



Le président

Bordeaux, le 5 octobre 2022

à

Dossier suivi par :
Corinne Thomas, greffière de la 3^{ème} section
T. 05 56 56 47 00
Mél. : na-greffe@crtc.ccomptes.fr
Nos références à rappeler KSP GD220402 CRC
Contrôle n° 2021-0098

Objet : notification du rapport d'observations définitives relatif au
contrôle des comptes et de la gestion de la communauté
d'agglomération Royan Atlantique

Monsieur Vincent Barraud
Président de la communauté d'agglomération
Royan Atlantique
107 avenue de Rochefort

17201 ROYAN
v.barraud@agglo-royan.fr

Envoi dématérialisé avec accusé de réception
(Article R. 241-9 du code des juridictions financières)

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion de la communauté d'agglomération Royan Atlantique concernant les exercices 2016 et suivants ainsi que la réponse qui y a été apportée.

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

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

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

Conformément à l'article L. 243-8 du code précité, le présent rapport d'observations définitives sera transmis par la chambre, dès sa présentation à votre assemblée délibérante, aux maires des communes membres, qui inscriront son examen à l'ordre du jour du plus proche conseil municipal.

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

.../...

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

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

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



Pour le président et par délégation, la vice-présidente
Clotilde Pézerat-Santoni
conseillère référendaire à la Cour des comptes



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DE ROYAN-ATLANTIQUE (Département de la Charente-Maritime)

Exercices 2016 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 12 juillet 2022.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS.....	5
INTRODUCTION.....	6
<u>1 PRÉSENTATION DE LA CARA ET DE SA GOUVERNANCE</u>	<u>7</u>
1.1 L'ABSENCE DE PROJET DE TERRITOIRE : LES COMMUNES SANS CADRE D'ACTION PARTAGÉ.....	8
1.2 UNE MUTUALISATION À CONFORTER : UN SCHÉMA DE MUTUALISATION DE SERVICES ENTRE LA CARA ET LES COMMUNES MEMBRES	9
1.3 LA REDÉFINITION DES MÉCANISMES DE SOLIDARITÉ ENTRE LES COMMUNES GRÂCE AU PACTE FINANCIER DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION	11
1.4 UN MOINDRE ENGAGEMENT DE L'INTERCOMMUNALITÉ DANS LA POLITIQUE DE L'HABITAT....	11
1.4.1 L'ABSENCE D'UN PROGRAMME LOCAL DE L'HABITAT.....	11
1.4.2 L'ABSENCE D'OPTION POUR LES DÉLÉGATIONS DES AIDES À LA PIERRE	12
1.5 LA GOUVERNANCE DES SERVICES : UNE FORMALISATION SOUHAITABLE DU TRAVAIL EN « MODE PROJET ».....	13
1.6 QUELQUES POINTS D'ATTENTION POUR LA POLITIQUE DES RESSOURCES HUMAINES DE LA CARA	14
1.7 LA PRÉVENTION DES CONFLITS D'INTÉRÊTS ET DES SITUATIONS DE CONSEILLER INTÉRESSÉ...	16
<u>2 LA GESTION DU RISQUE MARITIME</u>	<u>17</u>
2.1 LA PRISE EN COMPTE DU RISQUE INONDATION.....	17
2.1.1 LA CONVENTION CADRE PASSÉE AVEC LE DÉPARTEMENT POUR LE RISQUE INONDATIONS DONT LA SUBMERSION MARINE	17
2.1.2 LA PRISE EN COMPTE DANS LE PLAN PLURIANNUEL D'INVESTISSEMENT DES PROGRAMMES CONCERNANT LE RISQUE INONDATIONS ET PLUS LARGEMENT L'ENSEMBLE DE LA COMPÉTENCE GEMAPI	18
2.2 LA NÉCESSAIRE DÉTERMINATION PRÉALABLE DE LA STRATÉGIE LOCALE CONCERNANT L'ÉROSION MARITIME ET LE RECU DE CÔTE	19
<u>3 LA QUALITÉ DE L'INFORMATION FINANCIÈRE ET COMPTABLE</u>	<u>20</u>
3.1 LA PRODUCTION ET LA TENUE DES DOCUMENTS BUDGÉTAIRES	20
3.1.1 LA GOUVERNANCE COMPTABLE.....	20
3.1.2 LA PRÉSENTATION ET LA PUBLICITÉ DES BUDGETS.....	24
3.1.3 L'EXÉCUTION DES BUDGETS	27
3.2 LA FIABILITÉ DES COMPTES.....	31
3.2.1 UNE CONNAISSANCE ET UN SUIVI DE L'ACTIF IMMOBILISÉ À AMÉLIORER.....	31
3.2.2 LES OPÉRATIONS DE RÉGULARISATION DE FIN D'EXERCICE	34
3.2.3 LES OPÉRATIONS À CLASSER OU À RÉGULARISER	35
3.2.4 LES RESTES À RECOUVRER ET L'ABSENCE DE PROVISIONNEMENT POUR DÉPRÉCIATION DES COMPTES DE TIERS.....	36
3.2.5 DES RÉGIES D'AVANCES ET DE RECETTES NON CONTRÔLÉES PAR LA COLLECTIVITÉ.....	37
<u>4 LA SITUATION FINANCIÈRE.....</u>	<u>38</u>

4.1	L'ANALYSE FINANCIÈRE CONSOLIDÉE	38
4.2	L'ANALYSE FINANCIÈRE DU BUDGET PRINCIPAL.....	40
4.2.1	UNE PERFORMANCE FINANCIÈRE ET UNE SITUATION BILANCIELLE SATISFAISANTE SUR LA PÉRIODE 2016 À 2020.....	40
4.2.2	LE RISQUE DE DÉRAPAGE BUDGÉTAIRE MIS EN EXERGUE PAR LES BUDGETS PRÉVISIONNELS DE FONCTIONNEMENT DES SERVICES EN 2021.....	46
4.2.3	L'ANALYSE PROSPECTIVE FINANCIÈRE APPELLE À LA VIGILANCE.....	48
4.3	LE BUDGET ANNEXE « GESTION DES DÉCHETS » ET SON ÉQUILIBRE.....	51
4.3.1	UNE FISCALITÉ EN DIMINUTION DEPUIS 10 ANS	51
4.3.2	LES AUTRES PISTES POUR RESTAURER L'ÉQUILIBRE DU BUDGET ANNEXE	52
4.4	LES BUDGETS ANNEXES DES ACTIVITÉS INDUSTRIELLES ET COMMERCIALES	56
4.4.1	LE BUDGET ANNEXE « TRANSPORTS URBAINS »	56
4.4.2	LE BUDGET ANNEXE « ASSAINISSEMENT ».....	60
	Annexes.....	62

SYNTHÈSE

La gouvernance de l'intercommunalité

Constituée de 33 communes pour 82 420 habitants, la communauté d'agglomération de Royan-Atlantique (CARA) s'appuie sur une longue expérience de l'intercommunalité. Royan, sa ville-centre, concentre 23 % des habitants du territoire communautaire. 22 de ses communes sont situées sur le littoral atlantique, l'estuaire de la Gironde ou l'estuaire de la Seudre. Malgré l'hétérogénéité des profils de ses communes membres, l'adoption d'un projet de territoire permettrait une meilleure intégration de l'ensemble des collectivités autour d'un document et d'actions communes. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la CARA indique avoir décidé d'en réaliser un à compter de la rentrée 2022. Simultanément, la CARA, en s'appuyant sur son pacte de gouvernance pourrait conforter les mutualisations existantes avec ses communes membres en adoptant un schéma de mutualisation des services et en rédigeant des rapports sur les mutualisations à engager et les actions à mettre en œuvre.

Les compétences : gestion du risque maritime et politique de l'habitat

La CARA a entrepris une consultation depuis janvier 2022 pour définir sa stratégie locale de gestion de la bande côtière et de son érosion. La CARA a également passé avec le département de la Charente-Maritime une convention cadre relative à la maîtrise d'ouvrage des études et des travaux de protection contre la submersion marine et les inondations qui, compte tenu de l'importance des investissements à y consacrer, est intégrée depuis 2021 dans son plan pluriannuel d'investissement.

De plus, l'absence de plan local de l'habitat entraîne un retard dans la mise en œuvre de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, et une couverture seulement partielle de l'ensemble des thématiques comprises dans la compétence obligatoire de la politique de l'habitat, notamment en matière d'habitat social.

Qualité de l'information financière et comptable et fiabilité des comptes

Si l'information financière et comptable de la CARA à destination des membres de son organe délibérant et des citoyens est de qualité, divers axes de perfectionnement ont été identifiés comme l'enrichissement du rapport d'orientations budgétaires en y intégrant une présentation des engagements pluriannuels, la rédaction d'un règlement budgétaire et financier, la concordance entre les annexes budgétaires et le compte de gestion, la diffusion des informations concernant les organismes percevant une aide supérieure au seuil de 23 000 € et en complétant systématiquement l'actuel plan pluriannuel d'investissement des coûts de fonctionnement estimés pour chaque projet important.

S'agissant de la tenue des comptes, quelques anomalies qui ont peu d'impact sur la fiabilité des comptes doivent être corrigées. Ainsi, il convient de « toiler » le compte 23 « immobilisation en cours », procéder au rattachement des charges et des produits à l'exercice des « opérations à classer ou à régulariser » et contrôler sur place les régies. Toutefois, l'écart significatif entre l'inventaire tenu par l'ordonnateur et l'état de l'actif, tenu par le comptable

public, plus de 5 M€, ne permet pas d'avoir une image fidèle de l'actif de la communauté d'agglomération. La CARA a indiqué s'engager dans un travail de fiabilisation avec le comptable.

La situation financière

Il est constaté une performance financière du budget principal et une situation bilancielle satisfaisantes sur la période 2016 à 2020, en raison d'un différentiel favorable entre l'augmentation des produits de gestion (+ 12 % par an) et celle des charges de gestion (+ 8,9 %), malgré une réduction de la part relative des ressources institutionnelles qui baissent de 33 %. Sur la période sous revue, malgré une annuité en capital de la dette qui a progressé de 14 %, la CARA dispose d'un autofinancement net satisfaisant, contribuant au financement de sa politique d'investissement.

La trésorerie nette du budget principal s'élève en moyenne annuelle à 12 M€. C'est la trésorerie pléthorique du budget annexe « assainissement » qui, sur toute la période, contribue à cette aisance financière. Elle découle, comme la chambre l'avait déjà signalé dans son précédent rapport, d'une mauvaise évaluation des recettes prélevées sur les contribuables par rapport aux dépenses, qu'une mise en œuvre de son schéma directeur de l'assainissement devrait rectifier.

Au cours de la période, l'encours de la dette a augmenté de 54 % passant de 1,9 M€ au 31 décembre 2016 à 10,5 M€ au 31 décembre 2020. Avec une capacité de désendettement d'environ 1,4 année au 31 décembre 2020, la CARA se situe largement au-dessous du seuil d'alerte de 12 années fixé pour le bloc communal par l'article 29 de la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

Les budgets annexes « gestion des déchets » et « transports urbains »

Le budget annexe « Gestion des déchets » présente un déficit à compter de 2019. Pour un retour à l'équilibre, la CARA pourrait diminuer les dépenses en réorganisant la collecte des déchets ou augmenter les ressources fiscales par le biais des taux de TEOM.

La CARA a acté une hausse de la fiscalité pour l'exercice 2022. Cette mesure se traduit par une augmentation des taux de TEOM de 7,03 %, et permet ainsi, en tenant compte de la revalorisation des bases, de générer un produit complémentaire prévisionnel d'1 M€.

Grâce à l'instauration d'un système de comptabilité analytique, la CARA pourra identifier de nouveaux financements ou objectifs pour garantir la soutenabilité de ce budget annexe. De même, l'usage de la fiscalité incitative pourrait permettre d'encourager des comportements minimisant la production de déchets, d'élargir les financements de ce budget et de poursuivre la diminution du poids collecté de déchets depuis 2016.

La chambre régionale des comptes constate un déséquilibre structurel du budget annexe « transports urbains » (c'est-à-dire le réseau Cara'bus) impliquant le soutien du budget principal, faute d'augmentation des recettes. La dette à hauteur de 1,7 M€ en 2016 a été multipliée par plus de deux en quatre ans pour atteindre 3,7 M€ en 2020. La capacité de désendettement s'est stabilisée à 5,7 années après un pic de 21 années en 2019. L'amélioration constatée en 2020 n'est qu'artificielle puisqu'obtenue grâce à la subvention d'équilibre du budget principal. En tout état de cause, le déséquilibre chronique de ce budget annexe doit amener la CARA à réaliser des arbitrages dans cette offre de transports. La CARA a indiqué dans sa réponse qu'elle allait réaliser un bilan de sa délégation de service public en 2023.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : mettre en place un projet de territoire avec des fiches actions permettant aux communes de disposer d'un horizon commun.

[En cours de mise en œuvre]

Recommandation n° 2 : adopter un programme local de l'habitat dans un souci de plein exercice de la compétence de la politique de l'habitat.

[En cours de mise en œuvre]

Recommandation n° 3 : mettre en concordance l'inventaire et l'état de l'actif, en lien avec le comptable public, conformément à l'instruction budgétaire et comptable M57.

[En cours de mise en œuvre]

Recommandation n° 4 : provisionner les créances présentant des risques avérés tel que prévu par l'article R. 2321-2 du CGCT.

[Mise en œuvre]

Recommandation n° 5 : procéder à des contrôles réguliers sur pièces et sur place des régies d'avances et de recettes.

[Non mise en œuvre]

Recommandation n° 6 : présenter à l'assemblée délibérante les objectifs stratégiques de la politique des déchets en les quantifiant.

[En cours de mise en œuvre]

Recommandation n° 7 : présenter un bilan de l'offre de transport à l'assemblée délibérante.

[En cours de mise en œuvre]

Recommandation n° 8 : mettre en œuvre le schéma directeur de l'assainissement.

[En cours de mise en œuvre]

INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion de la communauté d'agglomération de Royan-Atlantique (CARA) depuis 2016 a été effectué dans le cadre du programme 2021 de la chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine.

L'ouverture du contrôle a été notifiée à Monsieur Vincent Barraud, président de la CARA depuis le 17 juillet 2020, par lettre du 22 septembre 2021, et à son prédécesseur Monsieur Jean-Pierre Tallieu par lettre du 22 septembre 2021.

Un entretien de début de contrôle s'est déroulé le 14 octobre 2021 avec le président. Un entretien téléphonique de début de contrôle a également été réalisé avec son prédécesseur, le 2 novembre 2021.

L'entretien de fin d'instruction, prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, a eu lieu le 9 février 2022, avec Monsieur Vincent Barraud. Cet entretien s'est également tenu par visio-conférence avec Monsieur Jean-Pierre Tallieu, le 7 février 2022.

La chambre a reçu dans le cadre de sa procédure contradictoire les réponses de l'ordonnateur actuel adressées par courrier du 20 mai 2022, enregistrées au greffe les 20 et 23 mai 2022. Destinataire d'un extrait, l'ordonnateur précédent n'a pas transmis de réponse.

Une communication administrative a été adressée au comptable public qui a répondu par lettre du 21 juin 2022.

Lors de sa séance du 12 juillet 2022, la chambre régionale des comptes a formulé les observations définitives qui figurent au présent rapport.

1 PRÉSENTATION DE LA CARA ET DE SA GOUVERNANCE

Créée en 1968 sous la forme d'un syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVOM), puis transformée en communauté de communes en 1995 et en communauté d'agglomération en 2001, l'agglomération royannaise s'appuie sur une longue expérience de l'intercommunalité.

Territoire d'une superficie de 604 km² avec ses 107 km de côtes, la CARA, comptabilise 82 420 habitants permanents au 1^{er} janvier 2020 (population municipale selon l'Insee). Parmi les 33 communes qui constituent le territoire, 14 ont plus de 2 000 habitants, une a plus de 15 000 habitants et 22 sont situées sur le littoral atlantique, l'estuaire de la Gironde ou l'estuaire de la Seudre. Territoire très touristique, 115 établissements d'hôtellerie de plein air (HPA) sont répertoriés. La population présente sur le territoire peut tripler en juillet-août et atteindre plus de 200 000 personnes.



La CARA se présente comme un territoire dynamique et attractif, avec une croissance démographique supérieure à la moyenne régionale, mais confrontée à un vieillissement marqué, notamment en raison du fait que le littoral attire particulièrement les retraités et les actifs en fin de carrière. Ainsi, dans la CARA, quatre résidents sur dix sont âgés de 65 ans et plus.

La zone d'emploi de Royan connaît un taux de chômage supérieur au taux régional. Il a augmenté de 10,2 % en 2013 à 11,2 % en 2018, supérieur de 1,8 point par rapport à la Nouvelle-Aquitaine. En raison de la forte présence d'une population âgée, près de trois personnes sur dix sont inactives. Parmi les actifs de plus de 15 ans, les employés sont les plus nombreux (33,6 %). Ils sont surreprésentés par rapport au niveau régional, comme les artisans, commerçants et chefs d'entreprise. Les cadres et professions intellectuelles supérieures constituent 9 % des actifs, 14 % à l'échelle de la région. Le tertiaire rassemble plus des trois quarts des emplois de la CARA.

1.1 L'absence de projet de territoire : les communes sans cadre d'action partagé

L'article 25 de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire prévoit l'élaboration d'un projet de territoire communautaire pour les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), qui, comme la CARA, appartiennent à une aire urbaine comptant au moins 50 000 habitants avec une ou plusieurs communes centres de plus de 15 000 habitants et sont compétents en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique. Ce projet, qui peut recevoir différentes dénominations, doit permettre à l'agglomération de déterminer ses orientations « *en matière de développement économique et de cohésion sociale, d'aménagement et d'urbanisme, de transport et de logement, de politique de la ville, de politique de l'environnement et de gestion des ressources* » ainsi que les mesures permettant de mettre en œuvre ces orientations.

Si la CARA s'est dotée d'un pacte de gouvernance par la délibération du 31 mai 2021 dans le but de mieux associer les maires aux politiques publiques qu'elle mène, il n'existe pas formellement de projet de territoire.

Un travail préliminaire à un projet de territoire avait été réalisé en 2019 préalablement à la révision du schéma de cohérence territoriale (SCoT, délibération du conseil communautaire du 27 mai 2016). L'assemblée délibérante a adopté par une délibération du 11 octobre 2019 un projet d'aménagement et de développement durables (PADD). Les services de l'ordonnateur précisent que l'adoption d'un projet de territoire n'est pas à l'ordre du jour de la présente mandature, ils se réfèrent au PADD de 2019 comme actuel projet de territoire. L'article L. 151-5 du code de l'urbanisme précise ce que définit le PADD : « *1° Les orientations générales des politiques d'aménagement, d'équipement, d'urbanisme, de paysage, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, et de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques ; 2° Les orientations générales concernant l'habitat, les transports et les déplacements, les réseaux d'énergie, le développement des communications numériques, l'équipement commercial, le développement économique et les loisirs, retenues pour l'ensemble de l'établissement public de coopération intercommunale ou de la commune. Pour la réalisation des objectifs de réduction d'artificialisation des sols mentionnés aux articles L. 141-3 et L. 141-8 ou, en l'absence de schéma de cohérence territoriale, en prenant en compte les objectifs mentionnés à la seconde phrase du deuxième alinéa de l'article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales, ou en étant compatible avec les objectifs mentionnés au quatrième alinéa du 1 de l'article L. 4424-9 du même code, à la seconde phrase du troisième alinéa de l'article L. 4433-7 dudit code ou au dernier alinéa de l'article L. 123-1 du présent code, et en cohérence avec le diagnostic établi en application de l'article L. 151-4, le projet d'aménagement et de développement durables fixe des objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain* ».

L'absence de réflexion autour d'un nouveau projet de territoire avec une nouvelle mandature met en avant les difficultés pour la CARA d'animer un projet rassemblant les communes du territoire. Cette absence pourrait être préjudiciable pour l'ensemble des collectivités privées des opportunités offertes par la coordination et la coopération à l'échelle de la CARA. En effet, le projet de territoire va au-delà de la définition d'orientations à la différence du PADD qui n'a qu'une visée stratégique et moins opérationnelle. En effet, le projet de territoire doit prévoir aussi des fiches actions et leur mise en œuvre.

L'adoption d'un projet de territoire permettrait de fédérer l'ensemble des communes autour d'un projet et surtout d'actions communes. Elle permettrait de les associer malgré l'hétérogénéité des profils des communes membres de la communauté d'agglomération, hétérogénéité du territoire qui avait déjà été soulignée dans le précédent rapport de la chambre de 2016.

Recommandation n° 1 : mettre en place un projet de territoire avec des fiches actions permettant aux communes de disposer d'un horizon commun.

L'ordonnateur a précisé dans sa réponse que bien que le projet de territoire ne constitue pas une obligation légale, la présidence de la CARA a décidé de porter un nouveau projet de territoire, « *conséquence de l'important renouvellement des élus communautaires et de la nécessité de formaliser des réflexions et des orientations de politiques publiques partagées* ».

La méthode envisagée sera celle de la co-construction et débutera mi-septembre 2022.

1.2 Une mutualisation à conforter : un schéma de mutualisation de services entre la CARA et les communes membres

La CARA ne s'est pas dotée d'un schéma de mutualisation et n'a pas établi de rapport relatif aux mutualisations de services assorti d'un tel schéma. Même si son caractère obligatoire a été supprimé par la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, ce schéma reste le meilleur indicateur du niveau d'intégration communautaire et du dynamisme d'une intercommunalité.

L'article L. 5211-39-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) dispose qu'« *afin d'assurer une meilleure organisation des services, dans l'année qui suit chaque renouvellement général des conseils municipaux, le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre établit un rapport relatif aux mutualisations de services entre les services de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et ceux des communes membres. Ce rapport comporte un projet de schéma de mutualisation des services à mettre en œuvre pendant la durée du mandat. (...) / Le rapport est transmis pour avis à chacun des conseils municipaux des communes membres. (...) / Le projet de schéma est approuvé par délibération de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. (...) / Chaque année, lors du débat d'orientation budgétaire ou, à défaut, lors du vote du budget, l'avancement du schéma de mutualisation fait l'objet d'une communication du président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre à son organe délibérant* ».

La CARA a évoqué ses orientations en matière de mutualisation de services dans le pacte de gouvernance. Il existe également une mutualisation de projet conduisant à une mutualisation d'agents de différentes communes avec ceux de la CARA, depuis le 1^{er} janvier 2017, dans le cadre de la gestion des zones d'activités économiques, compétence des EPCI depuis la loi du 7 août 2015 portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République dite loi NOTRe.

En effet, le pacte de gouvernance, adopté le 31 mai 2021 par une délibération de l'assemblée délibérante, précise que l'intercommunalité est un « *outil d'optimisation des ressources du territoire* ». Le pacte souligne les apports de la mutualisation essentiellement en termes de gain budgétaire, d'un meilleur usage du matériel et des équipements, mais aussi de partage d'idées et de dynamique.

En outre, le pacte de gouvernance précise trois orientations possibles en termes de mutualisation :

- les mutualisations concernant l'organisation des services ou les modes de travail (groupements de commandes, application du droit des sols, convention d'entretien et de gestion, aide au développement de l'offre de services d'accueil des 0-18 ans, accompagnement spécifique des publics en difficulté, actions aidant à lutter contre la précarité et l'exclusion) ;
- les mutualisations en matière d'ingénierie, conseil et assistance (programme européen « *leader* », conseil en énergie partagée, plateforme de services, SIG) ;
- les bonnes pratiques de partage d'expertise et d'expérience – la coopération (contrat de ville, interventions périscolaires, plan « Plage Territorial », observatoire social du territoire, mise à disposition de ressources, coopération culturelle et événementielle...).

La mutualisation de services entre la CARA et les communes nécessite préalablement de cibler les différents domaines de coopération possible et d'analyser les effectifs à affecter. Un premier champ métier qui pourrait faire l'objet d'une mutualisation concerne les services informatiques. Les métiers de l'entretien du patrimoine et de la logistique pourraient également faire l'objet d'une mutualisation, mais cela nécessiterait préalablement la réalisation d'un inventaire du patrimoine des communes et de la CARA.

Concernant la direction des systèmes d'information (DSI), seul le système d'information géographique (SIG) est mentionné dans le pacte de gouvernance. Dès 2002, le SIG a fait l'objet d'une mutualisation avec les services DSI et ceux du conseil départemental. En 2018, le conseil communautaire a pris une délibération autorisant le président de la CARA à signer des conventions cadres avec les communes membres portant sur les services relatifs au SIG et à l'urbanisme, sur la base d'un catalogue de services. Fin 2021, 25 communes avaient signé la convention sur le SIG et la commune de Talmont était en train de procéder à sa signature. Cette mutualisation se concrétise par un contact régulier, plusieurs fois par an, entre la DSI et les services des communes au travers des commissions « systèmes d'information et aménagement numérique ». C'est à cette occasion que la DSI peut répertorier les besoins et souhaits des communes en termes de mutualisation. L'année 2022 devrait, d'après les services de l'ordonnateur, permettre d'étendre le catalogue de services au-delà du SIG, sans que l'assemblée délibérante ne se soit prononcée sur ce sujet.

Si le pacte de gouvernance démontre la volonté politique de développer la mutualisation des services entre la CARA et les communes membres, en détaillant les bénéfices à en tirer et les orientations à prendre, il reste à la CARA d'étendre cette mutualisation en cours sur le SIG et d'approfondir dans d'autres domaines, coopérations et synergies.

La chambre régionale des comptes ne verrait que des avantages à ce que la CARA adopte un schéma de mutualisation des services qui, même facultatif depuis 2019, lui permettra la mise en œuvre des orientations prévues dans le pacte de gouvernance. Elle pourrait également le compléter de rapports, à présenter à son assemblée délibérante, sur les mutualisations à engager et les actions à mettre en œuvre.

1.3 La redéfinition des mécanismes de solidarité entre les communes grâce au pacte financier de la communauté d'agglomération

La loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion sociale a créé le pacte financier et fiscal pour formaliser les relations entre les communes et leur EPCI. La loi prévoit en effet l'obligation de son édicition pour les communautés signataires d'un contrat de ville. Or, la CARA a signé, avec la ville de Royan, un contrat de ville, le 25 septembre 2015.

En conséquence, la CARA s'est dotée d'un pacte financier et fiscal (PFF), le 5 septembre 2016, pour formaliser ses relations financières avec ses communes membres. L'ordonnateur a procédé à une réflexion autour de l'évolution du pacte, en 2021, qui a été adopté en conseil communautaire, à l'unanimité, le 22 novembre 2021. Le pacte *« n'est que le point de départ d'un dialogue financier continu »*. Il comporte des évolutions en matière de péréquation avec l'objectif de *« conforter les visions de la solidarité »*, il intègre donc la mise en place d'attribution de compensation, dotation de solidarité communautaire et des fonds de concours. Il a vocation à compenser les écarts de richesse et s'inscrit dans une logique de redistribution et de consolidation de la solidarité territoriale. Plus largement, le PFF apporte de la lisibilité dans un contexte d'imbrication croissante entre communes et communauté, conduisant parfois à *« un empilement »* de dispositifs, de conventions, que le PFF vient clarifier.

En outre, l'adoption de cet outil de gouvernance devrait faire avancer la collectivité sur d'autres chantiers, comme la mutualisation des services communaux et communautaires. Le document du pacte financier définit sa visée : *« établir des dispositifs de concertations en continu, au niveau politique et administratif, afin de faire du domaine financier un champ privilégié du dialogue au sein de la communauté »*.

1.4 Un moindre engagement de l'intercommunalité dans la politique de l'habitat

1.4.1 L'absence d'un programme local de l'habitat

La loi portant modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite loi MAPTAM) du 27 janvier 2014, et la loi « accès au logement et urbanisme rénové » (dite loi ALUR) du 24 mars 2014 et la loi NOTRÉ du 7 août 2015 ont conféré aux EPCI un rôle majeur en matière de définition et de mise en œuvre de la politique de l'habitat.

