisque ce n'est environ pas moins de 1 300 caravanes qui ont stationné sur l'aire de l'ARA cette année.

Les investissements de l'ARA jusqu'en 2007 ont été faibles et surtout très en deçà de ses prévisions. Si l'aire d'accueil de Saujon a été réalisée en 2005, pour environ 350 000 €, celle de Royan n'avait toujours pu faire l'objet d'un commencement d'exécution en 2007. Il en est de même des aires de passage qui avaient été provisionnées budgétairement dès 2006.

Les propositions et réalisations actuelles en matière d'aménagement de terrains d'accueil pour les gens du voyage ne répondent pas encore à l'ampleur des besoins constatés, alors qu'il s'agit d'une compétence dont l'ARA s'est dotée dès 2001. L'aire d'accueil existante à Royan n'est plus conforme aux normes techniques, et Saint Sulpice de Royan doit faire face, notamment en période estivale, à une fréquentation très soutenue.

Il appartient à l'ARA, avec l'aide de ses collectivités adhérentes, indispensable pour une compétence de cette nature, de se mettre en conformité avec l'ensemble des dispositions de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, modifiée principalement par les lois n° 2003-239 et 2007- 1822 des 18 mars 2003 et 24 décembre 2007.

\*\*\*\*\*

**ANNEXE 1**

**RAPPEL DE LA PROCEDURE**

---

L'ouverture du contrôle a été notifiée à l'ordonnateur en fonction ainsi qu'à l'ancien ordonnateur par lettre du 17 avril 2008.

L'entretien préalable prévu par le code des juridictions financières a eu lieu le 12 février 2009 avec l'ordonnateur en fonction, l'ancien ordonnateur n'ayant pu être joint.

Lors de sa séance du 20 mars 2003, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées à l'ordonnateur et à l'ancien ordonnateur le 13 mai 2009. Un extrait des observations les concernant a été adressé, à la même date, aux tiers mis en cause.

L'ordonnateur a adressé une réponse à la chambre le 16 juillet 2009. Les tiers mis en cause ont adressé une réponse à la chambre pour deux d'entre eux. La dernière réponse est parvenue à la chambre le 20 juillet 2009.

A sa demande, l'ordonnateur a été entendu par la chambre le 15 septembre 2009.

Lors de sa séance du 15 septembre 2009, la chambre a arrêté les observations définitives qui figurent dans le présent rapport.

\*\*\*\*\*

ANNEXE 2

Résultats budgétaires 2003-2007 de la communauté d'Agglomération Royan Atlantique :

En milliers d'euros

Résultat	2 003	2 004	2 005	2 006	2 007	03-07 en %
<b>compte Principal</b>						
<i>fonctionnement</i>						
recettes	16 201	17 217	16 932	18 851	19 768	22%
dépenses	13 758	13 588	14 859	17 718	15 427	12%
résultat	2 443	3 629	2 073	1 133	4 341	
<i>Investissement</i>						
recettes	1 356	3 983	2 433	1 291	2 286	69%
dépenses	1 611	3 933	1 588	2 299	1 832	14%
résultat	-255	50	845	-1 008	454	
<b>résultat</b>	<b>2 188</b>	<b>3 679</b>	<b>2 918</b>	<b>125</b>	<b>4 795</b>	
<b>Budget annexe - Assainissement</b>						
<i>fonctionnement</i>						
recettes	6 958	7 541	15 075	7 561	5 959	-14%
dépenses	3 746	3 709	4 095	4 083	4 327	16%
résultat	3 212	3 832	10 980	3 478	1 632	
<i>Investissement</i>						
recettes	8 957	10 148	10 314	17 749	9 129	2%
dépenses	10 533	7 600	15 020	8 453	10 503	0%
résultat	-1 576	2 548	-4 706	9 296	-1 374	
<b>résultat</b>	<b>1 636</b>	<b>6 380</b>	<b>6 274</b>	<b>12 774</b>	<b>258</b>	
<b>Budget annexe - déchets</b>						
<i>fonctionnement</i>						
recettes	10 128	11 360	12 358	11 903	12 618	25%
dépenses	10 593	10 371	12 028	11 791	13 748	30%
résultat	-465	989	330	112	-1 130	
<i>Investissement</i>						
recettes	2 531	2 672	503	703	706	-72%
dépenses	1 511	2 240	751	609	461	-69%
résultat	1 020	432	-248	94	245	
<b>résultat</b>	<b>555</b>	<b>1 421</b>	<b>82</b>	<b>206</b>	<b>885</b>	

Résultat	2 003	2 004	2 005	2 006	2 007	03-07 en %
<b>Budget annexe - ZAC</b>						
<i>fonctionnement</i>						
recettes	377	510	542	952	664	76%
dépenses	313	339	380	778	1 196	282%
résultat	64	171	162	174	- 532	
<i>Investissement</i>						
recettes	444	363	1 836	299	1 029	132%
dépenses	599	624	1 208	1 161	963	61%
résultat	-155	-261	628	-862	66	
<b>résultat</b>	<b>-91</b>	<b>-90</b>	<b>790</b>	<b>-688</b>	<b>-466</b>	
<b>Budget annexe - centrale de réservation</b>			<b>Budget annexe - logement de loisir social</b>			
<i>fonctionnement</i>						
recettes			800	241	263	
dépenses			68	180	178	
résultat	0		732	61	85	
<i>Investissement</i>						
recettes			1 309	1 055	217	
dépenses			738	581	99	
résultat	0		571	474	119	
<b>résultat</b>	<b>0</b>		<b>1 303</b>	<b>535</b>	<b>204</b>	
<b>Budget annexe - transport urbain</b>						
<i>fonctionnement</i>						
recettes			471	639	1 267	
dépenses			110	482	683	
résultat			361	157	584	
<i>Investissement</i>						
recettes			650	251	132	
dépenses			0	897	130	
résultat			650	-646	2	
<b>résultat</b>			<b>1 011</b>	<b>-489</b>	<b>586</b>	
<b>RESULTAT TOTAL</b>	<b>4 288</b>	<b>11 390</b>	<b>12 378</b>	<b>12 463</b>	<b>4 492</b>	<b>5%</b>

(source : comptes de gestion)

Réponse du Président de l'Agglomération Royan Atlantique (\*)