En l'espèce, l'EPCI étant une communauté d'agglomération, la politique relative au logement et à l'habitat relève d'une compétence obligatoire en vertu de l'article L. 5216-5 3° du CGCT qui liste de manière exhaustive les actions relevant de cette structure intercommunale. Pour mettre en œuvre cette compétence, les communautés d'agglomération peuvent recourir à différents outils. Le premier outil, obligatoire, le programme local de l'habitat (PLH) est un outil de programmation et de planification, prévu par l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitat (CCH) : *« Le programme local de l'habitat définit, pour une durée de six ans, les objectifs et les principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logements et en hébergement, à favoriser le renouvellement urbain et la mixité sociale et à améliorer la performance énergétique de l'habitat et l'accessibilité du cadre bâti aux personnes handicapées en assurant entre les communes et entre les quartiers d'une même commune une répartition équilibrée et diversifiée de*

l'offre de logements ». Le second outil créé par l'article 97 de la loi ALUR, la conférence intercommunale du logement (CIL) constitue un organe d'orientation de cette politique.

La CARA a disposé d'un PLH sur la période 2008 à 2013, PLH prorogé par délibération du conseil communautaire jusqu'à l'adoption d'un nouveau PLH. Néanmoins, si un travail de réflexion a été mené en 2014, il n'a pas abouti à l'adoption d'un nouveau PLH. Ainsi, depuis 2014, la collectivité mène une politique sans outil de planification, au détriment de la cohérence et donc des résultats de la politique de l'habitat. L'ordonnateur précise que les élus ont acté en 2021 l'intérêt à relancer son élaboration en 2022. Si la CARA ne dispose pas de PLH, elle dispose toutefois, depuis 2021, d'une CIL témoignant de sa volonté de construire une politique de l'habitat autour d'orientations identifiées, instance obligatoire depuis janvier 2020.

Malgré l'absence de PLH, la CARA met en œuvre différentes actions pour faire usage de ces compétences dans le cadre de la politique de l'habitat. Ainsi, elle propose un accompagnement des bailleurs et des propriétaires pour l'amélioration des logements en matière énergétique, notamment pour les revenus les plus modestes à hauteur de 2 293 600 €¹. Parallèlement, l'ordonnateur précise que la CARA a engagé un travail de réflexion pour aboutir à la rédaction d'un programme d'intérêt général (PIG) avec la commande d'une étude préalable, l'objectif de ce programme étant de bénéficier des subventions pour l'amélioration de l'habitat accordées par l'agence nationale de l'habitat (ANAH) pour ce faire. Les réponses de l'ordonnateur témoignent d'une volonté d'améliorer l'habitat sur le territoire de la CARA. L'absence de document de planification entraîne cependant des lacunes dans le cadre de la compétence obligatoire de la politique de l'habitat, notamment en matière d'habitat social.

Recommandation n° 2 : adopter un programme local de l'habitat dans un souci de plein exercice de la compétence de la politique de l'habitat.

L'ordonnateur a précisé dans sa réponse que *« l'élaboration du Programme Local de l'Habitat a été inscrit au budget 2022. Les élus ont prévu une enveloppe budgétaire de 100 000 € pour lancer les études nécessaires à son élaboration. La note stratégique d'élaboration du futur PLH sera débattue avec les membres de la commission Habitat et Urbanisme fin du second trimestre, afin de préparer le dossier de consultation des entreprises au troisième trimestre, et pouvoir retenir le bureau d'étude pour fin 2022 »*.

1.4.2 L'absence d'option pour les délégations des aides à la pierre

La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales prévoit un dispositif de délégation des compétences de l'État vers les collectivités locales des aides à la pierre notamment pour un meilleur équilibre territorial dans la production de logements sociaux. L'article 122 de la loi ALUR prévoit les conditions et la nature des aides déléguées, il est repris à l'article L. 301-5-1 du CCH. La convention² de délégation a pour but de préciser le programme local de l'habitat : *« III. La convention précise, en application des plans*

¹ En 2020, 390 nouveaux logements locatifs aidés ont été financés par la CARA pour un montant total de 2 293 600 €.

² L'article L. 301-5-1 IV du CCH précise que la convention doit obligatoirement comporter : *« 1° L'attribution des aides au logement locatif social, au logement intermédiaire et en faveur de la location-accession ainsi que la notification aux bénéficiaires et l'octroi des autorisations spécifiques prévues aux articles L. 441-2 et L. 631-12 ; 2° L'attribution des aides en faveur de l'habitat privé, ainsi que la signature des conventions mentionnés à l'article L. 321-4, par délégation de l'Agence nationale de l'habitat »*.

départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées et en tenant compte des programmes locaux de l'habitat et des actions de rénovation urbaine au sens de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, les objectifs poursuivis et les actions à mettre en œuvre en matière de réalisation, de réhabilitation et de démolition de logements locatifs sociaux, notamment de logements pour les personnes mentionnées au II de l'article L. 301-1 du présent code, et de places d'hébergement destinées à accueillir les personnes et les familles mentionnées au deuxième alinéa de l'article 2 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, ainsi qu'en matière de rénovation de l'habitat privé, notamment dans le cadre d'opérations programmées d'amélioration de l'habitat ».

Le territoire de la CARA connaît une situation tendue en termes de logements sociaux. En effet, certaines communes, notamment sur le front de mer ne remplissent pas leur quota de production de logement sociaux tel qu'institué par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains dite SRU, entraînant le calcul de pénalités. C'est le cas de Royan, Saint-Palais-sur-Mer, La Tremblade, ou encore Vaux-sur-Mer. L'absence du dispositif de conventionnement avec l'État pour les aides à la pierre prive la CARA d'un moyen à disposition de la collectivité pour piloter elle-même la construction de logements sociaux.

La CARA a indiqué préférer attendre d'avoir déjà un retour sur les actions qu'elle a engagées sur la rénovation de l'habitat qui n'ont que peu d'effet sur la construction de logements sociaux. En outre, la collectivité a indiqué ne pas envisager recruter du personnel sur cette question alors que le service est mutualisé sur le département avec les services de l'État. De plus, la CARA indique être satisfaite de la gestion par l'État de ce dispositif.

L'ordonnateur a indiqué dans sa réponse « *que si la CARA n'exerce pas pleinement la délégation des aides à la pierre, ces aides sont pour autant déployées sur son territoire. Elles seront pilotées en concertation avec les services de l'État dans le cadre d'un Programme d'Intérêt Général, pour lequel la CARA va retenir un opérateur pour promouvoir ce dispositif à partir de juillet 2022. Ce dispositif de pilotage, au travers du PIG, fera l'objet d'une convention entre l'État, la CARA et les partenaires de cette opération* ».

La chambre constate que la CARA ne respecte pas ses quotas de construction de logements sociaux.

Compte tenu de l'absence de PLH à ce jour et bien que cela ne soit pas obligatoire, la CARA pourrait entamer une réflexion sur la possibilité et l'opportunité de solliciter une délégation des aides à la pierre afin de mieux aider ses communes membres qui ne réalisent pas leur quota de logements sociaux.

1.5 La gouvernance des services : une formalisation souhaitable du travail en « mode projet »

La complexification des compétences et des projets des collectivités ont amené la CARA à modifier la mise en œuvre des projets transversaux avec le développement du travail en « mode projet ». Cette organisation correspond à une nouvelle approche plus participative et horizontale du travail par rapport à l'organisation verticale prévue par les organigrammes.

Le pacte de gouvernance de la CARA, adopté le 31 mai 2021, indique que « *les projets structurants font souvent l'objet d'une période préparatoire longue et complexe qui nécessite le travail en mode projet interne sous le contrôle de plusieurs vice-président(e)s* ». La volonté

politique met à la fois l'accent sur ce travail en mode projet, à la fois en interne dans la collectivité et avec les collectivités membres : *« Il sera programmé, à raison d'une fois par trimestre, et à chaque fois que nécessaire, un groupe de travail et d'échanges réunissant les secrétaires de mairie, les DGS des communes et de l'intercommunalité. L'ordre du jour sera établi collégalement en fonction de l'actualité. Les réunions pourront se tenir indifféremment dans une commune ou au siège de la CARA. Le compte-rendu de ces réunions sera également transmis aux maires des 33 communes »*. Le projet de gouvernance prévoit le renforcement du travail en mode projet lors de la mandature actuelle.

Depuis 2019, la CARA a mis en place ce nouveau mode d'organisation du travail par la formation de ses cadres (directeurs et chefs de projets). L'ordonnateur précise que la majorité des projets structurants de la collectivité font l'objet d'une fiche de suivi indiquant notamment le chef de projet, un rappel du contexte, un descriptif du projet et de ses objectifs, l'état d'avancement, un calendrier prévisionnel et le budget alloué.

Si le pacte de gouvernance fait état d'une volonté de partage d'information et de bonnes pratiques sur le « mode projet » avec les collectivités membres, la collectivité ne dispose pas d'un document cadre permettant d'uniformiser les pratiques au sein de la CARA. L'absence d'un cadre formalisé sur la manière de gérer un projet pourrait conduire à une diversité de management qui sur le long terme pourrait impliquer une gestion moins efficace des projets, en contradiction avec le principe de bonne gestion animant cette démarche.

Il convient de noter que les fiches de suivi d'opérations pourraient utilement être complétées par la mention du travail de prospective financière présenté dans le plan pluriannuel d'investissement. En effet, le contenu de l'information financière diffère pour chaque fiche présentée par la CARA. Si le montant global estimé de l'investissement est systématiquement indiqué, une rapide présentation de la prospective financière pourrait, à l'instar du calendrier prévisionnel, faciliter l'appréciation de l'évolution et de l'avancement du projet. De plus, cette information serait à même de favoriser le débat entre élus de la CARA pour ajuster l'enveloppe budgétaire prévue initialement pour l'opération. Enfin, l'ensemble des fiches sont datées d'octobre 2021 et il n'est pas prévu de périodicité pour la mise à jour de ces fiches.

La chambre régionale des comptes invite la collectivité à approfondir le travail en mode projet par la création d'une note cadre complétant le pacte de gouvernance afin d'harmoniser en son sein les pratiques.

1.6 Quelques points d'attention pour la politique des ressources humaines de la CARA

Concernant la durée du temps de travail, l'article 47 de la loi de la transformation de la fonction publique du 6 août 2019 prévoit une harmonisation du temps de travail annuel à 1 607 heures. Les EPCI ont jusqu'au 1^{er} janvier 2022 pour revoir leurs règles relatives au temps de travail. La CARA avait présenté en comité technique le 3 septembre 2016 les nouvelles règles d'organisation du temps de travail pour un passage de 1 508 heures/an à 1 607 heures, le conseil communautaire a adopté la délibération le 18 novembre 2016.

Le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) a été créé par le décret n° 2014-513, il doit être mis en place dès lors que les corps d'emplois équivalents dans la fonction publique d'État en bénéficient. Il comprend deux parts, l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) et le

complément indemnitaire annuel (CIA). Le Conseil constitutionnel, dans sa décision QPC n° 2018-727 du 13 juillet 2018, a rappelé la nécessité pour les collectivités territoriales de mettre en œuvre les deux parts du RIFSEEP, et notamment le CIA.

Pour la CARA, la mise en œuvre du RIFSEEP a été délibérée par l'assemblée communautaire, en décembre 2018. Seule la part IFSE est versée, depuis le 1^{er} janvier 2019. Des concertations ont été menées pendant l'année 2019 à propos du CIA, une refonte de l'évaluation annuelle a été entreprise s'appuyant sur une révision des fiches de poste. Le calendrier initial prévoyait une mise en œuvre du CIA début 2020, ce qui n'a pas été possible du fait de l'ampleur des révisions des fiches de poste. La CARA indique ne pas avoir pu se saisir de ce dossier en 2020, du fait de la crise sanitaire et attend qu'un comité de pilotage issu de la nouvelle mandature arrête une méthodologie et un calendrier de mise en œuvre du CIA.

Dans sa décision de 2018, le Conseil constitutionnel a clairement confirmé le caractère obligatoire du CIA lors de la mise en place du RIFSEEP : la CARA aurait dû dès cette date s'y conformer, la crise sanitaire n'expliquant donc pas ce retard. La chambre régionale des comptes rappelle à la CARA qu'elle doit instituer ce CIA dans les meilleurs délais.

Dans sa réponse l'ordonnateur indique que *« le contexte des années 2020 et 2021 n'a pas permis de reprendre ce dossier. La crise sanitaire, le changement de gouvernance puis la mobilisation de la direction des ressources humaines d'avril 2020 à septembre 2021 à la mise en place du centre de vaccination ont totalement bouleversé les priorités. Les lignes directrices de gestion - LDG - adoptées par arrêté du 21/12/2020 ont prévu « l'étude des incidences de la mise en place du CIA » en 2022 »*. L'ordonnateur précise que la part CIA sera donc prochainement instituée après avoir déterminé l'enveloppe budgétaire à y consacrer tout en précisant que l'enveloppe budgétaire supplémentaire consacrée au RIFSEEP tous budgets confondus lors de la mise en place en 2019 a été de 282 860 € charges patronales incluses.

Concernant la participation financière à la complémentaire santé, l'ordonnance n° 2021-175 du 17 février 2017 relative à la protection sociale complémentaire dans la fonction publique territoriale, prise en application de la loi du 9 août 2019 de transformation de la fonction publique, oblige les employeurs à participer à son financement. L'ordonnance prévoit une obligation de participation à la prévoyance d'au moins 20 % d'un montant de référence fixé par décret en Conseil d'État au 1^{er} janvier 2025, et au 1^{er} janvier 2026 pour la complémentaire santé à 50 % des garanties de protection sociale complémentaire. À ce jour, la CARA propose un contrat de groupe prévoyance et finance 50 % de la cotisation des agents qui adhèrent. Pour cette mise en œuvre, l'ordonnance prévoit dans un délai d'un an l'obligation d'un débat pour les organes délibérants *« portant sur les garanties accordées aux agents en matière de protection sociale complémentaire »*, ce débat s'est tenu le 21 mars 2022.

Concernant le contentieux de la fonction publique, quatre décisions de justice, entre 2018 et 2020, ont été rendues et ont toutes été favorables à la CARA : rejet de deux recours pour excès de pouvoir dans le cadre d'une inaptitude physique (arrêté de licenciement et arrêté de non reconnaissance de maladie professionnelle), désistement d'un agent dans le cadre d'un recours aux prud'hommes pour la requalification d'un contrat à durée déterminée en durée indéterminée, et un recours en plein contentieux pour une décision implicite de rejet d'une demande indemnitaire. Depuis fin 2018, la CARA a rejoint une expérimentation du centre de gestion 17³ pour un dispositif de médiation préalable obligatoire pour les litiges liés au droit de la fonction publique.

³ Dans le cadre du décret n° 2018-101 du 16 février 2018 portant expérimentation d'une procédure de médiation préalable obligatoire en matière de litiges de la fonction publique et de litiges sociaux.

Concernant les risques psycho-sociaux, la communauté d'agglomération indique ne pas disposer de possibilité de muter dans d'autres services les agents se sentant en difficulté, ce qui complique le règlement des situations de mal-être au travail. Même si les services « ressources humaines » soulignent la faible occurrence de conflit interhiérarchique au sein des services, conformément aux dispositions de l'article L. 4121-2 et 3 du code du travail, le document unique d'évaluation des risques (DUER) constitue une obligation pour toutes les administrations depuis 2001, obligation rappelée notamment par la circulaire du 28 mai 2013. À cet égard, les risques psycho-sociaux font partie intégrante des risques que l'employeur public doit évaluer.

La CARA doit donc réaliser un diagnostic des risques psycho-sociaux pour ses agents. La mise à jour des résultats de l'évaluation des risques (chaque année en application de l'article R. 4121-2 du code du travail) est bien une obligation juridique pour l'employeur public qui pourrait se voir reprocher en cas de mise en danger, d'accident de service ou de maladie professionnelle, une responsabilité aggravée au pénal (violation manifestement délibérée d'une obligation de prudence prévue par la loi ou le règlement) comme au plan administratif ou civil (faute de service ou faute inexcusable).

L'ordonnateur dans sa réponse précise qu'il a « *mis en place le DUER en 2014 et que la collectivité a recruté depuis 2013 un conseiller en prévention qui en assure la mise à jour* ».

Il confirme avoir tout à fait conscience de la nécessité de réaliser un diagnostic RPS. À ce titre, les lignes directrices de gestion adoptées par arrêté du 21 décembre 2020 ont prévu la réalisation d'un diagnostic RPS, action prioritaire en matière de conditions de travail, et les crédits budgétaires nécessaires à la réalisation de ce diagnostic ont été inscrits au budget primitif 2021. Les crédits devaient permettre de rechercher le prestataire et d'engager la procédure en fin d'année 2021 pour une mise en œuvre en 2022, échéance prévue initialement dans les lignes directrices de gestion.

Enfin, il indique qu'« *il a été convenu avec les représentants du personnel en 2020 que cette démarche devait être déconnectée de la crise sanitaire qui a considérablement impacté les organisations et le ressenti des agents. L'année 2021 a été à nouveau impactée par la crise, les agents ont été essentiellement en télétravail, il a donc été convenu lors du bilan des LDG 2021 effectué en comité technique le 9 mars 2022 de reporter ce diagnostic en 2023* ».

1.7 La prévention des conflits d'intérêts et des situations de conseiller intéressé

La chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine rappelle les différents textes visant à sensibiliser les collectivités à la prévention des conflits d'intérêts, en annexe 1.

La CARA précise que sur les années passées, il a été rappelé oralement, sans formalisme particulier, à de nombreuses reprises, à l'ensemble des conseillers communautaires, l'article L. 2131-11 du CGCT. Afin de sensibiliser davantage les élus, la CARA a transmis avec le dossier du conseil communautaire, qui s'est tenu le 25 janvier 2022, une note rappelant la vigilance pour les élus membres d'associations lors des attributions de subventions et la notion de « conseiller intéressé » et sous quelles conditions. Une réunion d'échange s'est également tenue le 22 février entre la directrice générale des services (DGS) de la CARA et l'ensemble de ses homologues des 33 communes. Lors de cette entrevue la DGS de la CARA a pu à nouveau sensibiliser ses collègues sur ce sujet.

La chambre prend acte de ces rappels récents de la réglementation.

2 LA GESTION DU RISQUE MARITIME

2.1 La prise en compte du risque inondation

Les compétences obligatoires des intercommunalités ont été sensiblement renforcées avec l'intervention des lois MAPTAM et NOTRÉ. Ainsi la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (Gemapi) est devenue au 1^{er} janvier 2018 une compétence obligatoire relevant des EPCI à fiscalité propre, compétence transférée par les communes. L'article L. 211-7 du code de l'environnement détaille ce que recouvre la compétence Gemapi, notamment en termes de gestion du risque inondation : « I. - 5° *La défense contre les inondations et contre la mer*; 12° *L'animation et la concertation dans les domaines de la prévention du risque d'inondation ainsi que de la gestion et de la protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques dans un sous-bassin ou un groupement de sous-bassins, ou dans un système aquifère, correspondant à une unité hydrographique* ».

2.1.1 La convention cadre passée avec le département pour le risque inondations dont la submersion marine

Dans le cadre de cette compétence, la CARA a passé, avec le département de la Charente-Maritime, une convention cadre relative à la maîtrise d'ouvrage des études et des travaux de protection contre la submersion marine et les inondations, signée le 9 août 2019 pour une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2020. La convention prévoit trois axes de travail :

- la mise en œuvre de protections contre les submersions dans le cadre des programmes d'actions pour la prévention des inondations (PAPI) ;
- l'érosion côtière et suivi du trait de côte ;
- la mise en œuvre de travaux d'urgence.

Chaque axe a fait l'objet d'un protocole adossé à la convention cadre. La CARA est chargée de la coordination de ces missions, et le département d'une revue de projet. La mise en œuvre de la convention cadre est permise par la prise en compte de différents éléments de planification comme les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) et les PAPI. Il existe deux SAGE sur le territoire de la CARA : le SAGE « Seudre » et le SAGE « Estuaire de la Gironde » et deux PAPI correspondant aux mêmes périmètres que les SAGE. Il convient de noter que dans le cadre de la compétence de prévention du risque inondations, le SCoT, voté en 2019 par la CARA, prend en compte ces risques en énonçant différentes règles pour limiter la vulnérabilité⁴ du territoire. Il prend aussi en compte le plan de prévention des risques couvrant la presqu'île d'Arvert. Pour la mise en œuvre des PAPI, la CARA s'appuie sur deux syndicats mixtes portant respectivement sur chaque PAPI : le syndicat mixte pour le développement durable de l'estuaire de la Gironde et le syndicat mixte du bassin de la Seudre.

⁴ En écartant le développement urbain des zones exposées aux risques ou en pérennisant le caractère naturel des zones soumises aux aléas inondations.

La convention signée avec le département prévoit un certain nombre de chantiers à faire par la CARA dans le cadre des PAPI. Pour obtenir le label « PAPI », garant de la qualité des projets, les actions du programme doivent être réparties de façon équilibrée entre sept axes de travail, de façon à agir sur l'ensemble des facettes de la gestion du risque⁵.

Dans le cadre de la convention, les projets sont répartis entre les deux PAPI Seudre et Estuaire de la Gironde. Sur les sept actions labélisées prévues par la convention, cinq ont fait l'objet en 2020 d'un lancement d'études préalables, d'après le rapport d'activité 2020 Gemapi de la CARA (création d'un système d'endiguement sur les communes de La Tremblade et de L'Éguille, protection rapprochée des enjeux sur Barzan-Plage et Chenac-Saint-Serin-d'Uzet, et le confortement et rehaussement des ouvrages sur le secteur de Ronce-les-Bains). Les actions sur la commune de Saujon et sur le secteur de Chaillevette n'ont quant à elles pas été entamées par la CARA. L'ordonnateur précise que trois actions sont en cours de labélisation sur le secteur du PAPI Estuaire de la Gironde (études préliminaires pour une protection rapprochée sur le secteur du port des Monards, sur Meschers-sur-Gironde ainsi que sur les casiers Estuaire rive droite). Les actions sur Meschers-sur-Gironde et port des Monards ont fait l'objet d'une fiche action pour faciliter leur suivi et l'orientation du projet.

Dans le cadre de la gestion du PAPI de la Seudre, le syndicat mixte du bassin de la Seudre a développé l'axe 5 des PAPI par un programme d'accompagnement des particuliers visant la mise en place de mesures de réduction de vulnérabilité, face au risque inondations. La CARA participe par le biais de financement à ces actions (analyse des vulnérabilités aux submersions et travaux de réduction de vulnérabilité).

2.1.2 La prise en compte dans le plan pluriannuel d'investissement des programmes concernant le risque inondations et plus largement l'ensemble de la compétence Gemapi

Les actions mises en œuvre dans le cadre de la convention avec le département constituent des programmes pluriannuels d'investissement (PPI) avec des montants substantiels pour la collectivité. À ce titre, les travaux d'ouvrages, comprenant études et travaux, de Ronce-les-Bains devraient représenter un coût estimé à 256 160 € quand ceux pour le système d'endiguement à La Tremblade s'élèveraient à 302 000 €. Lors des débats d'orientation budgétaire 2022, les actions Gemapi ont été intégrées au PPI bien qu'il ne figure pas dans le rapport de présentation. Une prise en compte dans le rapport de présentation également permettrait de faciliter les discussions des élus et participerait d'une meilleure visibilité financière sur les investissements et les besoins financiers de cette politique.

⁵ Ces axes sont les suivants : axe 1 - Amélioration de la connaissance et de la conscience du risque, axe 2 - Surveillance, prévision des inondations, axe 3 - Alerte et gestion de crise, axe 4 - Prise en compte du risque dans l'urbanisme, axe 5 - Réduction de la vulnérabilité des biens et des personnes, axe 6 - Ralentissement des écoulements et axe 7 - Gestion des ouvrages de protection hydraulique.

2.2 La nécessaire détermination préalable de la stratégie locale concernant l'érosion maritime et le recul du trait de côte

L'article L. 211-7 du code de l'environnement qui développe la compétence Gemapi donne aux intercommunalités la compétence de « *l'étude, l'exécution et l'exploitation de tous travaux, actions, ouvrages ou installations présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence, dans le cadre du schéma d'aménagement et de gestion des eaux, s'il existe, et visant : 5° la lutte contre les inondations et contre la mer* ». La CARA dispose donc depuis 2018 de la compétence de la lutte contre l'érosion marine et la gestion du trait de côte. À cet égard, l'article L. 321-16 du même code mentionne la possibilité pour les collectivités d'élaborer une stratégie locale de gestion intégrée du trait de côte faisant l'objet d'une convention avec l'État, stratégie établissant : « *la liste des moyens techniques et financiers mobilisés par l'État et les collectivités territoriales pour accompagner les actions de gestion du trait de côte, notamment : 1° La construction, l'adaptation ou le maintien en l'état d'ouvrages de défense contre la mer; 2° Les dispositifs de suivi de l'évolution du recul du trait de côte; 3° L'élaboration d'une carte locale d'exposition au recul du trait de côte prévue à l'article L. 121-22-1 du code de l'urbanisme; 4° Les opérations d'aménagement liées au recul du trait de côte* ».

La CARA a indiqué que la stratégie locale de gestion de la bande côtière est en cours d'élaboration, des consultations ont débuté début janvier 2022. L'étude pour l'élaboration de la stratégie locale de la CARA présente ses objectifs : « *mettre en place une stratégie pérenne de gestion de la bande côtière, afin de réduire la vulnérabilité des populations, des biens et des activités à l'érosion côtière. L'élaboration de cette stratégie locale doit permettre à la CARA : d'avoir une vision globale de la problématique d'érosion côtière sur son littoral et d'assurer un rôle de coordination ; de partager des objectifs territoriaux avec les communes ; et de définir progressivement les compétences des différents acteurs publics (lien avec la GEMAPI) et privés dans le cadre de la construction d'un programme d'actions* ». L'étude souligne la nécessaire compatibilité⁶ avec la stratégie nationale et le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET).

Pour mettre en œuvre cette compétence, la CARA s'appuie sur le groupement d'intérêt public (GIP) « Littoral Aquitain » dont elle est membre. Elle y côtoie l'ensemble des structures intercommunales de la façade maritime de la région Nouvelle-Aquitaine, ainsi que les départements littoraux, la région et la préfecture de région. Le GIP permet un accompagnement technique de la CARA pour la mise en œuvre de l'étude stratégique, puis pour les actions qui seront entreprises à sa suite. Ce GIP est aussi un acteur porteur d'orientations stratégiques impactant la gestion de l'érosion de la CARA, par le Projet Littoral 2030, adopté en 2020.

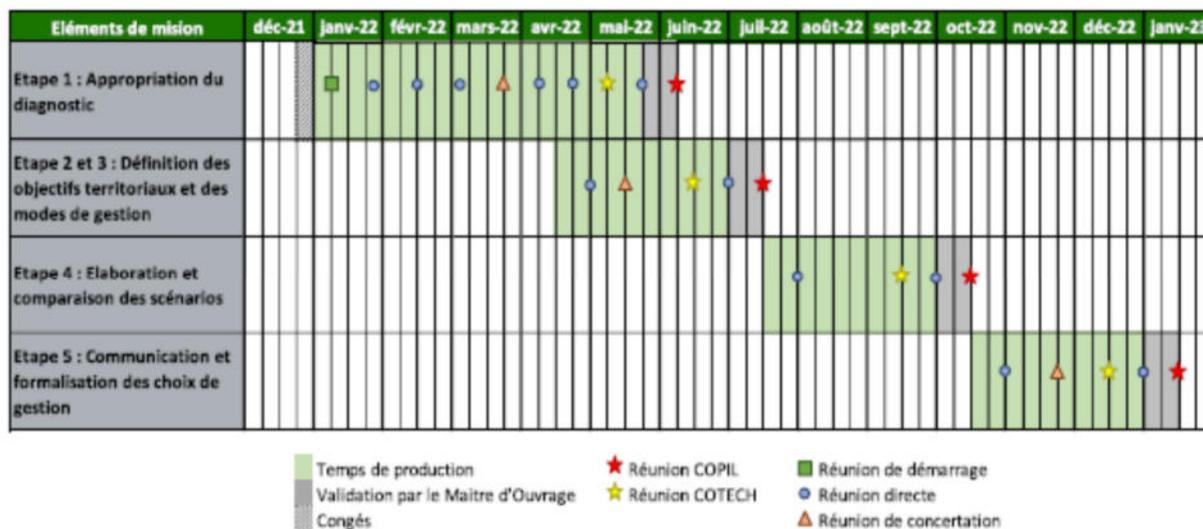
En l'attente de l'élaboration de la stratégie locale, la CARA n'a pas indiqué avoir mis en place d'actions précises. Les communes prennent en compte ce risque dans leurs documents d'urbanisme, mais aussi par l'élaboration des plans de prévention des risques naturels (PPRN) à laquelle la CARA est associée.

⁶ Il convient de noter que le code de l'urbanisme prévoit des règles spécifiques liées au PLU pour les communes soumises au risque érosion dont la liste est définie par l'État.

Le cahier des clauses techniques particulières de la stratégie locale de gestion de la bande côtière précise que la dernière étape de définition de la stratégie locale doit permettre de :

- partager avec l'ensemble des acteurs du territoire les différentes options de gestion envisageables ;
- acter des choix pour gérer la situation existante et en préciser le(s) maître(s) d'ouvrage(s) ;
- mettre en place un programme d'actions pluriannuel.

Le planning de travail se présente comme suit :



3 LA QUALITÉ DE L'INFORMATION FINANCIÈRE ET COMPTABLE

3.1 La production et la tenue des documents budgétaires

3.1.1 La gouvernance comptable

3.1.1.1 L'architecture budgétaire

La prise de compétences relatives aux zones d'activité économique au 1^{er} janvier 2017 a conduit le conseil communautaire à créer sept budgets annexes (BA) et à clôturer celui des « zones d'activités communautaires ». De même, un BA a été institué, à compter du 29 janvier 2018, à la suite de l'instauration de la taxe pour la gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations. Depuis le 18 novembre 2019, la CARA dispose d'un BA pour le suivi et la gestion des flux comptables relevant d'un pôle de découpe et transformation de viandes multi-espèces et d'une légumerie-conservennerie. Depuis le 26 février 2021, la CARA en dispose d'un pour le suivi des dépenses et des recettes relevant de l'acquisition foncière, l'aménagement et des réalisations des ventes projetées d'une zone d'activité économique aéronautique. Enfin, depuis le 26 avril

2021, un BA suit les dépenses et les recettes relevant de la construction des bâtiments à vocation économique dans le domaine de l'aéronautique.

Tableau n° 1 : architecture budgétaire de la CARA en 2021

<i>Libellé de budget</i>	<i>Nomenclature budgétaire et comptable</i>	<i>Type de service</i>	<i>Modalité de gestion</i>	<i>Création de régie</i>	<i>Compte au Trésor</i>	<i>Recettes de fonct. 2020</i>	<i>%</i>
<i>CA ROYAN-ATLANTIQUE</i>	M57*					48 441 882	56
<i>ASSAINISSEMENT</i>	M49	SPIC	DSP	NON	NON	9 403 775	10,9
<i>GESTION DECHETS</i>	M57*	SPA	Gestion interne	NON	NON	17 991 911	20,8
<i>TRANSPORTS URBAINS</i>	M43	SPIC	DSP	NON	NON	6 907 095	8
<i>HIPPODROME ROYAN ATLANTIQUE</i>	M57*	SPA	Gestion interne	Non	NON	212 582	0,2
<i>PANNEAUX PHOTOVOLTAÏQUES SUR PATRIMOINE BÂTI</i>	M4	SPIC	Gestion interne	Régie à simple autonomie financière	OUI	25 957	0,03
<i>GEMAPI</i>	M57*	SPA	Gestion en interne	NON	NON	628 360	0,7
<i>POLE DE TRANSFORMATION</i>	M57*	SPA	Gestion en interne	NON	NON	0	0
<i>ZAC D'ARVERT</i>	M57*	SPA	Gestion en interne	NON	NON	1 674 075	1,9
<i>ZAC LA ROUE 2</i>	M57*	SPA	Gestion en interne	NON	NON	1 079 389	1,25
<i>ZAC LA GROIX 2</i>	M57*	SPA	Gestion en interne	NON	NON	27 259	0,03
<i>ZAE GATE BIEN</i>	M57*	SPA	Gestion en interne	NON	NON	0	0
<i>ZAE LA PIERRAILLERESSE DE VILLENEUVE</i>	M57*	SPA	Gestion en interne	NON	NON	39 447	0,05
<i>ZAE LA BASTILLE</i>	M57*	SPA	Gestion en interne	NON	NON	69 851	0,1
<i>EAU POTABLE</i>	M49	SPIC	Déleguée à SM Eau 17	NON	NON	0	0
TOTAL 2020						86 501 583	100

* Depuis le 1^{er} janvier 2021, M14 avant

Source : compte de gestion 2020 et réponse de la collectivité (modalités de gestion des budgets annexes)

Au 1^{er} janvier 2021, la CARA compte 14 budgets annexes, dont quatre services publics industriels et commerciaux (SPIC). Deux d'entre eux font l'objet d'une délégation de service public, les autres sont gérés par la communauté.

3.1.1.2 Le débat d'orientations budgétaires

Aux termes de l'article L. 2312-1 du CGCT⁷, applicable aux communautés d'agglomération, un débat doit avoir lieu, en conseil communautaire, sur les orientations (DOB) générales du budget pour l'exercice, dans un délai de deux mois précédant le vote de celui-ci, ainsi que sur les engagements pluriannuels envisagés et sur l'évolution et les caractéristiques de l'endettement.

L'article L. 5211-36 du CGCT, modifié par la loi NOTRe prévoit, à compter de l'exercice 2016, pour les EPCI de plus 10 000 habitants et qui comptent au moins une commune de 3 500 habitants, que le rapport sur les orientations budgétaires (ROB) soit complété par une présentation, conformément à l'article L. 2312-1 alinéa 3 du CGCT, devant être transmise à ses communes membres. L'article prévoit ainsi que le ROB doit également faire état des « *engagements pluriannuels envisagés ainsi que [de] la structure et la gestion de la dette, l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail* ».

Le décret n° 2016-841 du 24 juin 2016 a apporté des précisions sur les différents éléments devant figurer dans le DOB. L'article D. 2312-3-A du même code précise désormais que le rapport doit comporter les informations suivantes :

- les orientations budgétaires envisagées, portant sur les évolutions prévisionnelles des dépenses et des recettes, pour les sections de fonctionnement et d'investissement ;
- les hypothèses d'évolution retenues pour l'élaboration du projet de budget, notamment en matière de concours financiers, de fiscalité, de tarification, de subventions ainsi que les principales évolutions relatives aux relations financières entre l'EPCI et ses communes membres ;
- la présentation des engagements pluriannuels, notamment les orientations envisagées en matière de programmation d'investissements comportant une prévision des dépenses et des recettes. Le rapport doit enfin présenter, le cas échéant, les orientations en matière d'autorisation de programme.

Ces éléments doivent permettre d'évaluer l'évolution prévisionnelle du niveau de l'épargne brute, de l'épargne nette et de l'endettement à la fin de l'exercice auquel se rapporte le projet de budget.

Concernant le personnel, l'article D. 2312-3-B du CGCT indique que le ROB doit comporter les informations suivantes :

- la structure des effectifs ;
- des éléments sur la rémunération tels que les traitements indiciaires, les régimes indemnitaires, les nouvelles bonifications indiciaires, les heures supplémentaires rémunérées et les avantages en nature ;
- la durée effective du travail dans la collectivité ;
- l'évolution prévisionnelle de la structure des effectifs et des dépenses de personnel pour l'exercice auquel se rapporte le projet de budget ;

⁷ « Dans les communes de 3 500 habitants et plus, le maire présente au conseil municipal, dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette. Ce rapport donne lieu à un débat au conseil municipal, dans les conditions fixées par le règlement intérieur prévu à l'article L. 2121-8 ».

- éventuellement, la démarche de gestion prévisionnelle des ressources humaines de la collectivité.

La CARA satisfait à son obligation d'organiser annuellement un DOB tel que prévu par l'article L. 2312-1 du CGCT, celui-ci se tenant dans les deux mois précédant le vote du budget.

Conformément à la réglementation⁸ en vigueur, la CARA a communiqué un ROB aux membres du conseil communautaire en amont du DOB, afin que ceux-ci disposent de toute l'information nécessaire pour apprécier la pertinence des orientations budgétaires proposées par l'exécutif. Sur la forme, la dernière occurrence de ce rapport de plus d'une centaine de pages a été présentée lors de la session du 4 décembre 2020. Sur le fond, le rapport pour 2021 répond partiellement aux nouvelles exigences réglementaires issues de l'article R. 2312-1 du CGCT. En effet, ne sont pas mentionnés les engagements pluriannuels.

La chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine rappelle que le ROB doit contenir une présentation des engagements financiers pluriannuels de l'EPCI.

3.1.1.3 L'organisation comptable et son contrôle

3.1.1.3.1 Une nécessaire documentation des procédures

L'un des leviers de la bonne organisation comptable est la documentation. En effet, les procédures, notamment celles à enjeux, doivent être décrites et établies sur support papier, formalisées et à jour pour que les agents devant les mettre en œuvre disposent d'une information claire et opérationnelle.

Facultative à l'échelon communal et intercommunal, la mise en place d'un règlement budgétaire et financier est préconisée par le comité national de fiabilité des comptes locaux. La CARA ne s'est pas dotée d'un tel règlement sous la forme d'un outil unique et commun de pilotage. Ce règlement budgétaire et financier permettrait pourtant à la collectivité notamment de décrire ses procédures, de les faire connaître avec exactitude, de les suivre le plus précisément possible, de rappeler les normes et respecter le principe de permanence des méthodes et enfin d'améliorer les prévisions budgétaires et la programmation de ses investissements.

L'ordonnateur a précisé dans sa réponse qu'il attendait de pourvoir le poste de contrôleur de gestion budgétaire de la CARA, dont la procédure de recrutement n'a été lancée qu'en 2021, pour entamer l'analyse et la formalisation de leurs procédures budgétaires.

La chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine prend acte de ce recrutement intervenu en mars 2022. Elle rappelle néanmoins que ce faisant la CARA a seulement initié une démarche de maîtrise des risques comptables et financiers alors que l'adoption du référentiel comptable et budgétaire M57 par la collectivité, à compter du 1^{er} janvier 2021, rend obligatoire le règlement budgétaire et financier, en vertu des dispositions prévues à l'article 106 de la loi NOTRe. La CARA doit donc rédiger des fiches de procédure comptable et financière et les consolider dans un règlement budgétaire et financier.

⁸ Articles L. 5211-36, L. 2312-1 et D. 2312-3 du CGCT.

3.1.1.3.2 Le contrôle de gestion

En 2020, la CARA a conçu une fiche de poste de contrôleur de gestion prévoyant les missions suivantes : assurer le contrôle de gestion budgétaire en collaboration et en soutien de la cheffe de service comptabilité-budget, développer les outils de suivi et de contrôle financier et développer un contrôle de gestion externe. Le processus de recrutement a débuté au premier trimestre 2021.

En effet, le contrôle de gestion budgétaire vise à garantir la qualité ou la fiabilité des comptes et renvoie à la capacité de ces derniers à présenter la situation financière et le patrimoine de la collectivité territoriale de façon régulière, sincère et la plus fidèle à la réalité. Il apparaît essentiel de pouvoir seconder la responsable du service comptabilité-budget, celle-ci portant seule toutes les opérations dépassant le cadre de l'exécution comptable (bons de commande/factures/mandats) assurée par six agents. Il existe un risque majeur pour l'organisation en cas de défaillance de cet agent.

Au regard, des chantiers à mettre en œuvre de manière prioritaire (gestion et apurement de l'actif, gestion des anomalies comptables et régularisation des comptes/trésorerie principale), le développement d'une démarche de maîtrise des risques est nécessaire, s'appuyant sur un renforcement des dispositifs de contrôle interne comptable et financier existants pour atteindre un objectif de qualité des comptes publics locaux. En outre, le développement d'un contrôle de gestion sur les satellites de la CARA, les associations et les délégataires de service public doit permettre d'assurer une gestion homogène, cohérente et régulière de ses relations contractuelles et financières. Ces fonctions sont aujourd'hui réalisées par les différents pôles de la CARA chacun dans son domaine de compétences. La création d'une cellule de suivi et de contrôle des modalités de gestion de ces différents satellites peut être une des réponses envisagées.

La chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine prend acte du processus en cours au sein de la CARA visant à renforcer le contrôle de gestion.

Dans sa réponse, l'ordonnateur a indiqué que le poste de contrôleur de gestion budgétaire est pourvu depuis le mois de mars 2022 par un cadre issu de la direction générale des finances publiques.

3.1.2 La présentation et la publicité des budgets

3.1.2.1 La publicité en ligne des données financières

L'article L. 5211-36 du CGCT arrête que « *sous réserve des dispositions qui leur sont propres, les dispositions du livre III de la deuxième partie sont applicables aux établissements publics de coopération intercommunale* ». Aux termes de l'article L. 2313-1 du même code, « *une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles est jointe au budget primitif et au compte administratif afin de permettre aux citoyens d'en saisir les enjeux. Le rapport adressé au conseil municipal à l'occasion du débat sur les orientations budgétaires de l'exercice prévu à l'article L. 2312-1, la note explicative de synthèse annexée au budget primitif et celle annexée au compte administratif, conformément à l'article L. 2121-12, sont mis en ligne sur le site internet de la commune, lorsqu'il existe, après l'adoption par le conseil municipal des délibérations auxquelles ils se rapportent* ». L'article R. 2313-8 dudit code précise que ces documents doivent être mis en ligne dans des conditions garantissant notamment « *la gratuité et la facilité de leur accès, leur accessibilité intégrale et sous un format non modifiable par le public,*

pour leur lecture comme pour leur téléchargement », dans un délai d'un mois à compter de l'adoption des délibérations correspondantes.

La CARA ne satisfait que partiellement à ces obligations. Les délibérations relatives au vote du budget comportent bien une synthèse explicative et sont disponibles sur le site de la communauté d'agglomération, tout comme les ROB. Ces documents sont répertoriés au sein de l'onglet « documents administratifs » qui présente notamment les délibérations prises par le conseil communautaire. La CARA dispose, par ailleurs, d'un onglet spécifique intitulé « budget et finances » qui donne accès seulement au ROB 2021.

Il conviendrait donc de rendre accessible l'ensemble des documents relatifs aux budgets et aux finances sur l'onglet *ad hoc*.

Si l'ordonnateur considère que « *cette observation relève d'une problématique de forme mais pas de fond* », tel n'est pas le cas pour la chambre régionale des comptes qui rappelle que la mise à disposition des documents budgétaires contribue à la transparence de la gestion publique et à une meilleure information des citoyens.

3.1.2.2 Des annexes aux documents budgétaires incomplètes

Les annexes aux documents budgétaires visent à compléter l'information des élus et des tiers sur le patrimoine et les engagements de la collectivité, sur les services non individualisés qu'elle gère et sur les établissements publics qui lui sont rattachés. Elle comporte diverses informations essentielles, telles que les dépenses de personnel et le vote des taux d'imposition. La production de ces états est obligatoire, ces éléments étant nécessaires aux membres de l'assemblée délibérante pour éclairer la prise des décisions relatives au budget.

La présence des annexes du compte administratif du budget principal a été vérifiée au regard de la liste détaillée par l'instruction comptable M14 (tome 2) pour les années 2019 et 2020.

Concernant les états de la dette, l'annexe A2.2 (répartition par nature de dettes) du budget principal ne correspond pas aux mouvements enregistrés au compte 164 « emprunts auprès des établissements de crédit » du compte de gestion et ne mentionne pas les mouvements enregistrés au compte 165 « dépôts et cautionnements reçus ».

S'agissant des opérations liées aux cessions, l'état A10.3 de l'annexe IV du compte administratif 2020 a été renseigné mais ne correspond pas aux cessions mentionnées dans l'annexe A10.2. Toutefois, les prix des cessions (394 693,73 €) détaillés sur l'annexe A10.2 correspondent aux données figurant sur les comptes de gestion 2020, ce qui n'est pas le cas sur l'exercice 2019 (43 672,24 € détaillés sur l'annexe A10.2 contre 2 021 008,68 € pour les produits des cessions d'immobilisation).

L'annexe B1.7 relative à la liste de concours attribués à des tiers en nature ou en subventions est quasiment complète. La chambre régionale des comptes a toutefois relevé pour 2019 l'absence de déclaration de quelques subventions de fonctionnement, notamment celles versées aux communes de l'agglomération, et quelques montants erronés (voir l'annexe n° 2).

La chambre régionale des comptes a relevé également que :

- l'annexe IV C.1.1 sur l'état du personnel n'était que partiellement complétée, la rémunération des agents non titulaires en fonctions au 31 décembre n'étant pas renseignée ;
- l'annexe IV C1.2 sur l'action de formation des élus n'était pas renseignée alors que des dépenses sur le compte 6535 « frais de formation des élus » pour 730 € sont inscrites sur le compte de gestion 2019 ;

- l'annexe IV C2 relative à la liste des organismes dans lesquels a été pris un engagement financier n'était pas renseignée, alors que les états de l'actif 2019 et 2020 mentionnent respectivement 442 087,21 € et 734 464,76 € au compte 26 ;
- l'annexe IV C3.1 relative à la liste des organismes de regroupement auxquels adhère la communauté n'était pas renseignée alors que la CARA est membre de l'office de tourisme communautaire (OTC) « Destination Atlantique », du syndicat « Eau 17 », du syndicat intercommunautaire du littoral (SIL), du syndicat mixte du bassin de la Seudre (SMBS), du syndicat mixte pour le développement durable de l'estuaire de la Gironde (SMIDDEST), du syndicat mixte portuaire « Estuaire Royan Océan la Palmyre », du syndicat mixte portuaire des ports de l'estuaire de la Seudre et de SOLURIS ;
- l'annexe IV C3.3 relative à la liste des services individualisés dans un budget annexe n'était pas renseignée alors que la CARA dispose de plusieurs budgets annexes ;
- l'annexe relative à la taxe de séjour, prévue à l'article R. 2333-45 du CGCT, devant préciser le montant perçu au titre de la taxe de séjour et l'emploi des recettes correspondantes, n'est pas jointe au compte administratif (annexe IV B.3 « Emplois des recettes grevées d'une affectation spéciale »).

De manière générale sur les annexes B2.2 – « État des autorisations d'engagement et des crédits de paiement afférents » du budget principal et des BA, certaines données sont erronées. À titre d'exemple, sur le budget principal il est indiqué pour les autorisations de programme (AP) « port de La Tremblade » et « siège de la CARA » 11,5 M € et 8,6 M€ de solde cumulé d'AP antérieur alors que ces AP ont été créées en 2019. Également en 2019 sur le BA « Transports urbains », l'AP « équipement des arrêts de bus en abris voyageurs » indique 729 962 € en solde cumulé de crédits de paiement (CP) antérieurs et 190 988 € de CP réalisés sur l'exercice pour ensuite n'afficher, en 2020, que 768 494 € de solde cumulé de CP antérieurs alors que ceux-ci devraient être de 920 950 €.

La CARA ayant adopté la nomenclature M57 au 1^{er} janvier 2021, la chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine rappelle que les exigences en matière d'annexes aux documents budgétaires sont identiques à celles prévues dans la M14. Elle invite la collectivité à engager, en relation avec le comptable public, un travail de concordance entre les annexes budgétaires et le compte de gestion.

L'ordonnateur dans sa réponse reconnaît l'incomplétude des annexes budgétaires ainsi que les erreurs potentielles pouvant exister entre ces dernières et les opérations figurant au compte de gestion tout en précisant que la collectivité « connaît quelques soucis d'ordre purement technique depuis l'obligation de produire les états budgétaires sous format dématérialisé en flux « xml » via l'outil dédié nommé « TOTEM ». Ce nouveau processus dématérialisé ne permet plus de corriger manuellement ces annexes, le président de la CARA a donc mandaté ses services pour que les différents prestataires règlent les problèmes techniques d'élaboration des maquettes budgétaires ».

Le comptable indique qu'un pointage conjoint de l'état de la dette au 31 décembre 2021 des différents budgets de la CARA sera réalisé au cours du dernier semestre 2022, afin d'identifier les discordances potentielles et de procéder à leur régularisation en tant que de besoin. En ce qui concerne le compte 165 et les autres annexes en lien avec les écritures comptables les informations disponibles feront l'objet d'une communication vers les services de la CARA lors de la production du compte de gestion 2022.

3.1.2.3 La publicité des données des conventions de subvention d'un montant supérieur à 23 000 €

En application de l'article 10 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, du décret n° 2017-779 du 5 mai 2017 relatif à l'accès sous forme électronique aux données essentielles des conventions de subvention et de l'arrêté du 17 novembre 2017 relatif aux conditions de mise à disposition des données essentielles des conventions de subvention, la CARA doit mettre gratuitement à la disposition du public, sur son site internet ou bien sur le portail unique interministériel⁹, les données essentielles des conventions de subvention supérieures à 23 000 €¹⁰, et notamment :

- le nom du bénéficiaire ;
- l'objet de la subvention ;
- le montant de la subvention ;
- la date de signature de la convention ;
- la référence de l'acte matérialisant la décision d'accorder la subvention ;
- les conditions de versement.

La CARA n'a pas, à ce jour, organisé la diffusion de ces informations. Au regard du nombre important d'organismes percevant une aide supérieure au seuil de 23 000 €, la chambre régionale des comptes rappelle à la CARA la nécessité de se conformer aux textes en vigueur.

La collectivité dans sa réponse précise que la diffusion des informations concernant les organismes percevant une aide supérieure au seuil de 23 000 € est aujourd'hui réalisée via la mise en ligne des délibérations de la CARA sur son site officiel, lesdites conventions faisant obligatoirement l'objet d'une délibération. L'ordonnateur s'engage à créer un onglet dédié pour centraliser l'information sous une seule rubrique.

3.1.3 L'exécution des budgets

3.1.3.1 L'exécution budgétaire du budget principal et des budgets annexes

Deux approches peuvent être retenues pour mesurer le taux d'exécution budgétaire et apprécier ainsi la qualité des prévisions budgétaires. La première consiste à constater l'écart entre le montant des crédits ouverts avec les dépenses réalisées auxquelles sont ajoutés les restes à réaliser. La deuxième approche consiste à ne constater que l'écart entre les crédits ouverts et les dépenses réalisées. C'est la première approche qui a été retenue, les restes à réaliser correspondant aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre.

⁹ www.data.gouv.fr

¹⁰ Ces données sont détaillées à l'article 1^{er} du décret.

Tableau n° 2 : taux d'exécution budgétaire du budget principal en section de fonctionnement – en %

	2016	2017	2018	2019	2020	Moyenne
	DEPENSES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT					
Taux de réalisation hors RAR*	90	91,3	90,4	92,8	80,4	89
Taux de réalisation avec RAR	91,3	93,1	92,6	94,9	83,7	91,1
Part RAR/prévisions	1,3	1,8	2,2	2,2	3,3	2,2
Taux d'annulation	9	6,8	7,1	4,7	15,9	8,6
	RECETTES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT					
Taux de réalisation hors RAR	101,4	101,8	98,9	105,4	101,1	101,7
Taux de réalisation avec RAR	101,4	102,1	101,9	105,7	101,1	102,4
Part RAR/prévisions	0	0,4	3	0,3	0	0,7
Taux d'annulation	-1,4	-2,1	-1,9	-5,7	-1,1	-2,4

*RAR : restes à réaliser

Source : chambre régionale des comptes, d'après les comptes administratifs 2016 à 2020

Au cours de la période 2016 à 2020, les taux de réalisation du budget principal en section de fonctionnement sont élevés. En effet, ils atteignent en moyenne 102 % en recettes et 91 % en dépenses, dénotant une prévision sincère des charges et des produits.

Tableau n° 3 : taux d'exécution budgétaire du budget principal en section d'investissement – en %

	2016	2017	2018	2019	2020	Moyenne
	DEPENSES RÉELLES D'INVESTISSEMENT					
Taux de réalisation hors RAR*	46,7	29,5	49,6	34	44,3	40,8
Taux de réalisation avec RAR	67,3	42,2	74,8	67,1	70,8	64,4
Part RAR/prévisions	20,6	12,7	25,2	33,1	26,4	23,6
Taux d'annulation	32,7	57,8	25,2	32,9	29,2	35,6
	RECETTES RÉELLES D'INVESTISSEMENT					
Taux de réalisation hors RAR	58,8	49,2	62,3	74,9	32,9	55,6
Taux de réalisation avec RAR	73,1	52,1	84,3	100,8	44,5	71
Part RAR/prévisions	14,3	2,8	22	26	11,6	15,3
Taux d'annulation	26,9	47,9	15,7	-0,8	55,5	29

*RAR : restes à réaliser

Source : chambre régionale des comptes, d'après les comptes administratifs 2016 à 2020

Concernant les dépenses d'équipement, les taux de réalisation, sont moins élevés qu'en fonctionnement, avec une moyenne annuelle de 41 %. Ce taux perfectible atteste néanmoins de la capacité de la CARA à réaliser ses projets. L'écart entre les prévisions budgétaires et leur exécution se réduit si l'on tient compte des restes à réaliser. Ceci met en exergue un stock peu important de restes à réaliser que la CARA dégage en fin d'année, probablement dû au recours à la technique des autorisations de programme et des crédits de paiement (AP/CP - voir infra). Ainsi, les restes à réaliser représentent en moyenne 24 % des crédits ouverts. Ces écarts montrent donc une pratique de prévision budgétaire sincère.

Tableau n° 4 : taux d'exécution budgétaire des dépenses et des recettes – Budgets annexes – en %

	MOYENNE DEPENSES RÉELLES			
	Fonctionnement	RAR	Investissement	RAR
Gestion des déchets	86	0	10	9
Assainissement	67	2	9	9
Eau potable	0	0	0	0
Hippodrome	82	1	39	35
Panneaux photovoltaïques	53	3	47	1
Transport	95	1	44	24
Gemapi	32	13	11	42
ZAC d'Arvert	23	45	20	0
ZAC Roue 2	43	0	4	0
ZAE Les Groix 2	0	0	21	0
ZAE Les Touzelleries	3	0	0	0
ZAE Transfert foncier	77	0	0	0
ZAE Gate Bien	33	0	0	0
ZAE La Bastille	32	0	0	0
ZAE Pierailleresse	48	38	0	0
Pôle transformation	0	0	1	96
Total	42	6	13	13
	MOYENNE RECETTES RÉELLES			
	Fonctionnement	RAR	Investissement	RAR
Gestion des déchets	102	0	54	0
Assainissement	112	0	58	8
Eau potable	0	0	0	0
Hippodrome	103	0	72	0
Panneaux photovoltaïques	78	0	40	0
Transport	96	0	62	0
Gemapi	100	0	33	33
ZAC d'Arvert	34	0	20	0
ZAC Roue 2	447	0	20	0
ZAE Les Groix 2	25	0	25	0
ZAE Les Touzelleries	366	0	0	0
ZAE Transfert foncier	76	0	0	0
ZAE Gate Bien	0	24	33	0
ZAE La Bastille	0	0	0	0
ZAE Pierailleresse	33	0	0	0
Pôle transformation	0	0	0	97
Total	98	2	26	9

Source : chambre régionale des comptes, d'après les comptes administratifs

Pour les BA, les taux d'exécution en dépenses et en recettes pour les deux sections de 2016 à 2020 sont globalement assez faibles (42 % en moyenne pour les dépenses de fonctionnement et 13 % en moyenne pour les dépenses d'investissement).

Compte tenu de leur faiblesse, les taux d'exécution de ces BA pourront être améliorés en dépenses et en recettes pour la section d'investissement et en dépenses pour la section de fonctionnement.

L'ordonnateur précise dans sa réponse que concernant l'exécution des budgets annexes dédiés aux ZAC, la plupart de ces budgets sont en attente de clôture une fois les cessions de lots en stock définitivement réalisées. Par ailleurs, s'agissant du budget annexe « eau potable », la

collectivité indique que celui-ci reste actif à la demande du comptable public pour que ce dernier continue à gérer l'aspect patrimonial de ce budget (écritures non budgétaires). Les crédits votés restent de principe et ne sont jamais réalisés.

3.1.3.2 La gestion pluriannuelle des crédits

3.1.3.2.1 Le plan pluriannuel d'investissement

Dans son précédent rapport, la chambre régionale des comptes avait recommandé *« l'achèvement de la mise en place d'un véritable programme prévisionnel d'investissement amorcée en 2015 pour le budget principal ainsi que l'extension du processus aux principaux budgets annexes »*.

La CARA s'est dotée en 2018 d'une ébauche d'un plan pluriannuel d'investissement (PPI) pour le budget principal et les principaux BA (transports urbains, assainissement et gestion des déchets). Il a été présenté lors du DOB 2019. Cette ébauche laisse apparaître un programme d'investissement d'un montant total de plus de 159,5 M€ sur la période 2019 à 2024. Le PPI définitif a fait l'objet d'une part, d'un arbitrage technique par la commission des finances après que les résultats des comptes administratifs 2018 soient connus et arrêtés, d'autre part, d'un arbitrage politique avec pour objectif d'aboutir à un projet budgétairement soutenable en permettant de préserver la capacité d'investissement de la CARA et en contenant sa capacité de désendettement. Toutefois, le PPI ne mentionne pas les coûts de fonctionnement associés, alors que la CARA a indiqué vouloir le faire s'agissant du centre aquatique.

Par conséquent, la CARA pourrait étendre cette prise en compte des coûts de fonctionnement associés dans l'actuel PPI à chaque opération majeure, pour présentation à l'assemblée délibérante.

L'ordonnateur a indiqué dans sa réponse que *« ces éléments ont été intégrés à la prospective financière et que les premières ébauches des coûts des travaux et des coûts de fonctionnement ont été présentées à la conférence des maires élargies aux membres du bureau »*. Pour la chambre, dans la mesure où l'évaluation des coûts de fonctionnement est réalisée dans l'outil de prospective, celle-ci pourrait être reprise dans le PPI.

3.1.3.2.2 Le recours à la gestion par autorisation de programme et crédit de paiement

Selon les dispositions du paragraphe I de l'article L. 2311-3 du CGCT, *« Les dotations budgétaires affectées aux dépenses d'investissement peuvent comprendre des autorisations de programme et des crédits de paiement. Les autorisations de programme constituent la limite supérieure des dépenses qui peuvent être engagées pour le financement des investissements. Elles demeurent valables, sans limitation de durée, jusqu'à ce qu'il soit procédé à leur annulation. Elles peuvent être révisées [...] »*.

Au cours de la période sous revue, la CARA a eu recours à la technique des autorisations de programme (AP) et crédits de paiement (CP) pour huit opérations sur le budget principal et trois opérations sur le BA « transports urbains ». Conformément à l'article R. 2311-9 du même code, les AP sont votées à chaque étape budgétaire et font l'objet d'une délibération distincte. Les modifications sont également approuvées par l'assemblée délibérante.

Tableau n° 5 : gestion des AP/CP au budget principal – en €

Année	Autorisations de programme			Crédits de paiement				Dépenses d'équipement		
	Solde cumulé antérieur AP -1	AP de l'exercice -2	Total cumulé AP -3	Solde cumulé antérieur CP -4	CP ouverts de l'exercice	CP réalisés de l'exercice (5)	%	Reste à financer sur exercices suivants (3-4-5)	Dépenses réalisées	Ratio CP/DE
2016	10 853 718	-	10 853 718	5 816 963	3 619 802	2 537 807	70%	2 498 948	5 643 627	45%
2017	10 853 718	11 069 437	21 923 155	7 872 612	10 021 919	5 892 498	59%	8 158 045	6 837 441	86%
2018	21 923 155	5 987 939	27 911 094	10 564 589	9 125 288	4 883 330	54%	12 463 176	17 745 533	28%
2019	50 449 211	-	50 449 211	13 638 427	7 982 878	3 912 682	49%	32 898 102	9 460 755	41%
2020	47 995 211	5 038 800	53 034 011	17 540 189	11 347 568	7 326 126	65%	28 167 696	18 905 624	39%

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes administratifs

Sur la période 2016 à 2020, huit AP ont été votées par le conseil communautaire pour un montant cumulé de 22 096 176 €. En 2020, les AP sont au nombre de sept, pour un montant total de 5 038 800 €, dont 3 528 400 € pour le siège de la CARA.

D'une manière générale, 52 % des dépenses d'investissement restent sur la base d'une programmation strictement annuelle.

3.2 La fiabilité des comptes

3.2.1 Une connaissance et un suivi de l'actif immobilisé à améliorer

3.2.1.1 Une nécessaire mise en cohérence de l'inventaire et de l'état de l'actif

Selon l'instruction M57¹¹, la responsabilité du suivi des immobilisations incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur et au comptable. Le premier est chargé plus spécifiquement du recensement des biens et de leur identification : « *il tient l'inventaire, registre justifiant la réalité physique des biens. Le second est responsable de leur enregistrement et de leur suivi à l'actif du bilan : à ce titre, il tient l'état de l'actif ainsi que le fichier des immobilisations, documents comptables justifiant les soldes des comptes apparaissant à la balance et au bilan. L'inventaire et l'état de l'actif ont des finalités différentes mais doivent correspondre* ».

La comparaison de l'inventaire du budget principal de l'exercice 2020 avec l'état de l'actif a révélé d'importantes différences. Au 31 décembre 2020, l'état de l'actif du comptable faisait état d'une valorisation totale du patrimoine de 92 642 468 €, tandis que l'inventaire du patrimoine établi par la CARA faisait apparaître une valeur nette comptable totale de 97 662 013 € (cf. annexe n° 6). À titre d'exemple, les terrains aménagés autres que voirie (compte 2113) sont valorisés pour 551 568 € à l'état de l'actif contre 2 103 587 € dans l'inventaire.

¹¹ Tome I, titre 3, chapitre 1.

Ces différences, qui concernent le budget principal comme les BA, ne permettent pas d'avoir une image fidèle de l'actif de la communauté d'agglomération.

Recommandation n° 3 : mettre en concordance l'inventaire et l'état de l'actif, en lien avec le comptable public, conformément à l'instruction budgétaire et comptable M57.

Dans sa réponse l'ordonnateur souligne son souhait d'améliorer la fidélité et la fiabilité de leurs données comptables notamment par le recrutement d'un contrôleur de gestion budgétaire. Par ailleurs, il indique que la CARA et le comptable ont entamé dès le début de l'exercice 2021 un chantier visant à mettre en concordance l'inventaire et l'état de l'actif. Ce qui a été confirmé par le comptable. Cette opération devrait aboutir avant la fin de l'année.

3.2.1.2 Un montant élevé des immobilisations en cours

En vertu de l'instruction budgétaire et comptable M57¹², « *Le compte 23 -immobilisations en cours enregistre, à son débit, les dépenses afférentes aux immobilisations non terminées à la fin de chaque exercice qu'il s'agisse d'avances avant justification des travaux (comptes 236, 237 et 238), ou d'acomptes versés au fur et à mesure de l'exécution des travaux (comptes 231, 232 et 235)* ». Ainsi, en fin d'exercice, le compte 23 fait apparaître la valeur des immobilisations qui ne sont pas achevées. Lorsque l'immobilisation est achevée, les dépenses portées aux comptes 231, 232 et 235 doivent être virées au compte 21 par opération d'ordre non budgétaire afin de pouvoir établir un état actualisé de l'actif. L'intégration des immobilisations achevées déclenche alors leur amortissement. Au cours de la période 2016 à 2020, les comptes d'immobilisations en cours de la CARA ont été successivement débités et crédités tout au long de la période examinée.

Les trois ratios figurant dans le tableau ci-après permettent de s'assurer que les écritures de transfert sont passées dans les délais attendus : si tel est le cas, les deux premiers ne doivent que ponctuellement excéder une année et le troisième, exprimé en pourcentage, doit rester faible.

¹² Tome 1, titre 3, chapitre 2, classe 2, compte 23, p.107.

Tableau n° 6 : immobilisations en cours – budget principal

<i>Immobilisations en cours</i>	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Immobilisations corporelles en cours - Solde (A)</i>	9 609 083	10 874 551	15 634 981	9 269 275	14 662 306
<i>Immobilisations corporelles en cours - Flux (B)</i>	1 870 924	1 265 468	4 760 430	3 244 676	5 332 720
<i>Travaux en régie-immobilisations corporelles (C)</i>	0	0	0	0	0
<i>Immobilisations corporelles - Solde (D)</i>	47 903 988	48 217 026	48 455 664	55 652 038	56 410 110
<i>Solde des immo en cours/Dépenses d'équipement de l'année (y c. tx en régie)</i>	3,79	4,85	2,04	2,19	2,02
<i>Flux des immo en cours/Solde des immo en cours [(B) / (A)]</i>	0,19	0,12	0,30	0,35	0,36
<i>Solde des immo en cours/Solde des immo corporelles [(A) / (D)]</i>	20,1%	22,6%	32,3%	16,7%	26,0%

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion

Le premier ratio qui rapporte le solde des immobilisations en cours sur les dépenses d'équipement de l'année demeure sur toute la période en permanence supérieur à une année : il avoisine même les 2,98 années en moyenne sur la période 2016 à 2020. Le dernier ratio qui rapporte le solde des immobilisations en cours sur le solde des immobilisations corporelles reste assez élevé sur toute la période. Ce même constat peut être porté sur les BA « assainissement », « gestion des déchets » et « hippodrome » où les ratios sont encore plus élevés. Ces ratios reflètent un trop long étalement des délais de réalisation des travaux ou bien le maintien à tort d'éléments d'actifs livrés au compte 23.

La chambre rappelle qu'aux termes des articles 18 et 19 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, le comptable public est chargé de la tenue de la comptabilité générale. À ce titre, il doit notamment veiller à la qualité des comptes qui doivent être conformes aux règles et procédures en vigueur et établis selon des méthodes permanentes (article 57 du décret susmentionné).

L'instruction budgétaire et comptable M57 prévoit que le traitement des immobilisations en cours est de la responsabilité conjointe de l'ordonnateur et du comptable, le premier autorisant le transfert au compte d'imputation définitive et le second enregistrant dans ses seules écritures ce transfert.

La chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine constate que les intégrations au compte 21 ne sont pas faites régulièrement et donc ne rendent pas compte réellement de l'achèvement des immobilisations, ce qui conduit potentiellement à retarder leur amortissement dans la mesure où elles sont soumises à cette obligation. Le compte 23 « immobilisations en cours » doit donc être « toiletter ».

L'ordonnateur dans sa réponse précise que les intégrations au compte 21 ne pourront être réalisées qu'une fois les états de l'actif et de l'inventaire mis en concordance. En effet, tant que des écarts significatifs entre ces deux documents persisteront, le basculement des écritures du compte 23 au compte 21 ne pourra être réalisé. Il indique par ailleurs avoir demandé à ce que le contrôleur de gestion budgétaire suive de près le toilettage du compte 23 et rédige des procédures de gestion visant à supprimer ce type d'anomalies.

3.2.2 Les opérations de régularisation de fin d'exercice

3.2.2.1 Le rattachement des charges et des produits à l'exercice en cours

En application du principe d'indépendance des exercices, la procédure de rattachement consiste à intégrer, dans le résultat annuel, toutes les dépenses ayant donné lieu à un service fait et toutes les recettes correspondant à des droits acquis au cours de l'exercice considéré, qui n'ont pu être comptabilisées en raison, notamment pour les dépenses, de l'absence de réception par l'ordonnateur de la pièce justificative. Ces opérations font l'objet d'une contrepassation comptable au début de l'exercice suivant.

Cette procédure est mise en œuvre par la CARA, mais pour des montants assez faibles. Sur le budget principal, la proportion de charges rattachées représente en moyenne 0,6 % des charges de gestion¹³ alors qu'aucune recette rattachée n'est constatée sur la période (cf. l'annexe n° 3).

Pour les BA, la proportion de charges et de produits rattachés est plutôt faible voire inexistante. Le budget « gestion des déchets » se distingue en revanche par un niveau élevé de rattachement, notamment en 2020 au cours de laquelle 1,6 M€ ont été rattachés (cf. l'annexe n° 4), montant correspondant à des factures non parvenues (soit 8 % des charges) et 0,8 M€ de produits non encore facturés (5 % des recettes).

La chambre rappelle la nécessité de réaliser ces procédures de rattachement qui contribuent à la sincérité des résultats.

3.2.2.2 La constatation des charges et produits se rapportant à l'exercice suivant

Lorsque des charges ont été enregistrées en section de fonctionnement alors qu'elles ne se rapportent pas ou qu'en partie à la gestion en cours, le compte 486 « charges constatées d'avance » est débité en fin d'exercice par le crédit des comptes de la classe 6 qui ont supporté la dépense. Cette opération donne lieu à l'émission d'un mandat de réduction ou d'annulation. Il est crédité au cours de l'exercice suivant par le débit du compte de charges approprié. La procédure est similaire pour les produits constatés d'avance avec la mobilisation des comptes 487 et des comptes de classe 7.

La CARA ne procède pas à la constatation des charges et des produits se rapportant à l'exercice suivant. Le compte 487 et le compte 486 n'ont jamais été mouvementés.

L'ordonnateur précise dans sa réponse que cette procédure est utilisée à partir du moment où les charges et produits constatés d'avance sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur le résultat, ce qui n'est pas le cas concernant les budgets de la CARA.

Toutefois, la chambre rappelle que la comptabilisation des charges et produits constatés d'avance, obligation réglementaire, vise à garantir le principe comptable de l'annualité budgétaire.

¹³ Comptes d'imputation comptable 60 à 65.

3.2.3 Les opérations à classer ou à régulariser

Les opérations qui ne peuvent être imputées de façon certaine ou définitive à un compte déterminé au moment où elles doivent être enregistrées, ou qui exigent une information complémentaire ou des formalités particulières, sont inscrites provisoirement au compte 47. Ce compte doit être apuré dans les délais les plus brefs par imputation au compte définitif.

Le solde des comptes d'imputation comptable 472 « dépenses à classer ou à régulariser » a été comparé aux charges de gestion et le solde des comptes d'imputation 471 « recettes à classer ou à régulariser » aux produits de gestion. Un ratio inférieur ou égal à 1 % est considéré, selon les juridictions financières, comme satisfaisant. Pour le budget principal, ce seuil a été franchi systématiquement au cours de la période pour les recettes à classer. L'examen des comptes de recettes à classer a mis en évidence des recettes anciennes non régularisées datant notamment de 2018¹⁴.

Tableau n° 7 : opérations à classer ou à régulariser

Opérations à classer ou à régulariser	2016	2017	2018	2019	2020
BUDGET PRINCIPAL					
Recettes à classer ou à régulariser	35-860-514	377-165	4-026-012	3-568-604	16-738-415
Produits de gestion	19-816-319	26-817-218	26-907-243	31-250-739	31-207-332
Recettes à classer ou régulariser en % des produits de gestion	181,0%	1,4%	15,0%	11,4%	53,6%
Dépenses à classer ou à régulariser	1-086	148-196	1-464	18-684	16-589
Charges de gestion	14-893-909	17-763-141	18-974-873	21-108-781	20-970-355
Dépenses à classer ou à régulariser en % des charges de gestion	0,0%	0,8%	0,0%	0,1%	0,1%

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion

Le pourcentage d'opérations à classer ou à régulariser est moins élevé pour les BA (cf. annexe n° 5). Néanmoins, l'examen des états de soldes de l'exercice 2020, pour ceux présentant un ratio supérieur à 1 %, n'a pas fait apparaître de recettes ou de dépenses anciennes, seules des recettes à classer de 2016, 2017 et 2018 étaient encore présentes au 31 décembre 2020 sur le BA « gestion des déchets » pour un montant non significatif (5 209,30 €).

La chambre régionale des comptes rappelle que la CARA doit procéder à la régularisation des recettes constituées au cours des exercices antérieurs et toujours présentes dans les comptes de recettes à classer.

¹⁴ Encaissement avant émission de titre 21970574211 préfecture Charente-Maritime ar 034/18 attribution mensuelle 02 pour 444 002,54€ ; encaissement avant émission de titre 23931605711 Conseil général Charente-Maritime Fonds compensation TVA 2018 pour 114 035,11€ ; encaissement avant émission de titre 22744939911 trésorerie Rochefort pour 186 384,61 €.

Dans sa réponse l'ordonnateur précise que ces opérations font l'objet de traitement dans les jours qui suivent le 31 décembre (recettes fiscales notamment) voire dans les mois qui suivent (jusqu'en juin). Il insiste sur le fait que dans les dix premiers jours du mois de janvier, ces comptes sont largement purgés. Pour autant, la chambre constate que cette réponse ne porte pas sur les recettes anciennes non régularisés.

Le comptable indique qu'il procède à un envoi trimestriel systématique des états de développement des soldes de ces comptes à destination des collectivités afin de les tenir informées des sommes en attente de régularisation et de leur permettre d'émettre les titres ou mandats nécessaires. Cet envoi ainsi qu'une collaboration rapprochée entre la CARA ont ainsi permis, sur l'exercice 2021, le traitement d'une part significative des sommes en attente de régularisation sur les comptes de la CARA.

3.2.4 Les restes à recouvrer et l'absence de provisionnement pour dépréciation des comptes de tiers

Au 31 décembre 2020, l'état des restes à recouvrer du budget principal comprend 121 titres pour un montant total de 2 741 770 €. Près de 82 % de ce montant, soit 2 247 557 €, relève de titres émis en 2020. Seuls 33 titres sont antérieurs à l'année 2017. Émis entre 2008 et 2016, ils représentent un montant de 89 161 €.

En ce qui concerne le BA « assainissement », l'état des restes au 31 décembre 2020 comprenait 321 titres pour un montant de 247 102 €. 41 % de ce montant, soit 101 804 €, relève de titres émis en 2020. 20 titres sont antérieurs à l'année 2017, émis entre 2006 et 2016, ils représentent un montant total de 77 044 €.

S'agissant de celui « gestion des déchets », l'état des restes à recouvrer au 31 décembre 2020 comprenait 1 365 titres pour un montant de 14 450 560 €. 95 % de ce montant, soit 13 758 897 €, relève de titres émis en 2020. 239 titres sont antérieurs à l'année 2017, émis entre 2009 et 2016, ils représentent un montant total de 195 870 €.

Si les restes à recouvrer ne représentent pas un caractère risqué pour la situation financière de la CARA, certains d'un montant relativement faible sont néanmoins anciens, comme le montre le tableau en annexe 7.

Aux termes des articles L. 2321-2 et R. 2321-2 du CGCT, les communes et leurs groupements doivent inscrire à leur budget, au titre des dépenses obligatoires, une provision :

- dès l'ouverture d'un contentieux en première instance ;
- dès l'ouverture d'une procédure collective prévue au livre VI du code de commerce, pour les garanties d'emprunts, les prêts et créances, les avances de trésorerie et les participations en capital accordés par la commune à l'organisme faisant l'objet de la procédure collective ;
- lorsque le recouvrement des restes à recouvrer sur comptes de tiers est compromis malgré les diligences faites par le comptable public, à hauteur du risque d'irrecouvrabilité estimé par la collectivité à partir des éléments d'information communiqués par le comptable public.

En dehors de ces cas, la collectivité peut décider de constituer des provisions dès l'apparition d'un risque avéré. Sur la période 2016 à 2020, la CARA n'a constitué aucune provision pour dépréciation des comptes de tiers (c/29, 39, 49, 59). Cette pratique conduit à imputer à un seul exercice budgétaire les pertes des exercices antérieurs par le biais des admissions en non-valeur qui ont représenté en moyenne entre 2016 et 2020, 64 868 € sur le BA « gestion des déchets ».

Tableau n° 8 : comptes des tiers redevables et débiteurs-Budget annexe « gestion des déchets » - en €

<i>Comptes</i>	2016	2017	2018	2019	2020
4116 - redevables contentieux	149 577	124 683	137 690	180 350	119 769
4146 - Locataires - acquéreur et locataires - contentieux	-	-		570	570
4416 - État et autres collectivités publiques - Subventions à recevoir - Contentieux	83 344	87 891	83 344	83 344	83 344
44316 - Opérations particulières avec l'État et les collectivités publiques - État - Recettes - Contentieux			15 381	26 397	93 750
46726 - Débiteurs divers - contentieux			169 441	169 441	169 441
654 - Admission en non-valeur	21 635	73 221	-	20 473	144 142

Source : chambre régionale des comptes, d'après les comptes de gestion

Recommandation n° 4 : provisionner les créances présentant des risques avérés tel que prévu par l'article R. 2321-2 du CGCT.

L'ordonnateur a précisé dans sa réponse que le provisionnement des créances présentant des risques a été mis en œuvre à partir des budgets 2021 en collaboration avec le comptable public, ce que confirme ce dernier.

3.2.5 Des régies d'avances et de recettes non contrôlées par la collectivité

La CARA compte huit régies : trois régies de recettes, deux régies d'avances et trois régies d'avances et de recettes.

L'examen des pièces produites n'a pas mis en lumière la présence d'anomalies ou d'imprécisions, ni dans les visas des arrêtés de création, ni dans la présentation des avis visés dans les actes de nomination. Enfin, les arrêtés mentionnent systématiquement l'ordonnateur comme autorité chargée de l'exécution des décisions de création des régies. Les procès-verbaux de vérification du comptable n'ont révélé aucun dysfonctionnement majeur, que ce soit sur les conditions générales de fonctionnement ou d'ordre financier et comptable.

Néanmoins, l'ordonnateur n'a pas désigné d'agent pour effectuer des contrôles sur place avec production de procès-verbaux. Or, il appartient à l'ordonnateur de diligenter ses propres vérifications, indépendamment de celles du comptable public, en vue, entre autres, de s'assurer de la qualité des comptes et de la véracité des flux de caisse au moyen de contrôles sur place et sur pièces (article R. 1617-17 du CGCT et chapitre 3 du titre 6 de l'instruction codificatrice n° 06-031-A- B6 M du 21 avril 2006).

Recommandation n° 5 : procéder à des contrôles réguliers sur pièces et sur place des régies d'avances et de recettes.

L'ordonnateur dans sa réponse prend acte de la recommandation de la chambre et précise que le contrôleur de gestion a été recruté pour ce faire, notamment.

4 LA SITUATION FINANCIÈRE

Au cours de la période contrôlée, les activités de la CARA ont été retracées dans un budget principal et vingt budgets annexes. Au 1^{er} janvier 2021, il en subsiste encore quatorze individualisant les dépenses et recettes de certaines compétences de la communauté d'agglomération : développement économique, aménagement de l'espace communautaire, collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés, gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations, assainissement des eaux usées, eau potable.

En 2020, le budget de fonctionnement agrégé¹⁵ de la CARA s'élève à 86,5 M€. Les budgets relevant de la nomenclature M57 représentent 81 % des recettes de fonctionnement agrégées, et ceux relevant de la nomenclature M4¹⁶, 19 %.

4.1 L'analyse financière consolidée

Entre 2016 et 2020, les résultats, tous budgets confondus, se présentent comme suit :

Tableau n° 9 : les principaux indicateurs de gestion consolidés – en €

	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne. en %
<i>CAF brute consolidée</i>	14 060 527	16 333 263	16 577 271	12 894 445	14 463 693	0,7
<i>Encours de la dette consolidée</i>	4 326 225	6 419 776	12 635 787	11 680 970	12 782 214	31,1
<i>Capacité de désendettement en années</i>	0,6	0,62	0,95	1,1	1,21	
<i>Taux apparent de la dette consolidée. En %</i>	1,9	1,6	0,9	1,6	1,3	

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion

¹⁵ Budget principal et budgets annexes.

¹⁶ Arrêté du 24 décembre 2019 relatif à l'instruction budgétaire et comptable M4 applicables aux services publics industriels et commerciaux.

La capacité d'autofinancement (CAF) brute consolidée évolue favorablement jusqu'en 2018. En 2019, elle se dégrade (- 22 %) en raison de la baisse de celle des budgets relevant de la nomenclature M14, et principalement les BA « assainissement » et « gestion des déchets ». Toutefois, cette CAF progresse, en 2020, pour atteindre 14,5 M€. Sur la période 2016-2020, l'autofinancement était bien supérieur à celui en capital de la dette.

La mesure de l'équilibre financier s'apprécie à travers trois ratios caractéristiques du bilan : le fonds de roulement¹⁷, le besoin en fonds de roulement¹⁸ et la trésorerie.

En 2020, l'équilibre financier se caractérise par un fonds de roulement net global de 19,3 M€, un besoin en fonds de roulement (BFR) de 57 M€ et une trésorerie de 76,3 M€. Ainsi, à un fonds de roulement important s'ajoute un besoin en fonds de roulement générateur de ressources, soit au final une trésorerie très élevée. Le tableau ci-après illustre cette situation d'aisance financière.

Tableau n° 10 : l'équilibre bilanciel entre 2016 et 2020 – en €

au 31 décembre	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne En %
Fonds de roulement net global	8 081 358	14 238 253	14 702 992	20 112 574	19 255 550	24,2
- Besoin en fonds de roulement global	- 41 906 855	- 48 513 898	- 56 860 147	- 52 302 008	- 57 024 807	8
=Trésorerie nette	49 988 213	62 752 151	71 563 140	72 414 582	76 280 357	11,1
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>1 221,4</i>	<i>1 286,9</i>	<i>1 373,4</i>	<i>1 244,0</i>	<i>1 318,4</i>	

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion

Après avoir augmenté son fonds de roulement entre 2016 et 2019, la CARA enregistre un léger fléchissement en 2020. Mobilisé à hauteur de 0,9 M€ en 2020, ce fonds demeure à un niveau élevé de 19,3 M€ correspondant à 332 jours de charges courantes.

Le BFR est en moyenne de 51 M€, soit 995 jours de charges. Il est passé de 5,3 M€ en 2014 à 47,5 M€ en 2018. Principalement, le BA « assainissement » a un effet favorable sur le BFR et la trésorerie du budget principal.

En retirant du solde de trésorerie la contribution des comptes de rattachement des BA (sous-comptes du compte 451), la trésorerie nette du budget principal s'élève en moyenne annuelle à 12 M€. C'est donc la trésorerie du BA « assainissement » qui, sur toute la période, contribue à cette aisance financière.

L'analyse des résultats et évolutions sus évoqués sera faite dans le cadre du budget principal et des budgets annexes les plus significatifs relevant de la nomenclature comptable M14 et M4.

¹⁷ Le fonds de roulement correspond à l'excédent des ressources stables sur les emplois stables du bilan. Il s'apparente à une réserve qui permet de couvrir le décalage entre encaissement de recettes et paiement de dépenses.

¹⁸ Le besoin en fonds de roulement trouve son origine dans le décalage entre encaissement des recettes (créances à court terme) et paiement de dépenses (dettes à court terme). Un BFR négatif constitue une ressource : les sommes non encore décaissées sont supérieures aux sommes non encore encaissées.

4.2 L'analyse financière du budget principal

Les données financières sont détaillées dans les annexes 8 et 9.

4.2.1 Une performance financière et une situation bilancielle satisfaisante sur la période 2016 à 2020

4.2.1.1 L'évolution et la constitution de l'épargne

Sur la période 2016 à 2020, la CARA a dégagé un excédent brut de fonctionnement¹⁹ (EBF) correspondant en moyenne à 30 % des produits de gestion. L'évolution des charges et des produits est quasiment proportionnelle et permet de maintenir l'EBF à un niveau élevé puisque les charges de gestion (+ 8,9 %) ont légèrement moins augmenté que les produits de gestion (+ 12 %). La hausse de l'EBF a été plus particulièrement marquée entre 2016 et 2017 et entre 2018 et 2020. Sur la totalité de la période 2016-2020, l'EBF progresse de 20,1 % par an en moyenne. Exprimé en pourcentage des produits de gestion, cet indicateur est passé de 24,8 % en 2016 à 32,8 % en 2020.

Tableau n° 11 : évolution de l'excédent brut de fonctionnement – en €

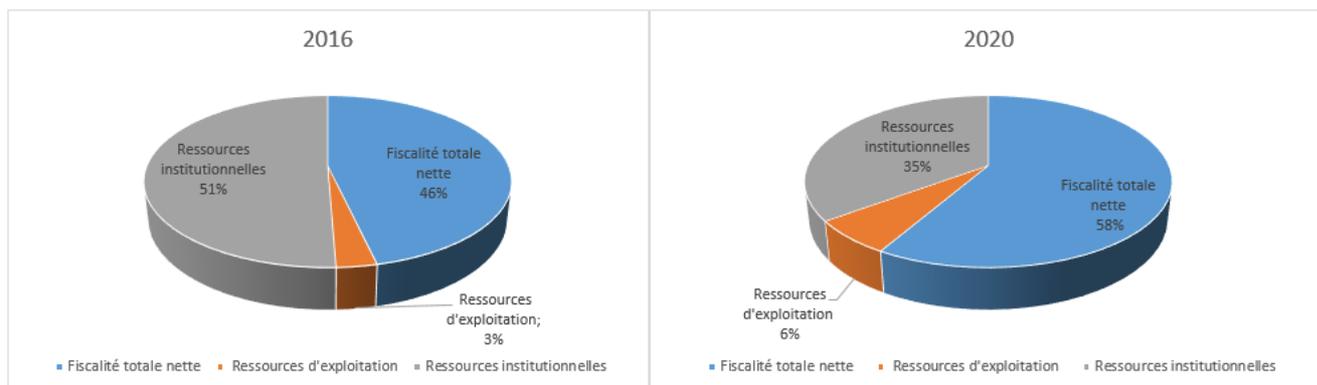
	2016	2017	2018	2019	2020	<i>Var. annuelle moyenne. en %</i>
= Produits de gestion (A)	19 816 319	26 817 218	26 907 243	31 250 739	31 207 332	12,
= Charges de gestion (B)	14 893 909	17 763 141	18 974 873	21 108 781	20 970 355	8,9
<i>Excédent brut de fonctionnement (A-B)</i>	4 922 411	9 054 078	7 932 370	10 141 958	10 236 976	20,1

Source : comptes de gestion

4.2.1.2 Les produits de gestion

La structure des produits de gestion de la CARA a connu une évolution interne en 2017. Si les ressources d'exploitation se sont maintenues en contribuant à environ 3 % de ces produits, les ressources fiscales ont gagné 14 points au détriment des ressources institutionnelles, sous l'effet du dynamisme des recettes fiscales et de la diminution des ressources institutionnelles.

¹⁹ L'excédent brut de fonctionnement est la différence entre les produits de gestion et les charges de gestion. Il permet d'apprécier le premier niveau d'équilibre financier de la collectivité, avant la prise en compte de l'incidence de la dette (charges des intérêts d'emprunts notamment).

Graphique n° 1 : évolution de la structure des produits de gestion (2016-2020)

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion

4.2.1.2.1 Les ressources fiscales

Les ressources fiscales propres de la CARA ont augmenté de manière soutenue sur la période à un rythme annuel moyen de 6,3 %, dégageant ainsi un gain fiscal de plus de 7 M€. Si le produit des impôts locaux (net des versements) a contribué à cette situation (+ 4,6 % en moyenne annuelle), les taxes sur les activités de service et domaine ont progressé quasiment au même rythme (+ 4,9 %). En 2020, le produit des impôts locaux nets des restitutions est supérieur de plus de 20 %, à ce qu'il était en 2016.

Cette progression résulte d'un effet de bases sur la taxe d'habitation (TH) et la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB). En effet, les bases nettes imposées au profit de la collectivité sont passées de 216 M€ en 2016 à 236 M€ en 2020 pour la TH et de 146 M€ en 2017, à 158 M€ en 2020 pour la TFPB.

Concernant les taux, hormis le fait qu'en 2016, il n'y avait pas de TFPB et que la TH était à 7,72 %, ils n'ont pas évolué sur le reste de la période : 8,12 % pour la TH et 0,9 % pour la TFPB.

La fiscalité économique (10,9 M€ en 2020) dans son ensemble (cotisation foncière des entreprises, cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, taxe sur les surfaces commerciales, taxe additionnelle sur le foncier non bâti, imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux) connaît sur la période une progression moins soutenue (3,4 % par an) que la fiscalité des ménages, passant ainsi de 37 % des ressources fiscales en 2016 à 34 % en 2020.

La fiscalité reversée se caractérise principalement par :

- des attributions de compensation versées aux communes membres qui ont baissé de 3,4 M€ en 2016 à 2,4 M€ en 2017 pour se stabiliser à 2,8 M€ à partir de 2018 ;
- une contribution au fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) qui est de 13,6 M€ chaque année.

Ainsi, c'est essentiellement sous l'effet de la révision des attributions de compensation que la fiscalité globale reversée par la CARA en 2020 est inférieure de 9 % à celle de 2016, et atteint 15,6 M€ en 2020, soit 46 % de ses ressources fiscales propres.

Compte tenu de l'évolution des ressources fiscales propres et de l'évolution inverse de la fiscalité reversée, la fiscalité totale nette a connu un rythme d'évolution annuel supérieur à 18 %, portant le poids de celle-ci dans le total des produits de gestion à 58 % en 2020, soit 12 points de plus qu'en 2016 (+ 9 M€).

4.2.1.2.2 Les ressources institutionnelles

Les ressources institutionnelles sont en légère croissance sur la période (+ 2,3 % en moyenne annuelle) en raison principalement de l'augmentation des participations de la région (+ 18,6 % en moyenne annuelle) et des compensations et péréquations (+ 19,2 % en moyenne annuelle). L'ordonnateur souhaite insister sur la diminution de la dotation globale de fonctionnement opérée en 2016 et 2017 (- 1,2 M€ et - 1,5 M€).

4.2.1.2.3 Les ressources d'exploitation

Les ressources d'exploitation sont en progression sur la période sous l'effet des revenus locatifs et redevances (hors délégation de service public) en nette progression (+ 64 % en moyenne annuelle) et avec une forte augmentation en 2020 en raison de l'intégration du solde des flux avec les BA à caractère administratif (+ 12 % en moyenne annuelle sur la période 2016 à 2019 et + 39 % sur la période sous revue). Hors prise en compte du solde des flux avec ces budgets de 2020 à hauteur de 1 M€, les ressources d'exploitation se stabilisent à 0,9 M€.

Les travaux, études et prestations de services concernent essentiellement différents abonnements ou redevances versés par des tiers en contrepartie d'une prestation de services. Ces produits représentent 48 K€ en 2020, en décroissance annuelle de - 19,9 % en moyenne, suite au décrochage notable de - 71 % en 2020 par rapport à l'année précédente, conséquence directe de la crise sanitaire. Les principales ressources proviennent de prestations, de redevances des droits culturels, et des services à caractère de loisirs (167 K€ en 2020) et des autres produits – commissions (15 K€ en 2019).

La deuxième composante essentielle de ces recettes relève du remboursement de frais pris en charge initialement par la CARA à savoir le remboursement de la gestion administrative et des primes d'assurance risques statutaires des BA « gestion des déchets » et « assainissement ».

4.2.1.3 Les charges de gestion

Concernant les charges de gestion, elles ont progressé sur la période contrôlée, sous l'effet de l'évolution des dépenses de personnel (+ 3,1 % de variation moyenne annuelle), des charges à caractère général (+ 4,4 %) mais surtout des subventions de fonctionnement (+ 32 %). Cette augmentation résulte également de la mise en œuvre de nouvelles compétences²⁰ de la CARA (versements opérés pour près de 4 M€ en faveur de l'office du tourisme communautaire suite au transfert de compétences).

En 2020, la CARA évalue à 0,97 M€ le montant total des dépenses réelles de fonctionnement liées à la crise sanitaire, incluant les achats d'équipements de protection individuelle et de produits d'entretien, le soutien à l'office du tourisme communautaire et le versement d'aides sociales.

²⁰ Les zones d'activité économique, la gestion des eaux pluviales.

4.2.1.3.1 Les charges à caractère général

Les charges à caractère général ont connu, jusqu'en 2019, une croissance annuelle moyenne de 7,5 % particulièrement forte, avant d'être freinées en 2020 (- 4 %) en raison des conséquences de la crise sanitaire. Jusqu'en 2019, trois postes connaissent une progression dynamique :

- + 11 % par an en moyenne pour les achats, représentant 0,5 M€ en 2019 (+ 0,13 M€ en trois ans). Au sein de cette catégorie, les évolutions sont hétérogènes mais ce sont principalement trois postes importants qui ont contribué à cette progression : les énergies électriques (1^{er} poste d'achat, 162 k€ en 2019, + 20 % en moyenne annuelle), les combustibles (29 k€ en 2019, + 26 %) et les fournitures de petit équipement (124 k€ en 2019, + 16 % en moyenne annuelle) ;
- + 26,1 % en moyenne annuelle pour l'entretien et les réparations, représentant 0,6 M€ en 2019 (+ 0,3 M€ en trois ans) ;
- + 14,3 % en moyenne annuelle pour les autres services extérieurs (1,6 M€ en 2019) ;

Si l'année 2020, marquée par les conséquences de la crise sanitaire, ne permet pas de constater un bouleversement du niveau global des charges à caractère général (23,6 M€), les évolutions en détail au sein de celles-ci sont profondément altérées. En effet, la plupart des postes qui les composent ont chuté, par rapport à 2019, dans des proportions variant de - 5,1 % (frais postaux et télécommunication) à - 60,2 % (transports collectifs et de biens dont transports scolaires). *A contrario*, les achats ont « explosé » de 105,4 % (0,5 M€).

4.2.1.3.2 Les charges de personnel

S'agissant des charges de personnel, l'augmentation concerne, d'une part, le personnel titulaire dont le coût progresse de 3 % en raison des conséquences du protocole relatif à l'avenir de la fonction publique et à la modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations (PPCR²¹), à l'instauration du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) effective depuis 2019 et au personnel non titulaire dont le coût progresse de 8,4 % (quatre personnels non titulaires supplémentaires entre 2018 et 2020).

Entre 2016 et 2020, les effectifs d'agents titulaires ont évolués de 123,9 à 132,8 équivalents temps plein (ETP) et le nombre d'agents non titulaires de 30 à 37,9 ETP du fait de la difficulté à pourvoir certains emplois spécifiques. Les services de l'ordonnateur précisent ne pas disposer de règles prévoyant la baisse du nombre d'emploi comme par le non-remplacement des départs en retraite.

²¹ La mise en œuvre du PPCR est effective depuis le 1^{er} janvier 2016 et s'étalera sur quatre ans. Elle prévoit pour les fonctionnaires :

- un « transfert primes / points » qui permet d'intégrer progressivement une partie des primes dans le traitement indiciaire pour augmenter leur pension de retraite ;
- de nouvelles grilles indiciaires à compter du 1^{er} janvier 2016 ;
- une cadence unique d'avancement d'échelon ;
- un reclassement et une revalorisation indiciaire échelonnée sur quatre ans à compter du 1^{er} janvier 2017 ;

Les mesures statutaires, indiciaires et indemnitaires – initialement prévues à compter du 1^{er} janvier 2018 dans le cadre de la mise en œuvre du protocole P.P.C.R. – ont connu un décalage de 12 mois.

Tableau n° 12 : évolution des effectifs pourvus (ETPT)

(1)		(2) 2016	(3) 2017	(4) 2018	(5) 2019	(6) 2020
(7) Budget principal	(8) Titulaires	(9) 89,3	(10) 85,5	(11) 83,3	(12) 85,5	(13) 89
	(14) Non-titulaires	(15) 28	(16) 28	(17) 30,9	(18) 34,9	(19) 34,9
(20) Budget déchets	(21) Titulaires	(22) 26,8	(23) 26,8	(24) 26,8	(25) 35	(26) 35
	(27) Non-titulaires	(28) 1	(29) 1	(30) 1	(31) 1	(32) 1
(33) Budgets assainissement	(34) Titulaires	(35) s	(36) 7,8	(37) 6,6	(38) 6,6	(39) 7,8
	(40) Non-titulaires	(41) 1	(42) 1	(43) 1	(44) 1	(45) 1
(46) Budget GEMAPI	(47) Titulaires	(48) 0	(49) 0	(50) 0	(51) 0	(52) 1
	(53) Non-titulaires	(54) 0	(55) 0	(56) 0	(57) 0	(58) 1
(59) TOTAL	(60) Titulaires	(61) 123,9	(62) 120,1	(63) 121,7	(64) 127,1	(65) 123,8
	(66) Non-titulaires	(67) 30	(68) 30	(69) 32,9	(70) 36,9	(71) 37,9

Source : chambre régionale des comptes selon les comptes administratifs de 2016 à 2020

4.2.1.3.3 Les subventions de fonctionnement

Concernant les subventions de fonctionnement, elles connaissent une évolution très soutenue au rythme moyen de 32 %. Si la part des subventions attribuées aux personnes de droit privé (principalement le secteur associatif) est demeurée stable pour un montant d'environ 1,3 M€, les deux autres composantes ont fortement crû :

- les subventions aux établissements publics rattachés (2,3 M€ en 2020) dont une subvention à l'office de tourisme communautaire de 2 M€ ;
- les subventions aux autres établissements publics (2,9 M€ en 2020) dont le reversement depuis 2017 de la taxe de séjour à l'office de tourisme communautaire (1,9 M€ en 2020).

Représentant 14 % des charges courantes en 2016, la part des subventions de fonctionnement a augmenté au total de 16,6 points au sein des charges de 2020 (+ 4,4 M€) l'essentiel de cette hausse étant imputable aux subventions versées à l'office de tourisme communautaire ainsi que le reversement de la taxe de séjour.

4.2.1.3.4 La capacité d'autofinancement

Après prise en compte du résultat financier déficitaire, en hausse sur la période (+ 40 % de variation annuelle moyenne) et du versement de subventions exceptionnelles aux services publics et commerciaux, la CAF brute suit la courbe d'évolution de l'EBF, progressant en moyenne chaque année de 15,9 %. Exprimé en pourcentage des produits de gestion, cet indicateur est passé de 21,8 % en 2016 à 25 % en 2020, soit un seuil considéré comme élevé.

Tableau n° 13 : évolution de la capacité d'autofinancement – en €

	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne. En %
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	4 922 411	9 054 078	7 932 370	10 141 958	10 236 976	20,1
<i>en % des produits de gestion</i>	24,8	33,8	29,5	32,5	32,8	
= CAF brute	4 327 919	7 745 240	7 328 865	8 914 413	7 805 473	15,9
- Annuité en capital de la dette	454 433	346 110	461 711	812 049	769 499	14
= CAF nette ou disponible (C)	3 873 486	7 399 130	6 867 154	8 102 364	7 035 975	

Source : comptes de gestion

Sur la période sous revue, malgré une annuité en capital de la dette qui a progressé de 14 %, la CARA dispose d'une CAF nette d'un niveau élevé, contribuant au financement de sa politique d'investissement.

4.2.1.4 Des investissements essentiellement financés sur fonds propres

Sur la période 2016 à 2020, la CARA a réalisé un programme d'investissement à hauteur de 23,9 M€, correspondant à une dépense annuelle moyenne de 4,8 M€, soit 57 €/habitant. Cette dépense augmente en 2018 et 2020 pour avoisiner un montant de 7,4 M€. S'agissant de l'exercice 2018, cette augmentation est essentiellement liée à l'opération de la gendarmerie à La Tremblade, et pour 2020 à l'opération du port chenal de l'atelier.

En y ajoutant les subventions d'équipement, les dépenses d'équipement atteignent un montant cumulé de 34,8 M€. Elles ont été autofinancées par les fonds propres disponibles. Toutefois, si l'on tient compte des participations et des créances sur autres établissements publics sur la période sous revue (1,8 M€ en 2017, 3,6 M€ en 2018 et 2,3 M€ en 2020) des besoins de financement sont apparus en 2018 (6 M€ en 2018 et 2,7 M€ en 2020) couverts par le recours à l'emprunt en 2018 et 2020 pour un montant respectif de 6,5 M€ et 1,9 M€. Un recours à l'emprunt a été également observé en 2017 pour 2,6 M€ en anticipation du financement de l'opération de la gendarmerie de La Tremblade.

4.2.1.5 Un niveau d'endettement en progression

Au cours de la période, l'encours de la dette a augmenté de 54 % passant de 1,9 M€ à 10,5 M€ entre le 31 décembre 2016 et 2020 du fait de la souscription de trois emprunts pour 11 M€.

Avec une capacité de désendettement d'environ 1,4 année au 31 décembre 2020, la CARA se situe largement au-dessous du seuil d'alerte de 12 années fixé pour le bloc communal par l'article 29 de la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022. Mais l'évolution des dépenses de fonctionnement et la prospective ci-après appellent à une certaine vigilance pour l'avenir.

4.2.2 Le risque de dérapage budgétaire mis en exergue par les budgets prévisionnels de fonctionnement des services en 2021

L'étude approfondie des dépenses des services jusqu'à 2021 décrit une hausse particulièrement importante. En effet, entre ces deux exercices, le total de dépenses a fluctué passant de 5 019 027 € en 2017 pour atteindre en 2021 dans le budget primitif 8 970 000 €, soit une augmentation sur la période de 79 %. Les données comparées sont donc celles des comptes administratifs (mandats), pour les exercices 2017 à 2020. Dans le tableau ci-après, il est également présenté les crédits budgétaires (budget primitif + reports + budgets supplémentaires) pour l'exercice 2021. En effet, il apparaît que la collectivité a freiné de façon importante les réalisations de 2021, par rapport à ses budgets prévisionnels.

Tableau n° 14 : évolution des dépenses des services et des actions de la CARA (budget primitif de 2017 à 2021, compte administratif en 2021) en €

Services ou actions	2017	2018	2019	2020	2021	2021 CA	2017/ 2021	2017/ 2021 CA
POLITIQUE CONTRACTUELLE ET INGENIERIE TERRITORIALE	3 576	4 854	4 866	5 569	30 500	1 951	753%	-45%
TOURISME	10 311	49 689	31 510	18 540	7 460	12 014	-28%	17%
ANIMATION	62 273	118 72	97 925	28 780	169 000	133 853	171%	115%
NAUTISME	391 201	388 369	464 758	326 006	593 583	533 100	52%	36%
ACTIVITES PLEINE NATURE	26 976	20 652	47 506	44 695	54 534	53 304	102%	98%
PORTS ET MILIEU MARITIME	34 710	16 447	58		0		100%	100%
ACTIONS CULTURELLES	167 777	198 001	315 006	147 415	296 856	214 807	77%	28%
JEUDIS MUSICAUX	263 104	325 271	318 028	171 645	356 663	321 218	36%	22%
COMMUNICATION INSTITUTIONNELLE	250 832	244 697	254 978	256 954	302 293	253 605	21%	1%
AFFAIRES GENERALES	141 817	161 972	162 221	142 685	253 962	230 984	79%	63%
AFFAIRES JURIDIQUES ET IMMOBILIERES	75 347	49 035	109 575	44 832	107 820	57 651	43%	-23%
COMMANDE PUBLIQUE	68 790	67 912	70 331	71 565	118 785	68 548	73%	0%
INFORMATIQUE	121 100	130 017	129 006	158 612	210 723	140 400	74%	16%
TELEPHONIE	72 036	76 266	75 159	82 446	103 474	80 446	44%	12%
SYSTÈME D'INFORMATIONS GEOGRAPHIQUES	42 375	47 046	53 112	51 076	67 002	61 108	58%	44%
SECURITE - SALUBRITE PUBLIQUE	72 500	72 500	72 500	73 500	105 000	74 000	45%	2%
OPERATIONS NON AFFECTEES	79 075	81 548€	46 452	77 918	154 700	77 782	96%	-2%
ENTRETIEN ET GESTION DU PATRIMOINE ET DES EQUIPEMENTS	249 784	264 496	332 553	348 487	546 650	375 271	119%	50%
LOGISTIQUE	50 971	43 260	55 133	37 161	64 229	47 083	26%	-8%
ESPACES NATURELS SENSIBLES	168 950	151 089	195 538	158 073	199 791	76 745	18%	-55%
ZONES D'ACTIVITES ECONOMIQUES	17 767	228 308	316 145	251 226	658 020	207 187	3604%	1066%
DEV ECO / PLATEFORME ENT.	59 993	108 449	164 031	203 133	890 565	305 286	1384%	409%
DEVELOPPEMENT AGRICOLE OSTREICOLE ET RURALITE	109 352	122 968	90 748	76 069	116 424	63 539	6%	-42%
ACTION SOCIALE	688 110	774 366	790 535	761 946	933 233	855 291	36%	24%
POLITIQUE DE LA VILLE	1 279 113	1 168 458	1 145 648	1 160 404	1 229 725	1 123 396	-4%	-12%
RELAIS ACCUEIL PETITE ENFANCE	74 800 €	59 759 €	68 143	57 920	93 607	69 913	25%	-7%
GENS DU VOYAGE	171 083	226 723	256 955	312 001	429 348	297 301	151%	74%
AMENAGEMENT DE L'ESPACE COMMUNAUTAIRE					1 060	1 051		
LOGEMENTS	17 279	13 077	11 746	16 447	112 996	51 086	554%	196%
TRANSPORT	16 279	3 983	52 892	90 130	101 506	72 578	524%	346%
TERRITOIRE DURABLE	55 964	107 101	111 887	64 937	269 488	140 572	382%	151%
GESTION DES EAUX PLUVIALES URBAINES				0	100 000			
ENVIRONNEMENT TERRESTRE ET MARITIME	108 181	109 295	77 492	95 962	115 810	101 023	7%	-7%
DIRECTION DES RESSOURCES HUMAINES	67 601	93 538	123 237	94 090	175 194	83 266	159%	23%
Total général	5 019 027	5 527 918	6 045 672	5 430 226	8 970 001	6 185 360	79%	23%

Source : CARA

Un effort tout particulier a été fait par la collectivité pour contenir le niveau de dépenses en 2021²² réussissant à le réduire à 6 185 360 €.

Même si cette augmentation déjà importante peut être expliquée pour un certain nombre de services, il n'en demeure pas moins que cette évolution constitue un point de vigilance pour la collectivité qui doit veiller à contenir son niveau de dépenses. Il suffit pour s'en convaincre de regarder l'évolution entre 2017 et 2019, sans tenir compte de l'effort fait en 2021. L'année 2020 doit être neutralisée pour son caractère très particulier.

4.2.3 L'analyse prospective financière appelle à la vigilance

4.2.3.1 Des premiers efforts sur les dépenses de fonctionnement au budget primitif 2022 à poursuivre

Le budget primitif 2022, présenté au vote des conseillers communautaires le 17 décembre 2021, indique une épargne nette « budgétaire » égale à + 2 242 636 €.

Ce taux d'épargne nette reste cependant très moyen par rapport au taux d'épargne nette des groupements de communes à fiscalité propre qui est de 11 % en 2020, selon le rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locale de 2021.

La CARA estime que les efforts opérés par les services conjugués à une dynamique des recettes fiscales retrouvée devraient lui permettre de regagner une certaine sérénité relative au montant des économies à rechercher. Cependant des points de vigilance en termes de dépenses ont été identifiés :

- un réajustement de la subvention d'exploitation de l'office de tourisme communautaire à 900 000 € à partir de 2023 ;
- un coût de fonctionnement de près de 1,4 M€ pour l'exploitation des quatre sites étudiés dans le cadre du projet piscine du territoire ;
- un autofinancement supplémentaire de 1 M€ requis pour amortir une annuité d'emprunt de 26 M€ pour la réalisation du projet piscine du territoire (coût des travaux/quatre sites, 0,90 % sur 30 ans).

Puisqu'une dynamique haussière des dépenses est à prévoir, estimée à près de 3,5 M€, il y a nécessité de maintenir une vigilance en termes d'équilibre budgétaire pour une meilleure maîtrise des dépenses de fonctionnement de la CARA.

4.2.3.2 Les études prospectives réalisées par la collectivité

Une projection des dépenses est réalisée par la direction des finances de la CARA. La fréquence de leur élaboration (mise à jour) est de deux fois par an, d'une part à l'issue du vote des comptes administratifs et de l'élaboration des budgets supplémentaires et, d'autre part, en préalable à la rédaction de la note de cadrage budgétaire.

²² Il est noté que les données des comptes administratifs 2021 restent prévisionnels tant que les opérations de régularisation avec le comptable public ne sont pas clôturées.

Le scénario prospectif dit « au fil de l'eau » repose sur les éléments suivants :

- étape 1 : historique des derniers comptes administratifs connus (partie rétrospective) ;
- étape 2 : inscription des crédits de l'exercice en cours (budget primitif + budget supplémentaire + reports) ;
- étape 3 : prospective initiale basée sur la reconduction des crédits au fil de l'eau (sans formule de revalorisation, ni en dépenses ni en recettes) ;
- étape 4 : intégration du PPI ;
- étape 5 : correction de la prospective au fil de l'eau des événements connus impactant les budgets (lois de finances, recrutements, nouvelles actions, nouveaux projets, économies de poste, levier fiscal,) ;
- étape 6 : calcul des soldes de gestion et détermination des besoins en financement (emprunt le cas échéant) ;
- étape 7 : calcul de l'impact des nouveaux emprunts calculés et recalcul itératif des soldes de gestion sur la durée de la prospective.

Ces travaux largement éprouvés par la collectivité sont construits et basés sur des scénarii qu'elle considère comme, certes pessimistes, mais fondés sur les principes de prudence et de sincérité budgétaires.

Par ailleurs, les opérations d'ordre sont intégrées par la CARA alors qu'en analyse financière elles en sont écartées, mais compte tenu de leur volume elles ont peu de conséquences quant à l'équilibre global des budgets. La collectivité estime que cette intégration répond à l'obligation de respecter le principe d'équilibre par section. L'élaboration des budgets est la résultante des choix opérés par la gouvernance après étude de la projection sur N+1 et arbitrage des actions à réaliser.

La CARA envisage l'acquisition d'un progiciel en la matière principalement pour trois raisons : la maintenance de la prospective ne peut reposer uniquement sur l'expérience du seul directeur général adjoint, la possibilité laissée aux directeurs et directrices de pôle d'alimenter et de mettre à jour leur PPI et celle donnée aux décideurs de consulter la situation financière de la CARA.

Grâce à un tel progiciel pour les études prospectives, la CARA pourrait ainsi, d'une part, construire son projet de territoire dans le respect durable des équilibres financiers et, d'autre part, sécuriser le processus de modélisation tout en rendant plus accessibles et plus lisibles les projections de prévisions financières à l'ensemble des acteurs concernés.

4.2.3.3 L'orientation globale d'une analyse prospective succincte jusqu'en 2025

En l'absence de présentation au conseil communautaire d'éléments sur les années à venir, hors de la projection à N+1, et compte tenu des conclusions des travaux de préparation budgétaire 2022, la chambre a réalisé une projection financière à horizon 2025. Cette simulation est à prendre avec la prudence d'usage, surtout au regard d'un contexte incertain lié aux effets à moyen et long termes de la crise sanitaire. Elle n'a pas d'autre objet que de permettre d'engager la réflexion sur la soutenabilité budgétaire de la communauté d'agglomération.

Cette prospective prend en compte les taux d'évolution moyens constatés pour les dépenses et les recettes de fonctionnement entre 2016 et 2021, ainsi que les informations financières et évolutions prospectives délivrées par l'ordonnateur²³ (hypothèses d'évolution en annexe 10).

Tableau n° 15 : prospective 2021-2025- budget principal

<i>en milliers d'euros</i>	2021	2022	2023	2024	2025
Produits de gestion (a)	30 835	30 562	31 274	32 000	32 741
Charges de gestion (b)	23 026	21 096	22 325	22 615	22 866
Excédent brut de fonctionnement (a-b)	7 809	9 466	8 949	9 386	9 875
+ Résultat financier réel	-144	-154	-199	-287	-321
- Subventions exceptionnelles	3 101	3 080	3 174	3 308	3 317
+ Autres prod. et charges excep. réels (hors cessions)	0	0	0	0	0
= CAF brute	4 564	6 233	5 575	5 791	6 237
- Remboursement de la dette en capital ancienne	739	740	741	742	743
- Remboursement de la dette en capital nouvelle	0	118	212	771	1 386
= CAF nette (c)	3 824	5 375	4 623	4 278	4 107
- Recettes d'investissement hors emprunt (d)	2 647	6 682	2 514	3 305	3 644
Financement propre disponible (c-d)	6 471	12 056	7 137	7 583	7 752
- Dépenses d'équipement (y c. tx en régie)	11 014	11 886	17 622	19 693	6 294
- Subventions d'équipement (y c. en nature) hors attributions de compensation	2 071	2 188	1 596	1 100	1 100
- Participations et inv. financiers nets	0	0	0	0	0
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-5 797	-2 017	-12 082	-13 210	358
Nouveaux emprunts de l'année*	2 560	2 017	12 082	13 210	1 900
Fonds de roulement net global (FRNG)	19 256	19 256	19 256	19 256	19 613
en nombre de jours de charges courantes	303,5	330,9	312,7	307,6	308,7
Encours de dette	12 305	13 464	24 593	36 290	34 161
Capacité de désendettement (dette/ CAF) en années	2,7	2,2	4,4	6,3	5,5
Nombre d'habitants	84 657	85 080	85 506	85 933	86 363
Encours de dette par habitant en €	145	158	288	422	396

Source : chambre régionale des comptes à partir des hypothèses de la CARA

²³ Éléments figurant dans le classeur prospective 2022-2027 de la CARA.

Sur ces bases, la CAF brute se situerait à 6,2 M€ en 2025. Sans recours à son fonds de roulement, la CARA devrait emprunter 29,9 M€ entre 2022 et 2025 pour financer des dépenses d'équipement d'un montant cumulé de 74,5 M€ (y compris subventions d'équipement versées). La capacité de désendettement atteindrait 5,5 années en 2025, soit un niveau toujours inférieur au seuil d'alerte des douze ans.

La chambre constate que si la capacité de désendettement est bien inférieure au seuil d'alerte, elle sera tout de même multipliée par 2,5 entre 2022 et 2025. Il convient simultanément de tenir compte de l'évolution des charges de gestion, (1,7 %) entre 2023 et 2025, qui bien que modérée n'en est pas moins réelle, même si dans le même temps les produits de gestion augmentent de 4,7 %. Une telle démarche prospective devra être réalisée de manière régulière et actualisée pour vérifier que les tendances d'évolution des charges et des produits de gestion ne s'inversent pas créant une pression sur l'épargne brute et nette de la CARA.

4.3 Le budget annexe « gestion des déchets » et son équilibre

4.3.1 Une fiscalité en diminution depuis 10 ans

La CARA a délégué la gestion des déchets ménagers, traitement et valorisation, au syndicat intercommunautaire du littoral (SIL), créé par arrêté préfectoral du 30 septembre 2004. L'intercommunalité a à sa charge la gestion des déchets par le biais d'un BA *ad hoc* qui doit être présenté à l'équilibre chaque année.

Le tableau suivant présente les évolutions financières de ce budget « gestion des déchets ». Alors que les produits de gestion diminuent de l'ordre de 0,7 % entre 2016 et 2020, les hausses de charges depuis 2016 sont plus importantes. Il résulte de cette dégradation de l'équilibre financier une diminution sensible de l'excédent brut de fonctionnement corrélée à une chute de sa CAF brute et nette.

Tableau n° 16 : équilibre du budget annexe « gestion des déchets » - en €

	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne En %
Produits de gestion	18 385 966	17 748 535	17 517 005	18 043 761	17 847 114	-0,7
Charges de gestion	16 089 866	16 399 316	17 155 099	19 522 836	19 928 286	5,5
Excédent brut de fonctionnement	2 296 100	1 349 219	361 907	-1 479 075	-2 081 172	
<i>en % des produits de gestion</i>	12,5%	7,6%	2,1%	-8,2%	-11,7%	
CAF brute	2 312 912	1 507 016	700 544	-1 326 052	-2 027 651	
CAF nette ou disponible	2 263 449	1 478 238	688 561	-1 338 499	-2 027 651	
Résultat section de fonctionnement	1 953 767	1 145 902	353 011	-1 492 053	-2 389 969	

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion

Alors que les taux de la TEOM diminuent depuis le début de la décennie, le budget pour 2020 présente un déficit de l'ordre de 2,4 M€, en section de fonctionnement. Sur la période 2011 à 2020, les taux de TEOM ont connu une diminution moyenne de 24 points de base. Or, le rehaussement du taux d'un point de pourcentage permettrait de rapporter 129 600 €, d'après l'ordonnateur. À périmètre constant, sans évolution négative des taux, le déficit structurel mesuré serait résorbé par la fiscalité.

Tableau n° 17 : budget « gestion des déchets » - évolution des taux de TEOM

	RS		Périmètre		Fréquence		Accompagnement		Fiscalité BP		Evolution taux 2019/2011
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
Zone 1	11,37%	10,23%	10,23%	10,05%	9,45%	9,45%	8,57%	8,57%	8,57%		-24,63%
Zone 2	10,69%	9,62%	9,62%	9,45%	9,23%	9,23%	8,37%	8,37%	8,37%		-21,70%
Zone 3	10,66%	9,59%	9,59%	9,42%	8,67%	8,67%	7,87%	7,87%	7,87%		-26,17%
Zone 4	10,60%	9,54%	9,54%	8,85%	8,47%	8,47%	7,69%	7,69%	7,69%		-27,45%
Zone 5	10,07%	9,06%	9,06%	8,65%	8,42%	8,42%	7,64%	7,64%	7,64%		-24,13%
Zone 6	9,94%	8,95%	8,95%	8,60%	8,40%	8,40%	7,62%	7,62%	7,62%		-23,34%
Zone 7	9,70%	8,73%	8,73%	8,58%	7,96%	7,96%	7,22%	7,22%	7,22%		-25,57%
Zone 8	9,19%	8,27%	8,27%	8,13%	7,88%	7,88%	7,15%	7,15%	7,15%		-22,20%
Zone 9	9,00%	8,10%	8,10%	8,05%	7,84%	7,84%	7,11%	7,11%	7,11%		-21,00%
Zone 10			8,10%	8,00%							
Zone 11			8,10%								
Zone 12			8,10%								

Source : CARA

Si les recettes de fonctionnement liées à la fiscalité diminuent, les dépenses de fonctionnement ont augmenté chaque année depuis 2016. La situation financière du BA se dégrade avec un EBF négatif et un fonds de roulement diminuant du fait de la croissance de son besoin. Une hausse des recettes permettrait de le résorber tout en permettant de conserver une marge de manœuvre financière pour assurer son équilibre.

Face au déficit de ce budget, une hausse de la fiscalité par le biais d'une augmentation des taux de TEOM pourrait être envisagée par la CARA pour restaurer l'équilibre du budget annexe ainsi qu'une diminution des dépenses en réorganisant la collecte des déchets.

La communauté d'agglomération dans sa réponse précise qu'afin de tendre à un retour progressif à l'équilibre financier du budget annexe déchets, par délibération n° CC-220321 du 21 mars 2022, la CARA a acté une hausse de la fiscalité pour l'exercice 2022. Cette mesure se traduit par une augmentation des taux de TEOM de 7,03 %, et permet ainsi en tenant compte de la revalorisation des bases, de générer un produit complémentaire d'1 M€.

4.3.2 Les autres pistes pour restaurer l'équilibre du budget annexe

4.3.2.1 La mise en place en cours d'une comptabilité analytique en 2021 pour le budget gestion des déchets permettra une révision des objectifs

La loi de transition énergétique pour la croissance verte du 18 août 2015 introduit de nouveaux objectifs de valorisation des déchets et impose, dans son article 98, la mise en place d'une comptabilité analytique et d'une meilleure transparence des coûts. Le décret n° 2015-1827 du 30 décembre 2015 redéfinit, en effet, les indicateurs obligatoires du rapport annuel sur les prix

et la qualité du service public de prévention et de gestion des déchets dont ceux financiers²⁴ qui doivent être fondés sur cette comptabilité analytique.

L'ADEME en 2015, devenue agence de la transition écologique, propose aux collectivités une analyse de la structure globale des coûts de la gestion des déchets pour connaître les principaux postes de charges vers un positionnement par rapport à d'autres collectivités selon des critères prédéfinis avec le module d'exploitation des coûts de SINOE® déchets. L'ADEME a mis à disposition trois outils : la matrice des coûts, la méthode « comptacoût » et SINOE® déchets.

La CARA s'est dotée en 2021 de la matrice des coûts de l'ADEME, après la formation de deux de ses agents en 2020.

Dans un contexte de situation financière dégradée du BA, la mise en œuvre de la matrice des coûts, va permettre à la CARA de disposer d'une meilleure visibilité sur les coûts liés à la gestion des déchets. Cet outil favorise une meilleure connaissance de la structure des coûts dans un contexte de complexité des différents modes de gestion des déchets : délégation à des syndicats passant des marchés publics ou gestion propre par la CARA par le biais de marchés. Il facilitera le retour à l'équilibre financier par la recherche de nouvelles sources de financement. Les services de l'ordonnateur précisent que la mise en œuvre de la matrice des coûts s'explique aussi par la conditionnalité de certaines aides financières de l'ADEME à l'usage de ces outils. En outre, la mise en place de cette comptabilité analytique va permettre une information plus complète à l'assemblée délibérante pour arrêter les futurs choix d'orientation de la politique de gestion des déchets.

Pour autant, l'instauration d'un système de comptabilité analytique par la mise en œuvre de la matrice des coûts, n'est qu'une étape pour atteindre l'objectif d'une meilleure gestion de ce BA. En effet, au moment où la CARA revoit ses orientations de politique de gestion et prévention des déchets, cette nouvelle comptabilité lui permettra d'identifier de nouveaux financements ou objectifs pour garantir la soutenabilité de ce budget annexe.

²⁴ « a) Modalités d'exploitation du service public de prévention et de gestion (régie, délégation, etc.) en distinguant, si besoin est, les différentes collectes et les différents traitements ;
 b) Montant annuel global des dépenses liées aux investissements et au fonctionnement du service, et modalités de financement y compris la répartition entre les différentes sources de financement ;
 c) Montant annuel des principales prestations rémunérées à des entreprises ;
 d) Modalités d'établissement de la redevance spéciale d'élimination des déchets, et modalités d'établissement de la taxe ou de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères, le cas échéant incitative ;
 e) Produits des droits d'accès aux centres de traitement dont la collectivité est maître d'ouvrage pour les déchets assimilés apportés directement par les entreprises elles-mêmes ou par des collectivités clientes ;
 f) Montant global et détaillé des différentes aides publiques et des soutiens reçus d'organismes agréés pour la gestion des déchets issus de produits relevant des dispositions de l'article L. 541-10 du code de l'environnement (investissements, soutien à la tonne triée, soutien aux tonnes de matériaux valorisés, soutien à l'information des usagers, etc.) ;
 g) Montant global et détaillé des recettes perçues au titre de la valorisation (vente de matériaux, d'électricité, de chaleur, etc.) en les précisant par flux de déchets ;
 h) Coût aidé tous flux confondus et pour chaque flux de déchets et analyse de leurs évolutions sur les trois dernières années ;
 i) Coût complet par étapes techniques (par exemple la collecte, le transport, le tri, le traitement) tous flux confondus et pour chaque flux de déchets.
 Les indicateurs financiers sont exprimés en € HT, en € HT par tonne et en € HT par habitant.
 Au sens de la présente annexe, le coût aidé est l'ensemble des charges, notamment de structure, de collecte et de transport, moins les produits industriels (ventes de matériaux et d'énergie, prestations à des tiers), les soutiens des organismes agréés pour la gestion des déchets issus de produits relevant des dispositions de l'article L. 541-10 du code de l'environnement et les aides publiques. »

Recommandation n° 6 : présenter à l'assemblée délibérante les objectifs stratégiques de la politique des déchets en les quantifiant.

L'ordonnateur précise dans sa réponse que la « *soutenabilité financière du budget annexe est intégrée dans les objectifs stratégiques de la politique déchets en cours de redéfinition. Les réflexions sur l'organisation générale des services et ses modalités de financement sont articulées autour de l'amélioration des performances techniques et financières dans une logique de maîtrise des coûts. Les composantes d'évolution du service seront présentées et soumises pour adoption à l'assemblée délibérante avec leur traduction en objectifs qualitatifs et quantitatifs* ».

4.3.2.2 Le problème d'équilibre de la collecte des déchets verts

La CARA effectue la collecte des déchets verts sur son territoire en la déléguant par le biais d'un marché de service public, pour 15 de ses 33 communes membres. Pour les 18 autres, le ramassage se fait dans les déchèteries de la CARA. Entre 2016 et 2020, alors que la quantité de déchets verts collectés a décliné de 36 %, le coût de la collecte a augmenté de l'ordre de 24 %²⁵. Ainsi, il apparaîtrait opportun de revoir les modalités de la collecte pour réduire le coût croissant d'un service moins sollicité par les habitants. Par exemple, certaines communes pourraient bénéficier d'une fréquence de collecte plus élevée d'avril à septembre alors que d'autres pourraient disposer d'un rythme de collecte identique tout au long de l'année.

L'ordonnateur précise dans sa réponse que la collectivité dispose déjà d'une fréquence de collecte différenciée sur son territoire²⁶. L'ordonnateur souhaite indiquer que l'augmentation de la fréquence de collecte pour ce service non essentiel peut aussi apparaître comme contradictoire avec les objectifs de maîtrise des coûts du service en précisant toutefois que la révision des modalités de collecte des déchets verts fait partie des leviers d'optimisation identifiés par la CARA.

4.3.2.3 Le projet de développer la part incitative liée à la fiscalité d'enlèvement des ordures ménagères

L'article 1522 bis du code général des impôts (CGI) prévoit la possibilité pour les collectivités d'instaurer une part incitative dans le calcul de la TEOM : « *I. - Les communes et leurs établissements publics de coopération intercommunale peuvent instituer, dans les conditions prévues au I du II de l'article 1639 A bis, une part incitative de la taxe, assise sur la quantité et éventuellement la nature des déchets produits, exprimée en volume, en poids et en nombre d'enlèvements. La part incitative s'ajoute à une part fixe déterminée selon les modalités prévues aux articles 1521, 1522 et 1636 B undecies. La part incitative est déterminée en multipliant la quantité de déchets produits pour chaque local imposable l'année précédant celle de l'imposition par un ou des tarifs par unité de quantité de déchets produits* ». Cette possibilité s'inscrit dans le cadre de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique qui a fixé le principe de la généralisation d'une tarification incitative en matière de déchets par paliers, le premier étant fixé à 2020 et le second à 2025 (article L. 541-1 du code de l'environnement).

²⁵ Selon les chiffres contenus dans les rapports annuels portant sur le prix et la qualité du service public de prévention et de gestion des déchets de 2016 à 2020.

²⁶ D'une manière générale, la collecte est effectuée tous les 15 jours pour les 15 communes concernées sur l'ensemble de l'année. Les 10 communes disposant notamment d'une densité d'habitat plus importante bénéficient d'un rythme de collecte hebdomadaire sur la période de mars à juin.

La CARA n'a pas instauré de part incitative. Aux termes de l'article 1520 du CGI, la TEOM a pour unique fondement le financement du service de gestion des déchets par la couverture des dépenses engagées sans couvrir les dépenses générales de la collectivité. L'instauration d'une part incitative permettrait d'augmenter les recettes du BA et de participer à son retour à l'équilibre. L'article 1522 bis prévoit que le produit de la part incitative soit compris entre 10 et 45 % du produit total de la taxe. En outre, la mise en œuvre de la part incitative doit s'appliquer à l'ensemble de l'EPCI sans distinction du zonage de la part fixe de la TEOM.

La CARA a organisé une réflexion autour de la mise en place de la fiscalité incitative dans le cadre de la TEOM. Cette étude doit lui permettre d'élaborer différents scénarii prévoyant l'intégration d'une fiscalité incitative sous forme de taxe ou de redevance. L'ordonnateur a précisé le calendrier prévisionnel de la mise en œuvre de la fiscalité incitative : un scénario d'optimisation (feuille de route stratégique) élaboré fin juin 2022, intégrant notamment les orientations en matière de financement conjointement à l'évolution technique et organisationnelle des services pour permettre une décision des élus au deuxième trimestre en vue d'un plan d'action à l'été 2022.

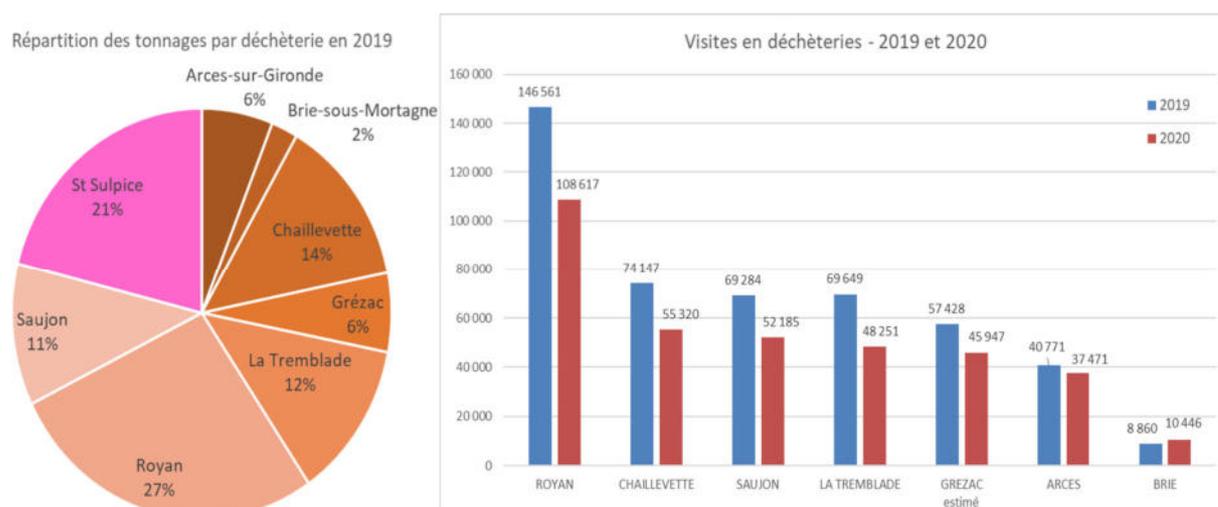
Outre un bénéfice financier, l'usage de la fiscalité incitative permettrait d'encourager des comportements minimisant la production de déchets et de poursuivre la diminution du poids collecté de déchets depuis 2016 dans le cadre de la politique de prévention des déchets.

L'ordonnateur précise dans sa réponse que *« bien que la CARA n'ait pas instauré de part incitative à son mode de financement principal des services déchets elle a déployé une redevance spéciale, pour veiller à un équilibre des contributions entre les foyers et les activités non ménagères »*. Par ailleurs, l'ordonnateur souhaite *« nuancer la notion de bénéfice financier en indiquant qu'au-delà de sa mise en œuvre, la fiscalité incitative nécessite des ressources matérielles et humaines pour veiller à l'identification et au rapprochement de la production de déchets ainsi qu'à son suivi opérationnel. La collectivité identifie donc la fiscalité incitative comme vecteur d'une meilleure équité des contributions au regard du service public de gestion des déchets, d'une meilleure transparence des coûts et de sa maîtrise »*.

4.3.2.4 Optimiser l'usage des déchèteries en instaurant une procédure de contrôle d'accès

La CARA dispose sur son territoire de huit déchèteries dont une est réservée à l'usage des professionnels. En 2020, l'ensemble des déchèteries a collecté 33 990 tonnes de déchets pour un ratio de 412 kg/hab, à titre de comparaison le tonnage collecté en 2019 était de 38 148 pour un ratio 464 kg/hab, la différence s'expliquant, selon la collectivité, par la crise sanitaire qui a entraîné des fermetures et un accès soumis à réservation pour une partie de l'année.

Si les moyennes de tonnages de déchets collectés en déchèteries par la CARA sont analogues à celles enregistrées dans les moyennes nationales ou régionales et départementales, pour les collectivités disposant d'activité très touristiques, l'usage des déchèteries sur le territoire de la communauté d'agglomération connaît d'importantes disparités. En effet, près de la moitié des déchets collectés le sont dans deux déchèteries, Royan pour les particuliers et Saint-Sulpice pour les professionnels. Les données transmises par la collectivité montrent d'importants écarts qui s'observent également dans les chiffres des visites de déchèteries. Pour autant, la CARA ne dispose en 2021 d'aucune procédure de contrôle de l'accès des déchèteries à l'instar de nombreuses autres collectivités.



Sources : données et graphiques transmis par la collectivité

La CARA a entamé en 2021 un processus de redéfinition de la stratégie globale de prévention, collecte et gestion des déchets qui devrait aboutir à la rédaction d'un schéma directeur. Ce schéma directeur pourrait être l'occasion de revoir la politique d'accès aux déchèteries. En l'occurrence, la mise en place d'une procédure de contrôle des entrées permettrait de rationaliser l'usage des déchèteries sur le territoire, en veillant à ce que chaque déchèterie connaisse un certain nombre d'entrées par an et un tonnage minimum sur l'année ou sur une périodicité plus courte pour tenir compte de la saisonnalité de l'accès aux déchèteries et des sujétions liées aux activités touristiques.

Dans sa réponse l'ordonnateur précise qu'« en matière de politique de contrôle d'accès aux déchèterie la CARA a intégré sa mise en œuvre effective dans le cadre, d'une part, de son projet de schéma directeur des déchèteries et, d'autre part, de la refonte du règlement intérieur des déchèteries. Par ailleurs, un rééquilibrage du maillage de service et de sa lisibilité est questionné. Cependant, à ce stade, il semble difficile d'attribuer au contrôle d'accès un objectif de rééquilibrage de la fréquentation des différents sites. L'intensité de la fréquentation reste attachée à la situation géographique de chaque déchèterie et des caractéristiques de sa zone de chalandise ».

4.4 Les budgets annexes des activités industrielles et commerciales

4.4.1 Le budget annexe « transports urbains »

4.4.1.1 Le déséquilibre structurel du budget annexe « transports urbains »

Le BA des transports urbains, créé en 2005, présente les recettes et les dépenses du service des transports en bus (Cara'bus) de l'agglomération royannaise. Ce service dessert les 33 communes de l'agglomération et transporte 1,1 million de passagers chaque année sur 10 lignes principales, deux lignes estivales, 54 lignes secondaires et deux lignes desservant les

regroupements pédagogiques intercommunaux (à vocation scolaire), un service de substitution « Cara'fil » et trois lignes à la demande. Le parc roulant est composé, en 2020, de 65 véhicules. Le réseau « Cara'bus » est géré dans le cadre d'une délégation de service public (DSP).

Tableau n° 18 : évolution de l'autofinancement

en €	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
Produits de gestion courante (A)	4 912 822	5 467 615	5 379 707	5 463 734	6 885 412	8,8%
<i>Dont versement transports net des remboursements</i>	2 280 993	2 329 210	2 505 739	2 219 790	2 433 213	1,6%
<i>Dont subvention d'exploitation</i>	2 631 829	3 138 405	2 873 969	3 243 743	4 382 199	13,6%
Charges courantes (B)	4 569 726	5 230 908	5 146 401	5 361 420	6 236 014	8,1%
<i>Dont charges à caractère général</i>	4 486 121	5 182 100	5 089 233	5 320 463	6 198 939	8,4%
<i>Dont charges de personnel</i>	0	0	0	0	0	
<i>Dont charges d'intérêt et pertes nettes de change</i>	44 605	48 808	44 668	40 957	37 075	-4,5%
Excédent brut d'exploitation (A-B)	387 701	285 515	277 975	143 271	686 473	15,4%
+/- Résultat financier	-44 605	-48 808	-44 668	-40 957	-37 075	-4,5%
+/- Résultat exceptionnel (réel, hors cessions)	755	6 650	41 960	0	0	-100,0%
CAF brute	343 851	243 358	275 267	102 314	649 398	17,2%
- Annuité en capital de la dette	111 799	186 921	188 646	190 470	192 427	14,5%
CAF nette ou disponible (C)	232 052	56 437	86 621	-88 156	456 970	18,5%
<i>Subventions d'investissement (D)</i>	302 893	-253 315	75	1 158	214	-83,7%
Financement propre disponible (C+D)	534 945	-196 878	86 696	-86 998	457 185	0
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement</i>	88%	1064%	19%	-17%	27%	
<i>- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)</i>	608 257	-18 496	446 117	506 472	1 700 042	29%
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	-122 100	-87 034	-80 640	-119 524	214	
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	48 787	-91 348	-278 781	-473 946	-1 243 072	
<i>Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)</i>	800 000	0	0	0	2 500 000	
<i>Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global</i>	848 787	-91 348	-278 781	-473 946	1 256 928	

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion

L'une des ressources du BA est le versement mobilité (2,4 M€ en 2020), qui procure, en moyenne, 42 % des produits de gestion.

Il bénéficie en outre, depuis 2018, d'une part, de subventions de la région dont le montant s'est stabilisé à 2,14 M€ en 2020 et, d'autre part, de subventions d'équilibre de la CARA qui ne cessent d'augmenter sur la période sous revue avec une variation moyenne annuelle de 32 % (0,7 M€ en 2016 contre 2,25 M€ en 2020). Cette progression a permis d'obtenir une capacité d'autofinancement tout juste positive.

Compte tenu de la faiblesse de la CAF nette cumulée sur la période 2016-2020, de l'ordre de 0,7 M€, les investissements réalisés (3,2 M€) ont été financés à 100 % par l'emprunt.

Le montant annuel des investissements est en augmentation, passant de 0,6 M€ en 2016 à 1,7 M€ en 2020. Les dépenses d'équipement se rapportent notamment à l'achat d'équipement des arrêts de bus en abris voyageurs, de dépôt de bus, de matériel du réseau mobilité et aux travaux de mise en œuvre du schéma directeur d'accessibilité aux transports. La dette, à hauteur de 1,7 M€ en 2016, a été multipliée par deux en quatre ans pour atteindre 3,7 M€ en 2020. La capacité de désendettement s'est stabilisée à 5,7 années après un pic de 21 années en 2019. L'amélioration constatée en 2020 n'est qu'artificielle car elle a été obtenue grâce à la subvention d'équilibre du budget principal.

La chambre régionale des comptes constate un déséquilibre structurel du BA « transports urbains » impliquant un soutien financier important du budget principal, faute d'augmentation des recettes.

Dans sa réponse l'ordonnateur estime « *que la CARA n'est pas « hors sol » à l'aune des budgets des autres collectivités du territoire national* » se basant sur un rapport du groupement des autorités responsables de transport de 2018.

4.4.1.2 La nécessité d'engager un audit de l'offre de transport de la délégation de service public

Depuis mars 2020, le groupement « Transdev Urbain – Transdev Express Sud-Ouest – Metereau » exploite le réseau « Cara'bus » pour le compte de la CARA au travers d'une DSP entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2020 et pour une durée de six ans.

Ce réseau de bus est conçu sur le territoire de manière à transporter les usagers vers la commune de Royan, ville centre de l'agglomération. Les lignes mises en place répondent à une logique de diamétralisation des lignes, afin de capter et de rabattre un maximum d'usagers en s'appuyant sur les générateurs de mobilité (commerces, services publics, zones d'emplois, sites d'enseignement, sites de santé), sur les pôles d'échanges multimodaux et en particulier celui de Royan (rabattement avec le TER) et sur le cadencement à la demi-heure des lignes 1 à 3 qui constituent le « cœur » du réseau. Ce réseau compte notamment :

- des lignes urbaines : 1/2/3, qui irriguent le cœur de l'agglomération avec une fréquence à 30 minutes de manière à permettre une mobilité quotidienne et domicile-travail ;
- des lignes interurbaines : 4/5/6/6+/7/8/9 qui ont pour vocation de rabattre les usagers des communes périphériques vers la centralité ;

L'ensemble de ces lignes sont en interconnexion avec les lignes urbaines en gare de Royan.

- des lignes à vocation scolaire : lignes avec une offre de transport qui répondent aux horaires des établissements scolaires. Toutefois, la mise en œuvre du nouveau réseau prévoit, sous réserve de correspondance des horaires, que tous les usagers du réseau puissent emprunter ces lignes. Cette utilisation reste toutefois marginale car les horaires et tracés de ces lignes ne répondent pas à un usage domicile-travail, ni aux besoins de mobilité en journée ;
- les lignes estivales : ces lignes sont mises en service progressivement à partir du mois d'avril afin de répondre aux besoins des estivants. En plein cœur de la saison, ces lignes sont au nombre de cinq.

Le versement mobilité, destiné au financement des transports en commun, est dû par les employeurs de plus de 11 salariés (neuf jusqu'au 31 décembre 2015), publics ou privés, dont l'établissement est situé dans le périmètre d'une autorité organisatrice de transport (AOT). Il est prélevé par l'URSSAF au titre des cotisations sociales pour être reversé aux AOT. Cette taxe est aujourd'hui à un taux de 0,8 %, et est au plus haut de ce que peut solliciter la CARA, sans pour autant équilibrer le BA « transports urbains »²⁷.

Face à ce constat, les services de la collectivité travaillent avant tout à optimiser les moyens en matière de mobilité pour rendre le meilleur service tout en ayant en tête de maîtriser les dépenses du réseau. L'inflation constatée, notamment sur les prix de l'énergie, complique cet exercice.

Par ailleurs, la collectivité n'a pu transmettre un bilan complet du service public des transports en raison de la crise sanitaire en 2020 et de la mise en place récente de la nouvelle DSP en 2021 et a précisé qu'un premier retour complet sur le fonctionnement du nouveau réseau pourra être réalisé au premier semestre 2022. Par ailleurs, le travail d'optimisation des moyens et d'accroissement des recettes engagé en 2022 se poursuivra en 2023 et les potentiels seront débattus en commission puis en conseil communautaire.

En tout état de cause, le déséquilibre chronique de ce BA doit amener la CARA à réaliser des arbitrages dans cette offre de transports dans la mesure où son assemblée délibérante aura pu se prononcer sur un bilan qui lui serait présenté.

Recommandation n° 7 : présenter un bilan de l'offre de transport à l'assemblée délibérante.

L'ordonnateur indique qu'« *en complément à ce travail d'amélioration du service rendu à coût maîtrisé, l'année 2023 sera consacrée au lancement d'une assistance à maîtrise d'ouvrage afin de faire un premier bilan de l'actuelle DSP, et de préparer les améliorations tant en matière de service que de maîtrise des coûts* ».

4.4.1.3 La motivation de la subvention d'équilibre à l'assemblée délibérante

Les budgets des SPIC doivent être équilibrés à l'aide de leurs seules recettes propres, sauf dérogations possibles. En effet, l'article L. 2224-1 du CGCT impose un strict équilibre budgétaire des SPIC exploités en régie, affermés ou concédés par les communes. L'article L. 2224-2 du même code prévoit quelques dérogations à ce strict principe de l'équilibre qui sont applicables seulement aux communes²⁸. Comme le rappelle une réponse ministérielle²⁹, d'une manière générale, les dispositions applicables aux communes s'appliquent également aux structures intercommunales auxquelles elles ont adhéré. Cette adhésion entraîne en effet de plein droit le transfert des

²⁷ L'article L. 2333-67 du CGCT modifié par la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 - art. 13 précise que « *le taux de versement est fixé ou modifié par délibération du conseil municipal ou de l'organisme compétent de l'établissement public qui est l'autorité organisatrice de la mobilité au sens de l'article L. 1231-1 du code des transports dans la limite de :*

- *0,55 % des salaires définis à l'article L. 2333-65 du présent code lorsque la population de la commune ou de l'établissement public est comprise entre 10 000 et 100 000 habitants ; [.../...]*

Toutefois, les communautés de communes et communautés d'agglomération ont la faculté de majorer de 0,05 % les taux maxima mentionnés aux alinéas précédents. [.../...]

Dans les territoires comprenant une ou plusieurs communes classées communes touristiques au sens de l'article L. 133-11 du code du tourisme, le taux applicable peut être majoré de 0,2 % . ».

²⁸ CE 29 octobre 1997, société des sucreries agricole de Colleville.

²⁹ Réponse du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales publiée dans le JO Sénat du 22/05/2003 - page 1691.

compétences, mais aussi des droits et obligations qui s'y rattachent. Les articles L. 2224-1 et 2 du CGCT sont donc applicable dans leur ensemble aux structures intercommunales.

Cependant, par dérogation à l'article L. 2224-1 du CGCT, les articles 7-III et 15 de la loi n° 82-1153 d'orientation des transports intérieurs du 30 décembre 1982, codifiés aux articles L. 1221-12 et L. 1512-2 du code des transports, ont introduit au bénéfice des services de transports publics de personnes des dispositions dérogatoires à l'impossibilité de rétablir l'équilibre financier d'un SPIC au moyen de subventions du budget principal, dans la mesure où les recettes tarifaires ne peuvent couvrir les investissements réalisés, et compte tenu du caractère structurellement déficitaire de ce service public.

C'est donc sur le fondement des dispositions précitées des articles L. 1221-12 et L. 1512-2 du code des transports, dérogeant aux dispositions des articles L. 2224-1 et 2 du CGCT, que la CARA devrait chaque année motiver le versement de subventions à son budget annexe, qui apparaissent régulières en l'état.

Une seule délibération du 25 janvier 2021 a été prise depuis 2016 décidant du versement de la subvention considérant qu'aux fins d'équilibre du BA « transports urbains » pour l'exercice 2020 une enveloppe de 2 391 572 € a été inscrite au compte 67441 « subvention de fonctionnement aux budgets annexes et aux régies dotées de la seule autonomie financière » du budget principal.

Il appartient donc à la CARA, d'une part, de mieux fonder juridiquement ses subventions d'équilibre en délibérant et en visant le cadre juridique approprié et, d'autre part, de les motiver sur la base du bilan financier prévisionnel du BA.

4.4.2 Le budget annexe « assainissement »

Les ressources d'exploitation qui correspondent aux redevances perçues enregistrent une progression sur la période de 1,7 %, soit + 0,5 M€. Elles provoquent une hausse de la valeur ajoutée de l'excédent brut de fonctionnement (1,6 %, soit + 0,5 M€) et de la CAF brute (1,8 %, soit + 0,5 M€).

Avec une annuité en capital de la dette en diminution (variation annuelle moyenne de 23,9 %), la CARA dispose d'une CAF nette d'un niveau élevé, contribuant au financement de la politique d'investissement.

Sur la période 2016 à 2020, la CARA a réalisé un programme d'investissements à hauteur de 17,3 M€, ce qui correspond à une dépense annuelle moyenne de 3,5 M€. Ces dépenses ont été totalement autofinancées par le financement propre disponible. Celui-ci n'est utilisé qu'à moitié laissant à penser que le budget annexe « assainissement » fonctionne très en deçà de ses capacités d'investissement.

La section d'investissement présente un taux d'exécution très faible (9 % en moyenne annuelle) au regard des prévisions budgétaires (cf. 3.1.3 *L'exécution des budgets*) alors même qu'un schéma directeur, adopté le 17 juillet 2017, et portant sur une enveloppe globale de 67,5 M€ jusqu'en 2030 aurait dû permettre l'amélioration du taux d'exécution. La communauté d'agglomération précise qu'une amélioration des engagements ne pourrait passer que par davantage d'anticipation de la part de tous les acteurs concernés par les travaux d'assainissement (programmes de voirie communale ou départementale, gestionnaires de réseaux...), afin de garantir que les prévisions annoncées soient effectivement opérationnelles. Par ailleurs, l'ordonnateur a précisé dans sa réponse que « *les engagements budgétaires ne peuvent pas toujours*

être réalisés aussi rapidement que souhaité et qu'il est nécessaire de prendre en compte tous les facteurs (internes et externes), pouvant interférer sur les plannings de réalisation des projets du service (moyens humains, contraintes administratives fortes, ...) ».

Aussi, fin 2020, il est constaté des niveaux élevés du fonds de roulement, pour 42,3 M€, et de la trésorerie, pour 42,5 M€, c'est-à-dire 12 années d'investissement au regard du niveau moyen annuel des dépenses d'équipement de la CARA. Le précédent rapport de la chambre faisait déjà état d'un problème de sincérité, sans effet manifestement, affectant les prévisions de dépenses réelles d'investissement, l'importance des excédents budgétaires et le niveau considérable des disponibilités ainsi générées. En tout état de cause, le déséquilibre chronique de ce BA doit amener la CARA à réaliser des arbitrages dans cette offre de transports une fois son assemblée délibérante saisie d'un bilan.

Au cours de la période, l'encours de la dette a baissé de 43,8 %. Il s'élève à 116 376 € au 31 décembre 2020. Cette tendance et le niveau élevé de la CAF brute influent positivement sur celui de la capacité de désendettement, qui est passée de 1,2 année en 2016 à 0 année en 2020, soit en endettement quasiment nul.

<p>Recommandation n° 8 : mettre en œuvre le schéma directeur de l'assainissement.</p>
--

Dans sa réponse l'ordonnateur précise que *« le processus de réajustement des recettes (redevances usagers) aux capacités réelles opérationnelles de réalisation des travaux inscrits au budget, a commencé dès l'exercice 2017 par une baisse de 1 M€ du montant de la redevance d'assainissement collectif perçue par la CARA reconduite en 2022 pour le même montant »*. Il précise par ailleurs que *« Ce réajustement des recettes de fonctionnement ne peut s'opérer que dans la limite des dotations aux amortissements à couvrir pour les exercices budgétaires considérés. En effet cette charge de fonctionnement est en moyenne de plus de 4 M€ »*. Enfin, il souligne que le schéma directeur d'assainissement des eaux usées de la CARA est lancé et que certains facteurs sont venus ralentir des opérations plus ou moins importantes ou complexes. Il confirme que tout sera fait pour engager au mieux la programmation des travaux avec un service opérationnel.

ANNEXES

Annexe n° 1.	Textes visant à prévenir les conflits d'intérêts.....	63
Annexe n° 2.	Liste des concours non mentionnés ou erronés.....	65
Annexe n° 3.	Proportion des charges et produits rattachés du budget principal.....	66
Annexe n° 4.	Proportion de charges et produits rattachés sur les budgets annexes.....	67
Annexe n° 5.	Opérations à classer ou à régulariser	69
Annexe n° 6.	Comparaison de l'état de l'actif et de l'inventaire du budget principal au 31/12/2020 ...	70
Annexe n° 7.	Les restes à recouvrer.....	73
Annexe n° 8.	Données détaillées sur la constitution de l'autofinancement brut (2016-2020).....	75
Annexe n° 9.	Données détaillées sur le financement des investissements.....	76
Annexe n° 10.	Les hypothèses d'évolution retenues pour l'analyse prospective sur la période 2022-2025	77

Annexe n° 1. Textes visant à prévenir les conflits d'intérêts

Article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales : « Sont illégales les délibérations auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres du conseil intéressés à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires ». (Le Conseil d'État considère de manière générale que l'intérêt à l'affaire existe dès lors qu'il ne se confond pas avec « les intérêts de la généralité des habitants de la commune » (CE, 16 décembre 1994, n° 145370). Cependant, la simple présence du conseiller municipal ne suffit pas à remettre en cause la légalité de la délibération du conseil municipal. Le juge administratif vérifie dans chaque cas d'espèce si la participation de l'élu a été de nature à lui permettre d'exercer une influence sur le résultat du vote).

Cette disposition est applicable aux EPCI par renvoi de l'article L. 5211-3 du même code : « Les dispositions du chapitre premier du titre III du livre premier de la deuxième partie relative au contrôle de légalité et au caractère exécutoire des actes des communes sont applicables aux établissements publics de coopération intercommunale. (...) »

Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique

Article 1 « (...) les personnes titulaires d'un mandat électif local ainsi que celles chargées d'une mission de service public exercent leurs fonctions avec dignité, probité et intégrité et veillent à prévenir ou à faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts ».

Article 2 « Au sens de la présente loi, constitue un conflit d'intérêts toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction. / Lorsqu'ils estiment se trouver dans une telle situation : / (...) / 2° Sous réserve des exceptions prévues au deuxième alinéa de l'article 432-12 du code pénal, les personnes titulaires de fonctions exécutives locales sont suppléées par leur délégataire, auquel elles s'abstiennent d'adresser des instructions ; / 3° Les personnes chargées d'une mission de service public qui ont reçu délégation de signature s'abstiennent d'en user ; / 4° Les personnes chargées d'une mission de service public placées sous l'autorité d'un supérieur hiérarchique le saisissent ; ce dernier, à la suite de la saisine ou de sa propre initiative, confie, le cas échéant, la préparation ou l'élaboration de la décision à une autre personne placée sous son autorité hiérarchique. / (...) »

Article 11 « I. – Adressent également au président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique une déclaration de situation patrimoniale et une déclaration d'intérêts, établies dans les conditions prévues aux quatre premiers alinéas du I et aux II et III de l'article 4, dans les deux mois qui suivent leur entrée en fonctions : / (...) / 2° Les titulaires d'une fonction de président de conseil régional, (...), de président de conseil général, (...), de maire d'une commune de plus de 20 000 habitants ou de président élu d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont la population excède 20 000 habitants ou dont le montant des recettes de fonctionnement figurant au dernier compte administratif est supérieur à 5 millions d'euros ainsi que les présidents des autres établissements publics de coopération intercommunale dont le montant des recettes de fonctionnement figurant au dernier compte administratif est supérieur à 5 millions d'euros ; / 3° Les conseillers régionaux, (...) les conseillers généraux, les adjoints aux maires des communes de plus de 100 000 habitants et les vice-présidents des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 100 000 habitants (...) lorsqu'ils sont titulaires d'une délégation de signature, respectivement, du président du conseil régional, (...) du président du conseil général, du maire, du président de l'établissement public de coopération intercommunale (...) dans les conditions fixées par la loi. Les délégations de signature sont notifiées sans délai par l'exécutif de chaque collectivité territoriale ou établissement public de coopération intercommunale au président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique ; / (...) / Toute modification substantielle de la situation patrimoniale ou des intérêts détenus donne lieu, dans un délai de deux mois, à une déclaration dans les mêmes formes. / II. – Toute personne mentionnée aux 1° à 3° du I du présent article adresse au président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique une nouvelle déclaration de situation patrimoniale deux mois au plus tôt et un mois au plus tard avant l'expiration de son mandat ou de ses fonctions ou, en cas de dissolution de l'assemblée concernée ou de cessation du mandat ou des fonctions pour une cause autre que le décès, dans les deux mois qui suivent la fin du mandat ou des fonctions. / (...) / III. – Les obligations prévues au I sont applicables aux présidents et aux directeurs généraux : / (...) / 3° Des sociétés et autres personnes morales, quel que soit leur statut juridique, dans lesquelles plus de la moitié du capital social est détenue, directement ou indirectement, séparément ou ensemble, par les personnes mentionnées aux 1° et 2° et dont le chiffre d'affaires annuel, au titre du dernier exercice clos avant la date de nomination des intéressés, est supérieur à 10 millions d'euros ; / 4° Des offices publics de l'habitat mentionnés à l'article L. 421-1 du code de

la construction et de l'habitation gérant un parc comprenant plus de 2 000 logements au 31 décembre de l'année précédant celle de la nomination des intéressés ; / 5° Des sociétés et autres personnes morales, quel que soit leur statut juridique, autres que celles mentionnées aux 1° et 3° du présent III, dont le chiffre d'affaires annuel, au titre du dernier exercice clos avant la date de nomination des intéressés, dépasse 750 000 €, dans lesquelles les collectivités régies par les titres XII et XIII de la Constitution, leurs groupements ou toute autre personne mentionnée aux 1° à 4° du présent III détiennent, directement ou indirectement, plus de la moitié du capital social ou qui sont mentionnées au 1° de l'article L. 1525-1 du code général des collectivités territoriales. / La déclaration d'intérêts d'une personne mentionnée au présent III est également adressée au ministre qui a autorité sur l'intéressé ou qui exerce la tutelle de l'organisme. / La nomination des personnes mentionnées au présent III est, le cas échéant, subordonnée à la justification du dépôt de la déclaration de situation patrimoniale exigible lors de la cessation de fonctions précédentes. Elle est considérée comme nulle si, à l'issue du délai de deux mois, l'une des déclarations prévues lors de l'entrée en fonctions en application du premier alinéa du I n'a pas été transmise à la Haute Autorité de la transparence de la vie publique. / IV. – Un décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, précise le modèle et le contenu des déclarations

Les déclarations d'intérêts (mais pas de patrimoine) sont disponibles sur le site <http://www.hatvp.fr/index.html>

Décret n° 2014-90 du 31 janvier 2014 portant application de l'article 2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique

Article 5 « Le présent article est applicable aux titulaires d'une fonction de président de conseil régional (...), de président de conseil général, (...) de maire ou de président d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. / Lorsqu'elles estiment se trouver en situation de conflit d'intérêts, qu'elles agissent en vertu de leurs pouvoirs propres ou par délégation de l'organe délibérant, les personnes mentionnées au précédent alinéa prennent un arrêté mentionnant la teneur des questions pour lesquelles elles estiment ne pas devoir exercer leurs compétences et désignant, dans les conditions prévues par la loi, la personne chargée de les suppléer. / Par dérogation aux règles de délégation prévues aux articles L. 2122-18, L. 3221-3, L. 4231-3, L. 4422-25 et L. 5211-9 du code général des collectivités territoriales, elles ne peuvent adresser aucune instruction à leur délégataire. »

Article 6 « Le présent article est applicable aux conseillers régionaux, (...) aux conseillers généraux, aux conseillers municipaux et aux vice-présidents et membres du bureau d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre lorsqu'ils sont titulaires, dans les conditions fixées par la loi, d'une délégation de signature, respectivement, du président du conseil régional, (...) du président du conseil général, du maire ou du président d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. / Lorsqu'elles estiment se trouver en situation de conflit d'intérêts, les personnes mentionnées au précédent alinéa en informent le délégant par écrit, précisant la teneur des questions pour lesquelles elles estiment ne pas devoir exercer leurs compétences. / Un arrêté du délégant détermine en conséquence les questions pour lesquelles la personne intéressée doit s'abstenir d'exercer ses compétences. »

Article 7 « Les personnes chargées d'une mission de service public, à l'exception de celles visées aux chapitres Ier et II du présent décret, lorsqu'elles estiment se trouver en situation de conflit d'intérêts : / 1° Si elles sont titulaires d'une délégation de signature, en informent sans délai le délégant par écrit, précisant la teneur des questions pour lesquelles elles estiment ne pas devoir exercer leurs compétences. Elles s'abstiennent de donner des instructions aux personnes placées sous leur autorité relativement à ces questions ; / 2° Si elles sont placées sous l'autorité d'un supérieur hiérarchique, informent sans délai celui-ci par écrit, précisant la teneur des questions pour lesquelles elles estiment ne pas devoir exercer leurs compétences. Lorsque ce dernier estime qu'il y a lieu de confier le traitement de l'affaire à une autre personne placée sous son autorité, la personne dessaisie du dossier ne peut prendre part à aucune réunion ni émettre aucun avis en rapport avec les questions en cause. »

Annexe n° 2. Liste des concours non mentionnés ou erronés

<i>Libellé tiers</i>	Montant versé	Annexe compte administratif	Nature
<i>CANOE-KAYAK SAUJON</i>	3 579,00	1 795,00	6574
<i>CERCLE NAUTIQUE DE MESCHERS</i>	9 822,00	6 822,00	6574
<i>KAYAK ET NATURE EN SEUDRE</i>	6 450,00	2 150,00	6574
<i>LETTRES DU MONDE</i>	3 000,00	1 500,00	6574
<i>SAINTE GEORGES VOILES</i>	28 823,00	25 823,00	6574
<i>TRAJECTOIRE REGIE DE TERRITOIRE</i>	46 800,00	48 800,00	6574
<i>REGATES DE ROYAN</i>	5 356,00	2 856,00	6574
<i>COMMUNE SABLONCEAUX</i>	4 180	-	657341
<i>COMMUNE SABLONCEAUX</i>	63 752,93	58 402,07	2041412
<i>COMMUNE LES MATHES-LA PALMYRE</i>	150 000,00	-	2041412
<i>AREC</i>	1250,00	-	65548

Source : grands livres 2019 et compte administratif 2019

Annexe n° 3. Proportion des charges et produits rattachés du budget principal

<i>Rattachements</i>	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Fournisseurs - Factures non parvenues</i>	64 188	47 432	122 291	146 313	218 772
<i>+ Personnel - Autres charges à payer</i>	0	0	0	0	0
<i>+ Organismes sociaux - Autres charges à payer</i>	161	0	0	0	0
<i>+ État - Charges à payer</i>	205	0	0	0	0
<i>+ Divers - Charges à payer</i>	0	0	0	0	0
= Total des charges rattachées	64 553	47 432	122 291	146 313	218 772
<i>Charges de gestion</i>	14 893 909	17 763 141	18 974 873	21 108 781	20 970 355
Charges rattachées en % des charges de gestion	0,4%	0,3%	0,6%	0,7%	1,0%
<i>Produits non encore facturés</i>	0	0	0	0	0
<i>+ Personnel - Produits à recevoir</i>	0	0	0	0	0
<i>+ Organismes sociaux - Produits à recevoir</i>	0	0	0	0	5 000
<i>+ État - Produits à recevoir</i>	0	0	0	0	0
<i>+ Divers - Produits à recevoir</i>	0	0	0	0	0
<i>+ Charges constatées d'avance</i>	0	0	0	0	0
= Total des produits rattachés	0	0	0	0	5 000
<i>Produits de gestion</i>	19 816 319	26 817 218	26 907 243	31 250 739	31 207 332
Produits rattachés en % des produits de gestion	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion

Annexe n° 4. Proportion de charges et produits rattachés sur les budgets annexes

<i>Rattachements</i>	2016	2017	2018	2019	2020
ASSAINISSEMENT					
<i>Charges rattachées</i>	1 368	546	1 820	80	36
<i>en % des charges de gestion</i>	0,2%	0,1%	0,2%	0,0%	0,0%
<i>Produits rattachés</i>	0	0	0	0	0
<i>en % des produits de gestion</i>	0	0	0	0	0
EAU POTABLE					
<i>Charges rattachées</i>	0	0	0	0	0
<i>en % des charges de gestion</i>	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
<i>Produits rattachés</i>	0	0	0	0	0
<i>en % des produits de gestion</i>	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
GESTION DES DECHETS					
<i>Charges rattachées</i>	295 808	247 917	804 618	393 180	1 639 377
<i>en % des charges de gestion</i>	1,8%	1,5%	4,7%	2,0%	8,2%
<i>Produits rattachés</i>	398 900	150 000	46 000	358 469	818 475
<i>en % des produits de gestion</i>	2,2%	0,8%	0,3%	2,0%	4,6%
HIPPODROME					
<i>Charges rattachées</i>	348	3	0	36	700
<i>en % des charges de gestion</i>	7,7%	0,0%	0,0%	2,3%	15,1%
<i>Produits rattachés</i>	0	0	0	0	0
<i>en % des produits de gestion</i>	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
GEMAPI					
<i>Charges rattachées</i>			0	0	0
<i>en % des charges de gestion</i>			0,0%	0,0%	0,0%
<i>Produits rattachés</i>			0	0	0
<i>en % des produits de gestion</i>			0,0%	0,0%	0,0%
PANNEAUX PHOTOVOLTAÏQUES					
<i>Charges rattachées</i>	0	51	52	106	0
<i>en % des charges de gestion</i>	0,0%	5,1%	2,8%	4,5%	0,0%
<i>Produits rattachés</i>	0	0	0	0	0
<i>en % des produits de gestion</i>	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
TRANSPORTS URBAINS					
<i>Charges rattachées</i>	3 151	3 689	4 433	7 800	1 607
<i>en % des charges de gestion</i>	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%
<i>Produits rattachés</i>	0	0	0	0	70 000
<i>en % des produits de gestion</i>	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,0%
ZAC D'ARVERT					
<i>Charges rattachées</i>	0	246	0	0	0
<i>en % des charges de gestion</i>	0,0%	158,7%	0,0%	0,0%	0,0%
<i>Produits rattachés</i>	0	0	0	0	0
<i>en % des produits de gestion</i>	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
ZAC GROIX 2					

<i>Rattachements</i>	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Charges rattachées</i>	0	0	0	0	0
<i>en % des charges de gestion</i>	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
<i>Produits rattachés</i>	0	0	0	0	0
<i>en % des produits de gestion</i>	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
ZAC LA ROUE 2					
<i>Charges rattachées</i>	0	0	0	0	0
<i>en % des charges de gestion</i>	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
<i>Produits rattachés</i>	0	0	0	0	0
<i>en % des produits de gestion</i>	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
ZAC TOUZELLERIES					
<i>Charges rattachées</i>	0	0	0	0	0
<i>en % des charges de gestion</i>	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
<i>Produits rattachés</i>	0	0	0	0	0
<i>en % des produits de gestion</i>	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
ZAC TRANSFERT FONCIER					
<i>Charges rattachées</i>		0	0	0	
<i>en % des charges de gestion</i>		0,0%	0,0%	0,0%	
<i>Produits rattachés</i>		0	0	0	
<i>en % des produits de gestion</i>		0,0%	0,0%	0,0%	
ZAC					
<i>Charges rattachées</i>	0	0			
<i>en % des charges de gestion</i>	0,0%	0,0%			
<i>Produits rattachés</i>	0	0			
<i>en % des produits de gestion</i>	0,0%	0,0%			
ZAE GATE BIEN					
<i>Charges rattachées</i>			0	0	0
<i>en % des charges de gestion</i>			0,0%	0,0%	0,0%
<i>Produits rattachés</i>			0	0	0
<i>en % des produits de gestion</i>			0,0%	0,0%	0,0%
ZAE LA BASTILLE					
<i>Charges rattachées</i>			0	0	0
<i>en % des charges de gestion</i>			0,0%	0,0%	0,0%
<i>Produits rattachés</i>			0	0	0
<i>en % des produits de gestion</i>			0,0%	0,0%	0,0%
ZAE LA PIERRAILLERESSE VILLENE					
<i>Charges rattachées</i>			0	0	0
<i>en % des charges de gestion</i>			0,0%	0,0%	0,0%
<i>Produits rattachés</i>			0	0	0
<i>en % des produits de gestion</i>			0,0%	0,0%	0,0%

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion

Annexe n° 5. Opérations à classer ou à régulariser

<i>Opérations à classer ou à régulariser</i>	2016	2017	2018	2019	2020
BUDGET PRINCIPAL					
<i>Recettes à classer ou à régulariser</i>	35 860 514	377 165	4 026 012	3 568 604	16 738 415
<i>Produits de gestion</i>	19 816 319	26 817 218	26 907 243	31 250 739	31 207 332
<i>Recettes à classer ou régulariser en % des produits de gestion</i>	181,0%	1,4%	15,0%	11,4%	53,6%
<i>Dépenses à classer ou à régulariser</i>	1 086	148 196	1 464	18 684	16 589
<i>Charges de gestion</i>	14 893 909	17 763 141	18 974 873	21 108 781	20 970 355
<i>Dépenses à classer ou à régulariser en % des charges de gestion</i>	0,0%	0,8%	0,0%	0,1%	0,1%
BA ASSAINISSEMENT					
<i>Recettes à classer ou à régulariser</i>	920	1 996	2 088	69 302	2 397
<i>Produits de gestion</i>	7 812 036	7 140 896	7 083 310	5 495 641	8 273 392
<i>Recettes à classer ou régulariser en % des produits de gestion</i>	0,0%	0,0%	0,0%	1,3%	0,0%
<i>Dépenses à classer ou à régulariser</i>	1	1	1	458	1
<i>Charges de gestion</i>	816 837	810 272	783 648	791 778	827 936
<i>Dépenses à classer ou à régulariser en % des charges de gestion</i>	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%
BA GESTION DES DECHETS					
<i>Recettes à classer ou à régulariser</i>	330 423	10 084	364 732	38 931	407 915
<i>Produits de gestion</i>	18 385 966	17 748 535	17 517 005	18 043 761	17 847 114
<i>Recettes à classer ou régulariser en % des produits de gestion</i>	1,8%	0,1%	2,1%	0,2%	2,3%
<i>Dépenses à classer ou à régulariser</i>	0	0	1 251	2 288	1 010
<i>Charges de gestion</i>	16 089 866	16 399 316	17 155 099	19 522 836	19 928 286
<i>Dépenses à classer ou à régulariser en % des charges de gestion</i>	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
BA TRANSPORTS URBAINS					
<i>Recettes à classer ou à régulariser</i>	179 057	229 633	-340 256	452 388	2 861 275
<i>Produits de gestion</i>	4 912 822	5 467 615	5 379 707	5 463 734	6 885 412
<i>Recettes à classer ou régulariser en % des produits de gestion</i>	3,6%	4,2%	-6,3%	8,3%	41,6%
<i>Dépenses à classer ou à régulariser</i>	0	0	0	0	0
<i>Charges de gestion</i>	4 525 121	5 182 100	5 101 733	5 320 463	6 198 939
<i>Dépenses à classer ou à régulariser en % des charges de gestion</i>	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
BA HIPPODROME					
<i>Recettes à classer ou à régulariser</i>	0	8 867	16 467	5 868	100 194
<i>Produits de gestion</i>	158 031	229 276	193 853	197 971	212 582
<i>Recettes à classer ou régulariser en % des produits de gestion</i>	0,0%	3,9%	8,5%	3,0%	47,1%
<i>Dépenses à classer ou à régulariser</i>	0	0	0	36	0
<i>Charges de gestion</i>	4 500	32 930	29 149	1 554	4 650
<i>Dépenses à classer ou à régulariser en % des charges de gestion</i>	0,0%	0,0%	0,0%	2,3%	0,0%

Annexe n° 6. Comparaison de l'état de l'actif et de l'inventaire du budget principal au 31/12/2020

<i>I. – État de l'actif au 31/12/2020</i>					<i>II. – Inventaire au 31/12/2020</i>				Écart en valeur nette
<i>Compte</i>	Valeur brute totale	Amortissements antérieurs	Amortissements 2020	VNC	Valeur brute totale	Amortissement antérieur	Amortissements 2020	VNC	(I-II)
202	676 376,08	523 152,14	35 083,00	118 140,94	676 376,08	523 152,14	35 083,00	118 140,94	-
2031	1 110 127,14	47 383,40	43 181,60	1 019 562,14	1 103 762,88	-	85 261,00	1 018 501,88	1 060,26
2032	110 652,96	-	-	110 652,96	110 652,96	-	-	110 652,96	-
204111	13 890,70	-	926,00	12 964,70	13 890,70	-	926,00	12 964,70	-
204113	3 787 771,55	1 456 058,96	210 079,28	2 121 633,31	3 787 771,55	112 461,02	1 553 677,22	2 121 633,31	-
204131	14 120,50	7 161,84	2 387,26	4 571,40	14 120,50	-	9 549,10	4 571,40	-
204133	19 869,28	10 109,76	1 323,21	8 436,31	19 869,28	1 179,97	10 253,00	8 436,31	-
2041411	7 380,40	335,00	491,00	6 554,40	7 380,40	-	826,00	6 554,40	-
2041412	7 808 836,26	2 417 394,46	726 297,09	4 665 144,71	7 808 836,26	-	2 972 095,27	4 836 740,99	-171 596,28
2041482	15 011,19	-	-	15 011,19	15 011,19	-	-	15 011,19	-
2041511	20 000,00	7 998,00	1 333,00	10 669,00	20 000,00	1 333,00	6 665,00	12 002,00	- 1 333,00
2041582	2 454 824,00	744 988,00	163 666,00	1 546 170,00				-	1 546 170,00
204172	-			-	2 454 824,00	148 988,00	596 000,00		
204181	5 000,00	2 039,59	291,41	2 669,00	5 000,00	333,00	1 665,00	3 002,00	- 333,00
204182	9 125 237,83	2 139 107,56	468 890,05	6 517 240,22	9 125 237,83	89 017,36	1 770 092,76	7 266 127,71	-748 887,49
204183	381 969,02	138 533,20	45 870,00	197 565,82	381 969,02	-	11 331,00	370 638,02	-173 072,20
20421	227 654,33	22 563,50	24 027,73	181 063,10	227 654,33	-	17 417,00	210 237,33	-29 174,23
20422	984 219,39	263 802,00	97 991,00	622 426,39	984 219,39	-	263 168,00	721 051,39	-98 625,00
2051	1 028 046,26	752 506,52	132 392,56	143 147,18	1 122 804,18	-	972 122,54	150 681,64	- 7 534,46
2111	4 483 822,38			4 483 822,38	4 488 749,72	-	-	4 488 749,72	- 4 927,34
2113	551 568,26	-	-	551 568,26	2 103 587,30	-	-	2 103 587,30	- 1 552 019,04

COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DE ROYAN-ATLANTIQUE

I. – État de l'actif au 31/12/2020				II. – Inventaire au 31/12/2020				Écart en valeur nette	
								(I-II)	
2115	5 639 956,11	-	-	5 639 956,11	5 639 956,11	-	-	5 639 956,11	-
2117	76 372,16	-	-	76 372,16	76 372,16	-	-	76 372,16	-
2118	1 223 733,27	-	-	1 223 733,27	1 223 733,27	-	-	1 223 733,27	-
2128	128 102,94	-	-	128 102,94	3 247,14	-	-	3 247,14	124 855,80
21318	20 724 764,23	-	-	20 724 764,23	20 705 881,89	-	-	20 705 881,89	18 882,34
2132	1 155 128,44	635 436,37	40 484,35	479 207,72	1 155 128,44	-	621 270,72	533 857,72	-54 650,00
21351	4 516 853,00	-	-	4 516 853,00	5 031 319,22	-	-	5 031 319,22	-
21352	514 466,22	-	-	514 466,22					
2138	410 427,31	-	-	410 427,31	410 427,31	-	-	410 427,31	-
2145	77 708,23	-	-	77 708,23	77 708,23	-	-	77 708,23	-
2148	4 136 970,67	6 827,34	1 376,00	4 128 767,33	3 398 520,91	-	-	3 398 520,91	730 246,42
2151	4 504 221,30	-	-	4 504 221,30	4 504 221,30	-	-	4 504 221,30	-
2152	130 240,63	-	-	130 240,63	130 240,63	-	-	130 240,63	-
21532	-	-	-	-	4 362,89	-	-	-	-
21533	134 774,46	-	-	134 774,46	134 774,46	-	-	134 774,46	-
21538	13 134,12	-	-	13 134,12	8 771,23	-	-	8 771,23	4 362,89
21561	467 392,88	358 471,37	20 635,78	88 285,73	491 311,69	18 835,51	380 011,67	92 464,51	- 4 178,78
21568	1 781 745,44	1 530 640,29	54 030,12	197 075,03	1 800 646,02	147 204,69	1 437 826,60	215 614,73	-18 539,70
21578	9 087,95	9 087,95	-	-	9 087,95	9 087,95	-	-	-
2158	120 478,40	-	478,40	120 000,00	120 478,40	-	-	120 478,40	- 478,40
21611	3 700,00	-	-	3 700,00	3 700,00	-	-	3 700,00	-
21621	45 894,43	-	-	45 894,43	20 012,10	-	-	20 012,10	25 882,33
2168	-	-	-	-	25 882,33	-	-	25 882,33	-25 882,33
2181	714,00	714,00	-	-	714,00	-	714,00	-	-
21828	714 990,99	503 457,04	40 173,94	171 360,01	714 990,99	47 903,70	495 727,28	171 360,01	-

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

<i>I. – État de l'actif au 31/12/2020</i>					<i>II. – Inventaire au 31/12/2020</i>				Écart en valeur nette
									(I-II)
21838	1 185 677,60	770 474,99	196 033,36	219 169,25	1 185 677,60	-	885 883,76	299 793,84	-80 624,59
21848	679 556,73	560 895,89	25 064,93	93 595,91	679 556,73	18 452,44	-	661 104,29	-567 508,38
2188	1 938 138,21	1 295 988,22	109 676,09	532 473,90	2 261 049,81	118 062,59	1 300 441,03	842 546,19	-310 072,29
2312	1 413,85	-	-	1 413,85	126 269,65	-	-	126 269,65	-124 855,80
2313	20 618 714,47	-	-	20 618 714,47	14 487 846,06	-	-	14 487 846,06	6 130 868,41
2314	1 780 200,91	-	-	1 780 200,91	3 335,32	-	-	3 335,32	1 776 865,59
2315	260 547,82	-	9 313,13	251 234,69	32 338,91	-	-	32 338,91	218 895,78
2318	142 462,46	-	-	142 462,46	12 516,22	-	-	12 516,22	129 946,24
238	1 402 627,97	-	-	1 402 627,97	1 402 627,97	-	-	1 402 627,97	-
261	729 892,81	-	-	729 892,81	729 892,81	-	-	729 892,81	-
266	4 571,95	-	-	4 571,95	4 571,95	-	-	4 571,95	-
27638	6 217 597,19			6 217 597,19	6 217 597,19	-	-	6 217 597,19	-
Total	114 318 636,68	14 205 127,39	2 451 496,29	97 662 013,00	107 306 486,46	1 236 011,37	13 428 006,95	90 928 269,25	6 733 743,75

Annexe n° 7. Les restes à recouvrer**État des restes à recouvrer du budget principal pour les années 2008 à 2020**

<i>Comptes</i>	2008	2010	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
4111							83	5 957	341	16 871	23 253
4116	188						352	6 989	13 802	9 647	30 978
4141				1 700	20 400	6 460			0	1 181	29 742
4146			1 700	13 600							15 300
4411								15 225	4 856		20 081
4416								1 000			1 000
44312										137 490	137 490
44316		28 028					49 678		64 428		142 134
44342								77 330		283 870	361 200
44352									77 330	83 410	160 740
44356							77 330				77 330
44382										1 581 600	1 581 600
46721					55	1 103		7 900	1 738	133 487	144 283
46726						15 927		76	637		16 640
Total	188	28 028	1 700	15 300	20 455	23 490	127 443	114 477	163 131	2 247 557	2 741 770

Source : chambre régionale des comptes, d'après les comptes de gestion

État des restes à recouvrer du budget annexe « assainissement » pour les années 2006 à 2020

<i>Comptes</i>	2006	2007	2010	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
<i>411</i>							100	150	250	6 125	18 621	99 188	124 434
<i>4161</i>	35 090	9 534	5	16 774	14 642	124	150	476	150	1 156	3 500	1 000	82 601
<i>4416</i>										38 452			38 452
<i>4621</i>												1 616	1 616
Total	35 090	9 534	5	16 774	14 642	124	250	626	400	45 733	22 121	101 804	247 102

Source : chambre régionale des comptes, d'après les comptes de gestion

État des restes à recouvrer du budget annexe « gestion des déchets » pour les années 2006 à 2020

Comptes	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
4111	253	38		808	4 240	10 475	4 364	6 119	19 787	86 064	41 756	13 719 690	13 893 592
4116		6 878	10 723	3 648	5 363	34 823	18 858	5 935	8 075	17 078	7 803	585	119 769
4141											103	2 239	2 341
4146											570		570
4411									21 774	29 346			51 120
4416	20 050	63 294											83 344
44312												4 786	4 786
44316									15 381	11 015	50 549	16 804	93 750
46721								1		52	17 000	13 309	30 362
46726										169 441			169 441
4751												1 486	1 486
Total	20 303	70 210	10 723	4 456	9 603	45 298	23 222	12 056	65 017	312 996	117 780	13 758 897	14 450 560

Source : chambre régionale des comptes, d'après les comptes de gestion

Annexe n° 8. Données détaillées sur la constitution de l'autofinancement brut (2016-2020)

<i>en €</i>	2016	2017	2018	2019	2020	<i>Var. annuelle moyenne</i>
<i>Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)</i>	26 415 843	31 701 215	32 679 865	34 179 673	33 787 983	6,3%
+ <i>Fiscalité reversée</i>	-17 220 884	-15 601 660	-15 585 318	-15 585 318	-15 585 318	-2,5%
= <i>Fiscalité totale (nette)</i>	9 194 959	16 099 555	17 094 547	18 594 355	18 202 665	18,6%
+ <i>Ressources d'exploitation</i>	593 940	585 983	646 925	999 488	2 021 824	35,8%
+ <i>Ressources institutionnelles (dotations et participations)</i>	10 027 420	10 131 681	9 165 772	11 656 895	10 982 842	2,3%
+ <i>Production immobilisée, travaux en régie</i>	0	0	0	0	0	
= Produits de gestion (A)	19 816 319	26 817 218	26 907 243	31 250 739	31 207 332	12,0%
<i>Charges à caractère général</i>	3 511 487	3 451 748	3 891 125	4 357 741	4 175 225	4,4%
+ <i>Charges de personnel</i>	6 070 821	6 072 431	6 186 365	6 800 367	6 853 100	3,1%
+ <i>Subventions de fonctionnement</i>	2 137 602	5 021 057	5 663 519	6 587 433	6 494 427	32,0%
+ <i>Autres charges de gestion</i>	3 173 999	3 217 905	3 233 864	3 363 240	3 447 604	2,1%
= Charges de gestion (B)	14 893 909	17 763 141	18 974 873	21 108 781	20 970 355	8,9%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	4 922 411	9 054 078	7 932 370	10 141 958	10 236 976	20,1%
<i>en % des produits de gestion</i>	24,8%	33,8%	29,5%	32,5%	32,8%	
+/- <i>Résultat financier</i>	-37 981	-29 242	-39 064	-132 914	-146 685	40,2%
- <i>Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux</i>	743 293	1 299 869	686 039	1 036 149	2 306 872	32,7%
+/- <i>Solde des opérations d'aménagements de terrains (ou +/- values de cession de stocks)</i>	0	0	72 117	0	0	
+/- <i>Autres produits et charges excep. réels</i>	186 783	20 274	49 481	-58 482	22 054	-41,4%
= CAF brute	4 327 919	7 745 240	7 328 865	8 914 413	7 805 473	15,9%

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion

Annexe n° 9. Données détaillées sur le financement des investissements

<i>en €</i>	2016	2017	2018	2019	2020	<i>Cumul sur les années</i>
CAF brute	4 327 919	7 745 240	7 328 865	8 914 413	7 805 473	36 121 911
- Annuité en capital de la dette	454 433	346 110	461 711	812 049	769 499	2 843 802
= CAF nette ou disponible (C)	3 873 486	7 399 130	6 867 154	8 102 364	7 035 975	33 278 109
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	497 122	326 956	241 865	157 197	96 412	1 319 552
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	712 418	1 398 403	28 260	404 954	1 964 759	4 508 794
+ Produits de cession	416	238 868	5 020	2 021 009	394 694	2 660 007
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	1 209 956	1 964 227	275 145	2 583 160	2 455 865	8 488 353
= Financement propre disponible (C+D)	5 083 442	9 363 357	7 142 299	10 685 524	9 491 840	41 766 462
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tx en régie)</i>	<i>200,8%</i>	<i>417,6%</i>	<i>93,1%</i>	<i>252,1%</i>	<i>130,7%</i>	
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	2 532 202	2 242 266	7 670 896	4 238 553	7 261 018	23 944 935
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature) hors attributions de compensation	2 347 382	1 998 466	1 896 257	1 862 365	2 738 566	10 843 036
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	0	0	0	3 871	0	3 871
- Participations et inv. financiers nets	43 590	1 827 500	3 610 285	-832 208	2 250 000	6 899 167
+/- Variation autres dettes et cautionnements	-1 142	1 216	122	2 775	-720	2 250
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	161 410	3 293 909	-6 035 261	5 410 168	-2 757 024	73 203
<i>Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)</i>	<i>0</i>	<i>2 577 515</i>	<i>6 500 000</i>	<i>0</i>	<i>1 900 000</i>	<i>10 977 515</i>
<i>Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global</i>	<i>161 410</i>	<i>5 871 424</i>	<i>464 739</i>	<i>5 410 168</i>	<i>-857 024</i>	<i>11 050 718</i>

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion

Annexe n° 10. Les hypothèses d'évolution retenues pour l'analyse prospective sur la période 2022-2025

en %	2021 / 2020	2022 / 2021	2023 / 2022	2024 / 2023	2025 / 2024	Stipulations
Ressources fiscales propres	4,9%	0,5%	2,0%	2,0%	2,0%	Application des tendances d'évolution constaté et à partir de l'exécution provisoire 2021
+Fiscalité reversée	-1,2%	1,5%	0,0%	0,0%	0,0%	Application des tendances d'évolution constaté et à partir de l'exécution provisoire 2021
+ Ressources d'exploitation	-55,5%	-1,6%	0,0%	0,0%	0,0%	Application des tendances d'évolution constaté et à partir de l'exécution provisoire 2021 + hypothèse d'évo de la CARA sur la fin de période
+ Dotations et participations	-9,9%	-2,0%	0,0%	0,0%	0,0%	hypothèses d'évo de la CARA
+ Production immobilisée, travaux en régie	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	RAS
= Produits de gestion (a)						
Charges à caractère général	1,9%	1,2%	1,2%	1,2%	1,2%	Application des tendances d'évolution constaté et à partir de l'exécution provisoire 2021
+ Charges de personnel	8,7%	3,3%	2,5%	2,5%	2,5%	hypothèses d'évo de la CARA sur 2021 et 2022 puis +2,5% pour tenir compte du GVT
+ Subventions de fonctionnement	18,9%	-29,9%	16,6%	0,0%	0,0%	reprise de l'exécution provisoire 2021 et hypothèses d'évo de la CARA sur 2022 puis +900k€ à partir de 2023 pour les subventions OTC
+ Autres charges de gestion	4,3%	2,5%	2,3%	1,1%	-0,1%	Application des tendances d'évolution constaté et à partir de l'exécution provisoire 2021 + hypothèse d'évo de la CARA sur la fin de période
= Charges de gestion (b)						
Nombre d'habitants	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	évo de l'INSEE sur la période 2013-2018
Indiquer les principales hypothèses en valeur	Hypothèses en valeur					
	2021	2022	2023	2024	2025	
en milliers d'euros						
- Subventions exceptionnelles	3 101	3 080	3 174	3 308	3 317	hypothèse d'évolution de la CARA sur la subvention d'équilibre transport
+ Solde des opérations d'aménagements	0	0	0	0	0	
+ Autres prod. et charges excep. réels (hors cessions)	0	0	0	0	0	
Intérêts d'emprunts dette ancienne	134	126	116	107	98	
- Remboursement de la dette en capital ancienne	739	740	741	742	743	
Taxes locales d'équipement	0	0	0	0	0	
+ FCTVA						Saisir le taux dans la case ci-contre → Taux de FCTVA 16,40%
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	1 924	1 695	565	415	415	
+ Attributions de compensation reçues en investissement	0	0	0	0	0	
+ Fonds affectés à l'équipement	0	0	0	0	0	
+ Produits de cession	10	3 180	0	0	0	
+ Autres recettes	0	0	0	0	0	
- Dépenses d'équipement (y c. tw en régie)	11 014	11 886	17 622	19 693	6 294	→ En ce qui concerne les dépenses d'équipement, uniquement scénario 1 et 3
- Subventions d'équipement versées (y c. en nature) hors attributions de compensation	2 071	2 188	1 596	1 100	1 100	hypothèses d'évolution de la CARA
-Subventions d'équipement versées au titre des attributions de compensation	0	0	0	0	0	
- Dons, subventions et prises de participation en nature	8	0	0	0	0	
- Participations et inv. Financiers nets	-825	0	0	0	0	
- Var. stocks de terrains, biens et produits	0	0	0	0	0	
- Charges à répartir	0	0	0	0	0	
- Var. autres dettes et cautionnements	0	0	0	0	0	
+/- Solde des opérations pour compte de tiers et des affectations et concessions d'immo net des reprises sur excédents capitalisés	0	0	0	0	0	



Les publications de la chambre régionale des comptes
Nouvelle-Aquitaine
sont disponibles sur le site :

www.ccomptes.fr/crc-nouvelle-aquitaine



Monsieur Paul Serre
Conseiller maître à la Cour des comptes
Chambre Régionale des Comptes Nouvelle
Aquitaine
3 place des Grands-Hommes
CS 30059
33064 BORDEAUX Cedex

Vos Réf. : KSP GD220308 CRC

Contrôle n°2021-0098

Objet : Réponse à la notification des observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion de la communauté d'agglomération Royan atlantique.

Contrôle 2021-0098

Lettre AR 2C 162 317 1018 2

Royan, le 30 août 2022

A l'attention de Madame Corinne Thomas

Monsieur le Conseiller Maître,

Vous m'avez adressé le 9 août dernier le rapport d'observations définitives établi par votre juridiction relatif à l'examen des comptes et de la gestion de la Communauté d'Agglomération Royan Atlantique.

En préambule, je souhaitais vous remercier pour avoir tenu compte de nos observations formulées en réponse au rapport d'observations provisoires.

Concernant la liste des recommandations, au nombre de huit, je suis satisfait de relever que la chambre reconnaît que 6 d'entre elles sont « *en cours de mise œuvre* », que l'une des recommandations est déjà « *mise en œuvre* » et donc, qu'une seule reste « *à mettre en œuvre* ».

Cette dernière recommandation traitant de la mise en place de contrôles réguliers sur pièces et sur place des régies d'avances et de recettes, peut être estimée « *en cours de mise œuvre* » à l'heure où s'écrivent ces lignes puisque la planification des contrôles des régies pour la période 2022/2023 a été réalisée par notre contrôleur de gestion recruté en 2022.

Je m'étonne quand même de voir figurer dans cette liste une recommandation déjà « *mise en œuvre* » concernant le provisionnement des créances présentant des risques avérés tel que prévu par l'article R.2321-2 du CGCT.

La chambre recommande la mise en place d'un projet de territoire avec des fiches actions permettant aux communes de disposer d'un horizon commun. Les outils permettant aux communes de disposer d'un horizon commun existent déjà. Comme le souligne le rapport, la Communauté d'Agglomération Royan Atlantique « s'appuie sur une longue expérience de l'intercommunalité ». La CARA s'est dotée d'un pacte de gouvernance par la délibération du 31 mai 2021 dans le but de mieux associer les maires aux politiques publiques qu'elle mène et un projet d'aménagement et de développement durables (PADD) a été adopté par l'assemblée délibérante par délibération du 11 octobre 2019. Notre EPCI dispose donc des bases politiques et d'orientations stratégiques formalisées.

Pour autant, j'ai décidé de porter un nouveau projet de territoire formalisant les réflexions et les orientations de politiques publiques partagées avec les nouveaux élus communautaires.

Concernant l'adoption d'un programme local de l'habitat, je rappelle que les crédits nécessaires au lancement de l'étude sont inscrits au budget 2022 et que nous devrions retenir un bureau d'étude après consultation à la fin de cet exercice.

Enfin, je rappelle à la Chambre qui dans son rapport « constate que la CARA ne respecte pas ses quotas de construction de logements sociaux » que l'article 55 de la loi SRU dédié s'applique aux communes et non aux EPCI.

En matière de qualité de l'information financière et comptable et à propos de la situation financière de la CARA, je suis heureux de constater que la Chambre souligne la fiabilité, la qualité et la performance de la gestion opérée par la CARA :

- « L'information financière et comptable de la CARA à destination des membres de son organe délibérant et des citoyens est de qualité » ;
- Il est « constaté une performance financière du budget principal et une situation bilancielle satisfaisantes sur la période 2016 à 2020 » ;
- « Avec une capacité de désendettement d'environ 1,4 année au 31 décembre 2020, la CARA se situe largement au-dessous du seuil d'alerte de 12 années fixé pour le bloc communal par l'article 29 de la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022. » ;
- « Les taux de réalisation du budget principal en section de fonctionnement sont élevés. En effet, ils atteignent en moyenne 102 % en recettes et 91 % en dépenses, dénotant une prévision sincère des charges et des produits. » ;
- « Ce taux » de réalisation « perfectible atteste néanmoins de la capacité de la CARA à réaliser ses projets. » ;
- « Ces écarts » entre les crédits et les réalisations « montrent donc une pratique de prévision budgétaire sincère. »

La Chambre note que « S'agissant de la tenue des comptes, quelques anomalies qui ont peu d'impact sur la fiabilité des comptes doivent être corrigées ». Je partage ce constat et le souci de la fiabilité des comptes. Les services de la CARA renforcé par l'embauche d'un contrôleur de gestion ont commencé ce travail de correction et de régulation en étroite collaboration avec le comptable public dès l'exercice 2021 avec notamment la mise en concordance de l'inventaire et de l'actif et l'organisation dès 2022 d'une campagne de contrôle sur pièces et sur place des régies d'avance et de recettes.

La procédure de provisionnement des créances présentant des risques est déjà mise œuvre par la CARA depuis le 1^{er} janvier 2021.

Concernant le service des déchets, la Chambre préconise, « face au déficit de ce budget, une hausse de la fiscalité par le biais d'une augmentation des taux de TEOM ... pour restaurer l'équilibre du budget annexe ainsi qu'une diminution des dépenses en réorganisant la collecte des déchets en prenant pour

exemple le service de collecte des déchets verts dont la quantité collectée entre 2016 et 2020 a décru de 36 % alors que son coût a augmenté de l'ordre de 24 %. Ainsi, il apparaîtrait opportun pour la Chambre de revoir les modalités de la collecte pour réduire le coût croissant d'un service moins sollicité par les habitants. ». Nous avons anticipé bien avant la procédure de contrôle l'impérieuse nécessité de revisiter notre politique en matière de gestion des déchets.

Une délibération ayant pour objet les orientations stratégiques d'évolution du service public de prévention et gestion des déchets a été présentée en séance du conseil communautaire du 18 juillet 2022 et adoptée à l'unanimité des suffrages exprimés.

La Chambre observe un déséquilibre chronique du budget annexe transport et invite la CARA à réaliser des arbitrages dans cette offre de transport et recommande de présenter un bilan de l'offre de transport à l'assemblée délibérante. Sur ce dernier point je souhaite rappeler que la crise de la Covid 19 en 2020, et la mise en place récente de la nouvelle DSP en 2021, ne permettent effectivement pas à la CARA de disposer d'un bilan consolidé et étayé sur au moins deux années d'exercice, afin d'objectiver sur des tendances de court terme des arbitrages en matière d'offre de service.

Concernant le déséquilibre chronique observé, je confirme, qu'au regard d'une part du tissu économique du territoire (peu d'entreprises ayant un effectif supérieur à 11 salariés et donc redevables du versement mobilité), et, d'autre part, de la spécificité de notre service de transport en matière de réseau secondaire, la part de subvention d'équilibre du budget principal prévue et autorisée par la réglementation en vigueur, n'est pas disproportionnée à l'aune des moyennes nationales publiées par le GART, l'ADCF et France urbaine.

Pour le budget annexe assainissement, je prends acte de la nécessité de mettre en œuvre le schéma directeur de l'assainissement. Pour autant, j'ai déjà eu l'occasion de vous faire part de mon regret à propos des nombreux freins d'ordre réglementaire, institutionnel ou conjoncturel compromettant la réalisation des équipements programmés. Je répondrai aux remarques afférentes au niveau des excédents laissant penser à un problème de sincérité budgétaire, que nous avons déjà réajusté nos recettes de fonctionnement par une baisse cumulée de deux millions d'euros de la redevance assainissement en 2017 et 2022.

En vous remerciant de prendre en considération ces quelques remarques,

Je vous prie de croire, Monsieur le Conseiller Maître, à l'assurance de ma considération distinguée.

Le Président

COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION
ROYAN ATLANTIQUE
107 avenue de Rochefort
17201 ROYAN Cedex

Vincent Barraud